

Visitatierapport

RUD Zuid-Limburg

3 en 4 april 2023

Definitieve versie 15 juni 2023

Inhoud

Inleiding	3
Sterke punten en aanbevelingen	5
Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader	7
A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving	7
A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers	7
A2 Regionale risicoanalyse	7
A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)	8
A4 LHS	8
A5 BBT en LRSO	8
A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven	8
A7 BTP	9
B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte	10
B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte	10
B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie	10
B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering	10
B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming	11
B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel	11
B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving	11
B7 Outcome-gerichte sturing	11
B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH	12
C. Ketensamenwerking en Strafrecht	14
C1 Strafrechtelijke handhaving	14
C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC	14
C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingspartners	14
C4 Ketentoezicht	14
C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners	15
D. Onafhankelijkheid	16
D1 Mandatering	16
D2 Afwijking van advies omgevingsdienst	16
D3 Aandachtsbedrijvenlijst	16
D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid	16
E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's	18
F. Governance	19
Vervolgstappen	20
Visitatierapport RUD Zuid-Limburg - DEF	2

Inleiding

Het versterken van het VTH-stelsel wordt de komende jaren vormgegeven in het interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH-stelsel. Dit programma is opgesteld naar aanleiding van het rapport en de adviezen van de commissie Van Aartsen *'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'*.

Als onderdeel van het IBP heeft Omgevingsdienst NL (ODNL) het initiatief genomen om een methodiek voor visitatie van omgevingsdiensten op te zetten. De programmadoelen met betrekking tot visitatie zijn opgenomen onder pijler 6: Monitoring kwaliteit milieutoezicht. Het doel van de visitatie is om volgens een landelijk dekkende aanpak te komen tot een continue verbetering van de uitvoering van de VTH-taken, het verhogen van bestuurlijke betrokkenheid bij omgevingsdiensten en het leveren van input voor het jaarlijkse rapport "Staat van de omgevingsdiensten". De omgevingsdiensten nemen zelf de verantwoordelijkheid om de kwaliteit waar nodig te verbeteren. Voorafgaand aan het visitatiebezoek stelt de te visiteren omgevingsdienst een zelfevaluatie op aan de hand van het door ODNL ontwikkelde visitatiekader.

Deze rapportage gaat over de visitatie bij Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUDZL). RUDZL is een gemeenschappelijke regeling van 17 overheden: 16 gemeenten en de provincie Limburg (de deelnemers).

De visitatie bij RUDZL is uitgevoerd door een visitatiecommissie bestaande uit de volgende personen:

- Ruud Stassen, extern voorzitter (INK)
- Jan Lenssen, visitator (directeur ODBN)
- Ronald Visser, visitator (directeur OZHZ)
- Natasja Litjens-Zweekhorst, visitator (adviseur kwaliteit ODH)
- Emma Leltz, rapporteur (projectmedewerker AbelTalent)
- Renske Pompe, rapporteur (projectleider AbelTalent)
- Gertjan Guis, projectleider visitatie ODNL en secretaris (ODDV)

Op 10 maart 2023 heeft RUDZL de zelfevaluatie aangeleverd aan de visitatiecommissie. De uitkomst van de beoordeling van de zelfevaluatie door de visitatiecommissie is dat deze -hoewel diverse antwoorden mager waren onderbouwd- een voldoende basis biedt om het visitatiebezoek verder voor te bereiden. Er is dan ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een No-Go af te geven.

Op 3 en 4 april 2023 heeft de visitatiecommissie van ODNL een tweedaags bezoek gebracht aan RUDZL. Tijdens deze twee dagen heeft de commissie openhartige gesprekken kunnen voeren met bestuur, directie, management en medewerkers van de dienst. Er zijn interviews gehouden met personen in de volgende rollen (aantal):

- Afdelingshoofden VTH en Bedrijfsvoering en ontwikkeling (4)
- Bestuurder (4)
- Boa (2)
- Concernjurist (1)
- Controller (1)
- Directeur (1)
- Directieadviseur/accounthouder (1)
- HR-adviseur (1)

- Informatieadviseur (1)
- Jurist (2)
- Specialist (excl. Jurist en Boa) (3)
- Toezichthouder (3)
- Vergunningverlener (4)

Op basis van deze gesprekken heeft de commissie zich een goed beeld kunnen vormen van de dienst en antwoorden kunnen vinden op de vragen die vanuit het visitatiekader waren opgesteld.

Verificatie

Het visitatierapport is door de dienst gecheckt op feitelijke onjuistheden voorafgaand aan oplevering van de definitieve versie.

Leeswijzer

Eerst worden de uitkomsten van de visitatie samengevat in sterke punten en aanbevelingen. Daarna volgt aan de hand van het visitatiekader een beschrijving van de kern van de bevindingen. Hierbij worden per sub-thema de bevindingen van de commissie weergegeven. Het visitatierapport eindigt met een weergave van de verwachtingen van Omgevingsdienst NL ten aanzien van de vervolgstappen van de dienst.

