



Vergunningverlening, toezicht en handhaving Provincie Limburg

Bestuurlijk rapport
December 2022

Inhoudsopgave

		1
1	Bestuurlijke hoofdpunten	3
2	Minimalistische benadering van VTH	4
3	Provincie pakt niet door in beleid en uitvoering	9
4	Uitvoering door RUD ZL overwegend op orde	14
5	Verbetering informatievoorziening en betrokkenheid PS is wenselijk	16
6	Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer	18

1 Bestuurlijke hoofdpunten

Negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving kunnen maatschappelijk grote gevolgen hebben. Denk bijvoorbeeld aan de uitstoot of lozing van schadelijke stoffen of geur- en geluidsoverlast. Wanneer hierbij normen worden overschreden kan dit het milieu en de mentale en fysieke gezondheid van mensen aantasten. Naast milieu en gezondheid kunnen bedrijven door de opslag van gevaarlijke stoffen ook risico's vormen voor de veiligheid van de omgeving. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een belangrijk instrument om de negatieve effecten van bedrijven op de leefomgeving te beheersen.

Met deze achtergrond heeft de Zuidelijke Rekenkamer de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving onderzocht. Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op VTH op het gebied van milieu (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; Wabo) en externe veiligheid (het Besluit risico's zware ongevallen; Brzo).^{1,2} De belangrijkste bestuurlijke hoofdpunten voor de provincie Limburg volgend uit het onderzoek van de rekenkamer zijn:

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

Bovenstaande vier hoofdpunten worden in de hoofdstukken hierna verder toegelicht, met een onderscheid naar conclusies, onderbouwing van deze conclusies aan de hand van de bevindingen en afsluitend aanbevelingen voor GS en PS. Meer achtergrond, details en bevindingen staan beschreven in het bijgevoegde 'rapport van bevindingen' van dit onderzoek.

¹ Wabo milieu gaat over de uitstoot van stoffen, geur, geluid, afval, bodem en energie. Brzo-bedrijven vallen onder het Brzo-stelsel. Dit impliceert een aanvullend en stringenter VTH-regime.

² Voor de uitvoering van deze VTH-taken is de provincie Limburg verantwoordelijk voor 212 bedrijven met een verhoogde kans op milieuverontreiniging en/of bedrijven die werken met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Bij bedrijven met een verhoogde kans op milieuverontreiniging is de provincie verantwoordelijk voor VTH in het kader van de Wabo. Bij bedrijven die werken met bepaalde hoeveelheden gevaarlijke stoffen is de provincie verantwoordelijk voor VTH in het kader van de Wabo en het Brzo.

2 Minimalistische benadering van VTH

De uitvoering van VTH toont kwetsbaarheden die zijn gerelateerd aan de politiek/bestuurlijke keuze van de provincie voor een minimalistische benadering.

2.1 Conclusies

- C1 De provincie kiest voor een minimale inzet van VTH, wat beperkingen voor de kwaliteit oplevert.
- C2 De provincie heeft maar beperkt additioneel beleid om de inhoudelijke uitvoering van VTH vorm te geven.

2.2 Onderbouwing conclusies

2.2.1 Minimale inzet en gevolgen voor kwaliteit

De minimalistische invulling van de VTH-uitvoering staat in contrast met de ambities van de provincie Limburg op het gebied van de leefomgeving. De minimale invulling heeft namelijk gevolgen voor de kwaliteit van de VTH-uitvoering en maakt de leefomgeving kwetsbaarder. Dit strookt niet met de provinciale ambitie om een voortreffelijke leefomgeving te creëren zoals in het VTH-uitvoeringsprogramma 2022 van de provincie Limburg staat beschreven: *“De centrale ambitie van provincie Limburg is het creëren van een voortreffelijke woon- en leefomgeving; een leefomgeving waar mensen zich prettig voelen (Provinciale Omgevingsvisie Limburg). Een duurzame, schone, stille en veilige leefomgeving maakt daar deel van uit. Met de inzet van haar VTH-instrumentarium levert onder andere het cluster VTH een bijdrage aan de gewenste kwaliteit op bijvoorbeeld het gebied van het behoud van natuurwaarden en de lucht-, water- en bodemkwaliteit. (p.4)”*