Sterke punten en aanbevelingen

De visitatiecommissie ziet de volgende sterke punten:

- **Bevlogenheid medewerkers.**
De medewerkers van RUDZL zijn bevlogen en betrokken bij hun organisatie; het medewerkers onderzoek (Presearch; 23 juni 2022) bevestigt dat beeld; de werkdruk is hoog, maar de motivatie om in het belang van het milieu goed werk te leveren ook; dit ondanks de beperkte middelen die ter beschikking staan.
- **Goede score op opgedragen uitvoerende taken.**
De dienst scoort goed op de kritische prestatie indicatoren met betrekking tot de uitvoerende taken die aan haar zijn opgedragen.
- **Initiatief tot een regionale risicoanalyse.**
De RUDZL heeft het initiatief genomen om voor haar opdrachtgevers/partners te komen tot een regionale risicoanalyse. Er is een procesvoorstel gedaan om te komen tot een branchegerichte risicomatrix voor het reguliere milieutoezicht en een risicoanalyse, om deprogrammering van het reguliere toezicht in 2024 een gedegen basis te geven.
- **Besef noodzaak doorontwikkeling.**
Er is zowel binnen de dienst als bij het bestuur het besef dat de dienst doorontwikkeling behoeft; dit mede naar aanleiding van een door de Zuidelijke Rekenkamer uitgebracht rapport over de provinciale opdracht.
- **Toekomstagenda opgesteld.**
Vanuit de erkenning dat de dienst op een kantelpunt staat is eind 2020 op basis van een uitgebreide consultatie onder belanghebbenden en een analyse van externe ontwikkelingen een Toekomstagenda opgesteld; deze bevat een zevental thema's voor de doorontwikkeling van RUDZL, waaronder de ontwikkeling van RUD naar Omgevingsdienst en Kenniscentrum en het oppakken van de rol als partner voor deelnemers en belanghebbenden. De ontwikkeling van RUDZL tot Kenniscentrum is nader uitgewerkt in een onderlegger voor een strategische discussie in het bestuur.

De visitatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- **Voer op korte termijn een regionale risicoanalyse uit en kom tot uniform VTH-beleid.**
Het is positief dat er een procesvoorstel regionale risicoanalyse op tafel ligt bij het bestuur, maar aangezien RUDZL een Brzo-dienst is en er sprake is van bovenlokale risico's, was het passend geweest als hierin al eerder was voorzien door de deelnemers in de RUDZL op aangeven van de RUDZL; er is op dit moment nog geen regionale risicoanalyse en ook geen daarop gebaseerd uniform VTH-beleid; in een aantal gevallen voert lokaal gemeentelijk beleid de boventoon; de commissie beveelt aan, op korte termijn te komen tot een regionale risicoanalyse, de uitvoering daarvan ter hand te nemen en de uitkomsten te gebruiken als vertrekpunt voor het opstellen van uniform VTH-beleid en uitvoeringsprogramma's.
- **Breng qua takenpakket de basis op orde.**
Er lijkt in de huidige situatie een gat te vallen in de verantwoordelijkheden tussen RUDZL en een aantal van haar deelnemers; de dienst verricht de taken die aan haar zijn opgedragen op

een goed kwaliteitsniveau. De commissie heeft echter niet kunnen vaststellen of alle inrichtingen behorend tot het basistakenpakket zijn overgedragen aan de RUDZL. RUDZL heeft geen zicht op alle inrichtingen in het gebied en voert geen inventariserende controles uit om dit te verifiëren, omdat hiervoor geen middelen door de opdrachtgevers beschikbaar worden gesteld. De commissie beveelt aan hier eerst orde in te scheppen. Daarbij hoort dat er geen discussie meer mag zijn of iets een basistaak is en of deze wel of niet wordt ingebracht in de RUD.

- **Breng de data-kwaliteit op peil.**

Voor de interne organisatie is het ter beschikking hebben van kwalitatief goede data van belang. Betrouwbare data zijn noodzakelijk voor het opstellen van risicoanalyses en uitvoeringsprogramma's en zijn het fundament voor verdere doorontwikkeling. Er dient nog een forse slag te worden gemaakt om de data-kwaliteit op peil te brengen.

- **Zorg voor de financiële ruimte, massa en ontwikkelkracht die past bij een Brzo-dienst.**

De commissie heeft geconstateerd dat op een aantal aspecten, zoals externe veiligheid, er sprake is van minder capaciteit dan bij een Brzo-dienst mag worden verwacht. Strafrechtelijke handhaving moet -in aansluiting op de impuls die de provincie daaraan heeft gegeven- structurele aandacht krijgen. Voorts heeft de commissie vastgesteld dat er geen tot zeer geringe financiële ruimte is voor innovatie en ontwikkelkracht. Daarnaast is gesignaleerd dat er bij de oprichting van de RUD gekozen is voor beperktere arbeidsvoorwaarden dan bij bijvoorbeeld provincie. De dienst inclusief zijn bestuur is er trots op dat RUDZL een van de goedkoopste (misschien wel dé goedkoopste RUD) in Nederland is; de commissie is van mening dat dit geen doel op zich mag zijn; getuige de missie van RUDZL gaat het erom een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit te bieden aan de inwoners in Zuid-Limburg.

Gelet op de huidige en toekomstige opgaven in het gebied beveelt de commissie aan om meer structurele financiële ruimte te creëren waardoor geïnvesteerd kan worden in de dienst. Grotere transparantie over de opbouw van de begroting, de kosten en de toedeling daarvan, in relatie tot de geleverde prestaties zouden een goede basis voor het gesprek hierover vormen.

- **Doorbreek op korte termijn de impasse in de discussie over de gewenste koers.**

De conceptversie van de Toekomstagenda is in oktober-november 2020 door geïnterviewde belanghebbenden becommentarieerd; uit deze reacties bleek dat deelnemers verschillende opvattingen hebben over de gewenste positie van RUDZL, variërend van het handhaven van de huidige positie als uitvoeringsdienst van gemeentelijk en provinciaal beleid, tot een doorontwikkeling naar een volwaardige omgevingsdienst en het mogelijk oppakken van nieuwe taken; de verschillen in opvatting over de gewenste koers zijn niet overbrugd. Dit gaat ten koste van de slagkracht van de organisatie en de ontwikkelruimte die nodig is om als dienst om te gaan met de maatschappelijke opgaven. De commissie beveelt aan deze impasse op korte termijn te doorbreken.

Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader

A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving

A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers

- De functies zijn kwalitatief goed bezet. RUDZL voldoet voor de meeste deskundigheidsgebieden (nagenoeg) aan de kwaliteitscriteria.
- Echter, het feit dat de aanvullende kennis voor externe veiligheid, toezicht en handhaving milieu en bodem en ketentoezicht volgens opgave van de dienst niet geheel voldoet, laat zien dat de capaciteit van RUDZL om als Brzo-dienst de kwaliteit van de Brzo-taken te kunnen borgen, mager is. Brzo-diensten zijn juist aangewezen om extra toegerust te zijn voor de VTH-taakuitvoering (voor Brzo-inrichtingen) ten opzichte van reguliere OD's, wat betekent dat verwacht mag worden dat een Brzo-dienst ruimschoots voldoet aan de minimale kwaliteitscriteria zoals die gelden voor reguliere OD's. Dat is bij RUDZL niet het geval.
- Er wordt goed invulling gegeven aan de taken, maar de bezetting op een aantal onderdelen is minimaal.
- Competenties zijn per functie weergegeven in een herijkt functieboek.
- Weliswaar gebruikt RUDZL de applicatie Prestatiecoach voor het monitoren van het voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar het feit dat naar aanleiding van de visitatie nog een actualisatie moest plaatsvinden en de nadere informatie verkregen in de interviews laten zien dat geen sprake is van een gesloten Plan-Do-Check-Act cyclus. Het in kaart brengen van de situatie wordt aan de betrokken medewerkers over gelaten.
- In de praktijk passen toezichthouders milieu en bouw intercollegiale toetsing toe. Het werk van vergunningverleners bestaat voornamelijk uit productie. Er is weinig tijd voor reflectie en afstemming. Vergunningverleners krijgen weinig tot geen inhoudelijke terugkoppeling op de adviezen die zij uitbrengen. De dienst overhandigt adviezen aan gemeenten, maar vervolgens vindt er nauwelijks tot geen terugkoppeling plaats.
- Het MTO is positief. Niet alle geïnterviewden hebben het MTO ingevuld, volgens HR is het door 80% van de medewerkers ingevuld. Een aanvullende uitvraag had 21% respons; hetgeen als teleurstellend wordt ervaren. Er is bijvoorbeeld onvrede over de salarisschaal die in sommige gevallen ingeleverd is. Ook de werkdruk wordt als hoog ervaren. Dit laat onverlet dat medewerkers plezier halen uit hun werk, bevlogen zijn om hun werk goed te doen en zich betrokken voelen bij de dienst.
- De directie is tevreden dat medewerkers die in eerste instantie kritisch waren nu trots zijn om voor de dienst te werken.
- Het grootste verloop van medewerkers vindt plaats onder medewerkers met 3 tot 5 jaar ervaring;. Salaris wordt genoemd als de reden voor vertrek.
- Het ziekteverzuim is 5%, hetgeen onder het huidige landelijk gemiddelde en het gemiddelde bij gemeenten is.

A2 Regionale risicoanalyse

- De dienst werkt nog aan een uniforme regionale risicoanalyse. Maar de onderliggende data zijn niet op orde.
- Er is geen actueel inrichtingenbestand. Gemeenten melden nieuwe inrichtingen bij de dienst, waarvan men vindt dat deze bij het BTP horen. De dienst houdt een inrichtingenbestand bij; er

vinden geen inventariserende controles plaats. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of het bestand juist en volledig is.

- De dienst heeft geen beleidsadviseurs, dat maakt het (mee) ontwikkelen van regionale afspraken en beleid moeilijk.
- De dienst heeft zorgen over de volledigheid van het REV. Volgens specialisten wisselt de dienst de beschikbare informatie uit met het REV, maar het is bekend dat niet alle informatie door gemeenten beschikbaar wordt gesteld.

A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)

- Een uniform regionaal VTH-beleidskader is opgesteld, maar nog niet door alle gemeenten vastgesteld.
- Hierdoor ontstaan er per opdrachtgever verschillende jaarplannen. Over het algemeen gaat het om kleine verschillen. Maar om dit bij de uitvoering van het programma per opdrachtgever te moeten nagaan kost in elk geval in elke casus de nodige tijd en compliceert het werk.
- Het uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid is niet door alle deelnemers vastgesteld. In de praktijk bestaan er dan ook verschillen in volledigheid van uitvoering van die taken. Het is daardoor geregeld onduidelijk hoe moet worden gehandeld bij afwijkingen.
- De gemeenten blijven het eerste loket voor vergunningaanvragen; dit leidt tot verschillen in het behandelproces. De dienst is daarom vaak niet betrokken bij het vooroverleg.
- De juristen krijgen weinig mee van de bestuurlijke discussie over mandatering en uitvoering en kunnen daarom niet anticiperen op verschillende standpunten.

A4 LHS

- Er is mandaat wat betreft LHS, maar niet voor alle gemeenten volledig. De LHS is niet overal vastgesteld, zodat de uitvoering niet geheel uniform is. En is er geen sprake van een level playing field.
- Vanuit de toezichthouders is er geen zicht op opvolging na een dwangsom.
- Boa's hebben veel ruimte om hun eigen werk in te vullen; zij ervaren echter weinig ondersteuning en faciliteiten. De inzet van Boa's bevindt zich in een pilotfase. De boa's moeten zelf het werkproces uitvinden en opstellen. Ze zijn welwillend maar het is ook zoeken naar de juiste weg. Er zijn op dit moment nog geen Processen Verbaal uitgebracht.

A5 BBT en LRSO

- Bij vergunningverlening is het toepassen van BBT het uitgangspunt.
- Ook worden de standaard teksten van de LRSO gebruikt. Ze worden wel aangevuld met casus-specifieke kenmerken.

A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven

- Het vergunningbestand is niet actueel, met uitzondering van de Brzo/RIE4 inrichtingen. RUDZL beschikt niet over een archief voor de overige inrichtingen. De archieftaak berust bij de gemeenten, maar de vergunningverleners hebben gebrekkige toegang tot de informatie; dit bemoeilijkt de taakuitoefening van de dienst.
- De Brzo/RIE4 inrichtingen worden programmatisch geactualiseerd.
- De dienst voorziet vertraging bij het actualiseren van de vergunningen van BRZO- en RIE4-bedrijven, omdat een beperkte capaciteit beschikbaar is vanwege de krappe arbeidsmarkt.

- Voor het structureel programmatisch actualiseren van niet-Brzo/RIE4 vergunningen is geen capaciteit voorzien. Themagewijs wordt het soms wel opgepakt, denk daarbij bijvoorbeeld aan energievoorschriften.

A7 BTP

- Door alle deelnemers is formeel het BTP ingebracht. Ambtelijk is er nog discussie over de omvang en interpretatie van het BTP.
- De dienst voert geen inventariserende controles uit om na te gaan of het overgedragen inrichtingenbestand actueel en compleet is.

B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte

B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte

- RUDZL noemt het borgen van toekomstbestendigheid als Brzo-dienst niet in de zelfevaluatie als uitdaging (thema Ontwikkelkracht en innovatieruimte). Echter, de visitatiecommissie heeft de indruk dat de inrichting en omvang van de Brzo-dienst krap is in verhouding tot de uitdagingen, risico's en omvang van het gebied. In vergelijking met capaciteit die elders in den lande ter beschikking staat lijkt de dienst te weinig in huis te hebben om een echte Brzo-dienst te zijn (zie ook A1).
- Er is veel verloop geweest onder de Brzo-toezichthouders, mede omdat het salarisgebouw mager is vormgegeven.
- De dienst krijgt geen financiële ruimte om zich te ontwikkelen.
- De focus ligt sterk op uitvoering; echter, mede gelet op de omgevingswet en toekomstige opgaven is het nodig te investeren in ontwikkeling van datakwaliteit en adviestaken.
- Bij deelnemers is er een verschil van inzicht met betrekking tot de vraag of en in hoeverre het wenselijk is dat de RUD zich ontwikkelt tot kenniscentrum. Ook is er geen uniform beeld van welke functie en afbakening het kenniscentrum dient te krijgen.
- De dienst wil het IBP en het rapport van Commissie Van Aartsen als hefboom gebruiken om het kenniscentrum te ontwikkelen.
- Uit de interviews met de medewerkers komt naar voren dat zij niet goed op de hoogte zijn van de plannen om de dienst te ontwikkelen tot kenniscentrum. Ook verwachten zij dat het moeilijk zal zijn om nieuw personeel te vinden die vorm en inhoud kunnen gaan geven aan het kenniscentrum.

B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie

- De begroting en het aantal fte zijn klein in verhouding tot de opgave. De financiering vanuit de deelnemers belemmert ook verdere ontwikkeling. De structurele financiële middelen voor innovatie en ontwikkeling tot volwaardige Omgevingsdienst en kenniscentrum ontbreken.
- Er wordt door het bestuur sterk gekeken naar landelijke financiering voor de ontwikkeling van de RUD tot kenniscentrum.
- RUDZL is naar het oordeel van de visitatiecommissie erg goedkoop. Echter, een deel van de opdrachtgevers vindt de dienst nog steeds te duur. Dit geeft aan hoe een deel van de deelnemers tegen haar dienst aankijkt.

B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering

- RUDZL heeft in de nota waarin de doorontwikkeling naar een kenniscentrum wordt beschreven, de noodzaak tot het aantrekken van ICT-deskundigheid benoemd (business/data-analist); in de betreffende nota en in de beschrijving van de dialoog die moet leiden tot een Toekomstvisie 2021-2025 treft de visitatiecommissie nog geen uitgewerkt beeld aan hoe informatievoorziening kan bijdragen aan de ontwikkeling tot kenniscentrum.
- Om betrouwbare data te verkrijgen op basis waarvan medewerkers van RUDZL hun taken kunnen vervullen is er sprake van een afhankelijkheid van deelnemers; op basis van de interviews heeft de visitatiecommissie het beeld dat er niet actief gestuurd wordt op het verbeteren van de datakwaliteit, hetgeen zowel actie intern als bij deelnemers zou vereisen;
- Er is niet genoeg betrouwbare data beschikbaar voor goede data-analyse en meer informatie gestuurd werken.

- Er is beperkte (inhuur-)capaciteit beschikbaar op het vlak van ICT en informatievoorziening. Het capaciteitsgebrek maakt de gewenste ontwikkeling op het gebied van data-analyse lastig.
- De ontwikkeling op het vlak van informatievoorziening en databeheer is vertraagd door de overgang van zaakbeheersysteem Squit 20/20 op Rx.Mission.
- Voor de omzetting van inrichtingen naar MBA is begin 2021 een plan van aanpak opgesteld.

B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming

- De dienst geeft aan dat de landelijke afstemming op gebied van Brzo goed geborgd is.
- Voor goede landelijke afstemming op het VTH-domein is er te weinig capaciteit en (financiële) ruimte. Deelname aan landelijke overleggen (ODNL) vindt wel plaats, maar deels in eigen tijd van medewerkers.

B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel

- Er is structureel voldoende opleidingsbudget. De werkdruk laat echter niet veel ruimte voor het volgen van cursussen en opleidingen.
- De betrokkenheid van het personeel is groot. Het personeel levert voor zover we hebben kunnen vaststellen goede kwaliteit en is gemotiveerd om te ontwikkelen. Er is echter veel verloop waardoor kennis de organisatie ook weer (snel) verlaat. Primaire arbeidsvoorwaarden worden aangewezen als belangrijkste reden voor het hoge verloop.

B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving

- De overdracht van bodemtaken in kader van de Omgevingswet is in financieel opzicht verwerkt in de begroting 2024.
- Aan de praktische invoering van de Omgevingswet wordt na de inwerkingtreding invulling gegeven. Ook al zijn er landelijke, in wetgeving opgenomen afspraken, niet alle gemeenten zijn op dit moment bereid mee te werken aan overdracht.
- Juristen hebben een signalerende functie op nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie.
- Waar mogelijk wordt geparticipeerd in landelijke gremia ter voorbereiding op nieuwe wetgeving.
- Naast (vaste) inhuur van deskundige capaciteit is er de nieuwe functie van concern jurist ingesteld. De dienst verwacht daarmee is betrokkenheid en voorbereiding op wijzigingen in wet- en regelgeving voldoende te hebben geborgd.

B7 Outcome-gerichte sturing

- De dienst is budget gericht en output gestuurd. Van een ontwikkeling naar outcome-sturing is (nog) geen sprake.
- Het ontbreekt ook aan eenduidig beleid in de regio om outcome-indicatoren te kunnen bepalen. Daarnaast is er bij de dienst ook geen ruimte om hier initiatieven in te nemen en stappen te zetten op gebied van datakwaliteit en -analyse.
- De KPI's voor de output zijn wel helder.

B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH

Hieronder volgt op basis van de zelfevaluatie van RUDZL een beknopt beeld van hoe de dienst inspeelt op de aanbevelingen van de commissie van Aartsen, aan de hand van de zes pijlers van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Robuuste omgevingsdienst en financiering

- De dienst streeft robuustheid na door in ieder geval alle verplichte taken uit te voeren. De financiering is afgestemd op de primaire taken die aan RUDZL zijn toebedeeld, maar gezien de sterke focus op de kosten en efficiency en de daardoor beperkte hoeveelheid capaciteit heeft de commissie twijfel over de mogelijkheden van RUDZL om haar taken naar behoren uit te voeren. De commissie baseert zich daarbij op vergelijkingen van capaciteiten bij andere (Brzo) diensten. Gevolg van de focus op kosten is dat er maar beperkt ruimte is voor een reguliere ontwikkeling. Daarnaast is weinig tot geen ruimte voor ontwikkelkracht voor de nieuwe opgaven. De nieuwe productencatalogus moet leiden tot een eenduidig fundament in alle onderdelen van de bedrijfsvoering waardoor de kwaliteit van monitoren, rapporten en verantwoorden moet verbeteren. Het bestuur zal daarover wel een eenduidige opvatting over moeten bereiken.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

- De inzet van opsporingscapaciteit (Boa's) verkeert in een pilotfase. Er wordt op dit moment op dit onderdeel nog niet voldaan aan de kwaliteitscriteria (twee Boa's voor een kwart van hun tijd). Er zijn nog geen strafrechtelijke maatregelen opgelegd. Gefinancierd door de SPUK IBP worden er nog 2 Boa's opgeleid, wordt een bijdrage in de werkgroep LHS en de werkgroep Gedragsbeïnvloeding geleverd. Op basis van 'best practice' van andere omgevingsdiensten wordt het proces van openbaarmaking van handhavingsbeschikkingen geïmplementeerd. De commissie heeft, zoals eerder opgemerkt, vastgesteld dat het implementeren van strafrechtelijke handhaving een moeizaam proces is, in het huidige derde jaar van de pilot had verwacht mogen worden dat er meer resultaten waren bereikt. Wel heeft de provincie toegezegd extra Boa-capaciteit te gaan financieren naar aanleiding van een rekenkamerrapport. Het is prima dat de provincie haar verantwoordelijkheid neemt maar ook gemeenten dienen daarin haar aandeel te nemen.

Informatie-uitwisseling en datakwaliteit

- Er is aansluiting op inspectieview, er wordt geïnvesteerd in een nieuw VTH-pakket en in rapportages en door aantrekken functionarissen data-analyse en functioneel beheer. Ook wordt door de organisatie ingezet op een organisatie breed opleidingsprogramma 'Samenwerken' om de integraliteit en informatie-uitwisseling tussen afdelingen te vergroten en te ontschotten om zo de kwaliteit van VTH te vergroten. Een duidelijke visie op basis waarvan keuzes en prioriteiten kunnen worden gesteld is nog niet ontwikkeld.

Kennisinfrastructuur

- Gefinancierd vanuit de SPUK VTH participeert de dienst in de kernwerkgroep Arbeidsmarktcampagne. De aanbevelingen uit het plan "Aantrekkelijk werkgeverschap RUD Zuid-Limburg" worden gevolgd om de arbeidsmarktpositie van de dienst te verbeteren.

Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

- In 2021 is een Omgevingswet-proof standaard mandaatbesluit vastgesteld, dat in 2022 is aangepast. Vanuit de SPUK IBP wordt door de dienst een bijdrage geleverd aan de regionale onderzoeken naar één risicoanalyse, mandaten en uniform handhavings- en uitvoeringsbeleid. In 2023 neemt de dienst het initiatief om te komen tot een regionale risicoanalyse. Deze regionale risicoanalyse moet leiden tot optimalisatie van de bijdrage (van de dienst) aan een beter milieu en een efficiënte en effectieve inzet van capaciteit.
- De dienst opereert voldoende onafhankelijk en baseert adviezen op de eigen deskundigheid en laat haar adviezen niet beïnvloeden door politiek/bestuurlijke druk van haar deelnemers.

Monitoring kwaliteit milieutoezicht

- De motivatie op dit onderdeel ontbrak in de zelfevaluatie.
- De dienst geeft wel aan dat er regelmatig Klanttevredenheidsonderzoeken (KTO) zijn uitgevoerd met een positieve uitkomst.
- De dienst heeft zich als een van de eerste aangemeld voor de ODNL-visitatie.

C. Ketensamenwerking en Strafrecht

C1 Strafrechtelijke handhaving

- De capaciteit voor daadwerkelijke opsporing en handhaving voldoet niet aan de kwaliteitscriteria. De dienst heeft twee medewerkers opgeleid en in totaal 0,5 fte capaciteit ter beschikking voor de uitvoering van de Boa taken in de vorm van een pilot.
- In het rapport van de Zuidelijke Rekenkamer wordt geconstateerd dat er een minimalistische uitvoering wordt gegeven aan de VTH-taakuitvoering, hetgeen gevolgen heeft voor de kwaliteit ervan en de leefomgeving kwetsbaarder maakt. De Zuidelijke Rekenkamer constateert dat dit niet strookt met de provinciale ambitie om een voortreffelijke leefomgeving te creëren zoals in het VTH-uitvoeringsprogramma 2022 van de provincie Limburg staat beschreven. Als reactie op deze constatering heeft de provincie het initiatief genomen extra Boa-capaciteit te financieren voor wat betreft haar taken. De gemeenten doen hieraan nog niet mee.
- De Boa's worden minimaal gefaciliteerd, ze beschikken over onvoldoende middelen en uitingen om hun taak goed te kunnen uitoefenen. Wat betreft interne samenwerking is deze volgens Boa's soms nog stroperig, het is nog zoeken. Het feit dat de uitvoering van deze taak zich nog in een (al drie jaar durende) pilotfase bevindt zal daar debet aan zijn. De indruk is gewekt dat het inrichten van de strafrechtelijke handhaving geen prioriteit heeft binnen het management. Het feit dat er nog geen processen verbaal zijn opgemaakt, draagt bij aan dat beeld. Voldoende prioriteit geven aan de strafrechtelijke taken is nodig om te kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria ten aanzien van de strafrechtelijke taak. En om de LHS(O) zodanig toe te kunnen passen dat handhaving waar nodig leidt tot strafrechtelijk optreden.
- De dienst zegt de LHS volledig te volgen, maar in de afgelopen 3 jaar is er geen strafrechtelijke sanctie opgelegd. De visitatiecommissie vindt dit opmerkelijk.
- De interne samenwerking van de Boa's met juristen is goed.

C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC

- De contacten met OM en het regionaal milieuteam van de politie zijn goed.
- De samenwerking is in de basis voldoende. Verbetering en hechtere samenwerking en de stap naar een echt samenspel vraagt meer aandacht en tijd dan er beschikbaar is bij alle betrokken partijen.
- Basale uitwisseling van informatie heeft nog niet het gewenste niveau.

C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingpartners

- De samenwerking verloopt, voor zover deze gestalte krijgt, goed. Echter, de aanwezigheid van alle inspectiepartners tijdens reguliere overleggen is niet gegarandeerd, waardoor er discussie is over deelname.
- Ook signaleert RUDZL dat bij het periodiek Regionale Brzo+ overleg vele partijen afwezig zijn.
- De samenwerking met het waterschap op gebied van vergunningverlening verdient aandacht.

C4 Ketentoezicht

- Aan ketentoezicht wordt vooral invulling gegeven door het delen van informatie met ketenpartners.

- In (reguliere) overleggen worden de ketenpartners over en weer geïnformeerd over taken en bevoegdheden om zo tot betere afspraken in samenwerking te komen.

C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners

- De dienst gebruikt verschillende systemen en informatiebronnen. Er bestaat nog geen centrale koppeling van die data. Dit bepaalt ook de mate en kwaliteit van informatie die kan worden uitgewisseld met ketenpartners. De basis is gelegd maar heeft wel verbetering.
- De gemeenten kennen naast RUDZL meerdere gemeenschappelijke regelingen die met elkaar concurreren om tijd/aandacht en financiën.

D. Onafhankelijkheid

D1 Mandatering

- Er is gebrek aan een eenduidig mandaat. Medewerkers geven aan dat dit voor onduidelijk zorgt in de uitvoering van hun taken.
- Wat betreft BTP is er verschil tussen datgene wat is opgedragen en wat is opgenomen in het jaarplan. Lokaal bestaat er nog discussie over mandatering van basistaken, met name rond vergunningverlening. In het proces van vergunningverlening laat het ontvangen van noodzakelijke adviezen vanuit gemeenten regelmatig lang op zich wachten.
- Het mandaat voor uitvoering bij bestuurlijk gevoelige zaken is niet overal even helder. Hierdoor is de dienst niet altijd in staat de onafhankelijke rol te nemen zoals die bedoeld is.
- In het mandaat van de provincie is bepaald dat er geen mandaat is in geval van bestuurlijk gevoelige zaken.
- De dienst geeft aan dat er niet veel bestuurlijk gevoelige zaken zijn. Tegelijkertijd is wel vastgesteld dat in een aantal gevallen de dienst een ander standpunt heeft geformuleerd richting GS en daarmee zich onafhankelijk heeft opgesteld.

D2 Afwijking van advies omgevingsdienst

- Adviezen van RUDZL worden over het algemeen overgenomen door het bevoegd gezag.
- Als GS als bevoegd gezag afwijkt van een advies meldt dit bestuur dat sinds enige tijd aan de provinciale staten.

D3 Aandachtsbedrijvenlijst

- De aandachtsbedrijvenlijst (zorgbedrijven) wordt samengesteld op basis van informatie van medewerkers (o.a. toezichthouders), informatie over klachten, handhavingsprocedures, naleefgedrag etc.
- De dienst heeft zowel online als telefonisch een meldsysteem voor milieuklachten en calamiteiten. Daarnaast is er een piketdienst ingericht met 24-uurs bezetting.
- Informatie over meldingen worden gedeeld met het bevoegd gezag/politie/OM en inspectiepartners.
- Toezichthouders zijn niet (allemaal) bekend met de rol van een crisisorganisatie en de wijze waarop deze is ingericht.

D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid

- Ondanks dat de dienst is gehuisvest bij en gebruik maakt van faciliteiten van de provincie blijft de inhoudelijke onafhankelijkheid wel bewaard.
- RUDZL neemt wekelijks deel aan portefeuille-overleggen van de gedeputeerden. Voor gemeentelijke bestuurders is de dienst op afroep beschikbaar.
- Informatievoorziening en communicatie richting raden en staten kan beter. Er kan meer uitleg gegeven worden aan raden en staten over wat de dienst doet.
- De gemeenten hebben, naar aanleiding van een voorstel van de dienst, te kennen gegeven behoefte te hebben aan adviseurs van de dienst bij het opstellen van Omgevingsplannen in het kader van de Omgevingswet. Van de 15 gemeente hebben er 2 daadwerkelijk een beroep op de dienst gedaan. Echter door capaciteitsgebrek kon de dienst dit niet waarmaken.

- Volgens het bestuur staat de RUD niet ter discussie; de visitatiecommissie stelt wel vast dat over de Toekomstagenda en de doorontwikkeling van de dienst (bijv. tot Kenniscentrum) al geruime tijd geen consensus is bereikt.

E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's

- Regionale risicoanalyse wordt gezien als een noodzakelijke onderbouwing van het uniforme uitvoeringsprogramma. Recent heeft de dienst het voortouw genomen voor het proces om te komen tot een regionale risicoanalyse.
- Het is nog onduidelijk hoe de risicoanalyse wordt ingevuld (prioriteiten) en waar op gestuurd wordt. Het gebruik van data ten behoeve van risicoanalyse als onderbouwing van het uitvoeringsprogramma staat in de kinderschoenen (12). Er is een grote behoefte aan een extra informatieadviseur.
- De verschillen in opgedragen milieutaken (al dan niet BTP) vanuit de gemeenten aan RUDZL belemmeren het opstellen van een uniform uitvoeringsprogramma.
- Er is onder de opdrachtgevers verschil van mening over de vraag welke uitvoerende taken die bij RUDZL zouden moeten worden ingebracht. Lokaal bestaat in een enkel geval de wens de volledige uitvoering in eigen hand te houden.
- Voor de interne organisatie is het ter beschikking hebben van kwalitatief goede data van belang. Betrouwbare data zijn noodzakelijk voor het opstellen van risicoanalyses en uitvoeringsprogramma's en zijn het fundament voor verdere doorontwikkeling. Er dient nog een forse slag te worden gemaakt om de data-kwaliteit op peil te brengen.

F. Governance

- Het bestuur treedt nu voornamelijk op als collectief van opdrachtgevers. Maar het heeft daarnaast ook de rol van eigenaar. Het ontbreekt de dienst op dit moment aan een heldere visie op basis waarvan met het bestuur kan worden gesproken over invulling van eigenaarschap en sturing.
- RUDZL stelt zich erg dienstbaar op naar de opdrachtgevers. Zo wil de dienst zijn werk zo goedkoop mogelijk leveren en het liefst geen nee verkopen. De dienst is er trots op goedkoop te zijn.
- De focus op kosten en lage tarieven heeft als consequentie dat er weinig geld en tijd is voor niet direct productieve taken. Dat bijv. deelname aan landelijke overleggen toch op niveau plaatsvindt, is mede te danken aan de loyaliteit van medewerkers die blijkt uit de bereidheid om dit in eigen tijd te doen.
- Veel opdrachtgevers staan positief tegenover RUDZL als regionale dienst en tegenover de wijze waarop het werk uitgevoerd wordt. Desalniettemin ziet het dB graag een groei van vertrouwen in de dienst vanuit de opdrachtgevers.
- Deelnemers merken dat de dienstverlening van de RUD niet altijd op een uurtarief gezet kan worden. Aan de andere kant ontbreekt het de deelnemers aan inzicht in wat ze geleverd krijgen voor hun bijdragen en dat maakt het moeilijk om hun bijdragen uit te breiden.

Vervolgstappen

Omgevingsdienst NL verwacht van de dienst de volgende vervolgstappen:

1. De directie agendeert het visitatierapport binnen een redelijke termijn in het DB/AB en publiceert het vervolgens op zijn website;
2. De directie stelt ter opvolging van de aanbevelingen een verbeterplan op met een uitwerking van verbeteracties en resultaatdoelen; het plan geeft aan met welke frequentie de voortgang wordt gerapporteerd in het DB/AB;
3. Het verbeterplan wordt vastgesteld door het DB/AB en vervolgens gedeeld met bureau ODNL.