Tijdens het rekenkameronderzoek is het beeld naar voren gekomen dat de provincie de afgelopen jaren met name scherp lette op de kosten van de RUD ZL. Dit wordt ook bevestigd door betrokkenen van zowel de RUD ZL als de provincie. Hoewel bij de provincie het sentiment dat de RUD ZL te duur zou zijn intussen wat minder lijkt te spelen, is de invulling van VTH nog steeds minimaal te noemen. Daarbij geldt het principe: hetgeen je erin stopt, krijgt je er ook uit. Door deze invulling zijn er geen goede condities voor een ambitieus milieubeleid. Hieronder worden (gevolgen van) de minimale VTH-inzet door de provincie Limburg verder toegelicht.

Toezichtsfrequentie

De provincie Limburg houdt relatief weinig toezicht op bedrijven. In het beleid verwijst de provincie enkele keren naar het wettelijk minimum voor Wabo-toezicht. Voor bedrijven op Chemelot geldt specifiek beleid, maar dat is niet echt strenger dan bij bedrijven buiten Chemelot.³ Vergeleken met andere provincies

³ Omdat bedrijven op Chemelot onder 1 koepelvergunning vallen is de wettelijke norm voor Wabo-toezicht extreem laag (een controle per jaar voor heel Chemelot). De provincie Limburg heeft daarom specifiek beleid voor de toezichtsfrequentie op Chemelot. Deze is voor sommige bedrijven (Brzo lagedrempelinrichtingen) wat minder frequent dan voor bedrijven buiten Chemelot en voor sommige bedrijven (niet-Brzo inrichtingen) wat frequenter.

worden in Limburg in de praktijk dan ook relatief weinig inspecties gehouden bij bedrijven (zie hoofdstukken 5.2.2 & 5.3.1 van het rapport van bevindingen). Uit analyses blijkt dat het aantal Wabo-inspecties bij Brzo-bedrijven veel lager liggen dan bij andere omgevingsdiensten. Voor Brzo-inspecties is de toezichtlast gebaseerd op landelijke systematiek en doet de provincie niets extra's. Vergelijken met andere provincies blijkt in de praktijk dat er in Limburg relatief weinig Brzo-inspecties worden gehouden bij lagedrempelinrichtingen. Ook worden bij bedrijven in Limburg het minst vaak onaangekondigde Brzo-controles gehouden.

Met de huidige toezichtfrequentie worden zeer waarschijnlijk veel overtredingen niet geconstateerd. Deze constatering volgt uit het project 'intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven'. Bij dit project werd € 517.000,- beschikbaar gesteld voor het uitvoeren en afhandelen van geïntensiveerde controles in 2019. Aanleiding hiervoor waren faillissementen bij afvalbedrijven en hoge saneringskosten voor de provincie. De intensievere controles in 2019 zorgden voor veel meer geconstateerde (zware) overtredingen. De RUD ZL adviseerde de provincie dan ook om het intensievere toezicht voort te zetten en stelde dat het aanvullende toezicht nodig is om grip te houden op de afvalbranche. Desondanks is het project niet voortgezet en is na 2019 het toezicht weer terugschroefd naar de reguliere aanpak. Terwijl een betrokkene van de RUD ZL het gebrek aan structurele financiering als reden hiervoor noemde, heeft de provincie aan de rekenkamer aangegeven dat dit vanwege de coronacrisis was. Het is echter voor de rekenkamer onduidelijk waarom de coronapandemie de voortzetting van het project verhinderde. Het terugschroefde toezicht zorgde ervoor dat het aantal geconstateerde overtredingen weer substantieel lager was. Het totaal aantal geconstateerde overtredingen door de RUD ZL (niet gelimiteerd tot afvalbedrijven) was in die jaren (2020 en 2021) namelijk ongeveer de helft van het aantal overtredingen in 2019 (zie Tabel 1).

Tabel 1. Het totaal aantal overtredingen bij bedrijven in de jaren met en zonder het intensievere toezicht bij afvalverwerkende bedrijven. Het terugschroeven van het toezicht na 2019 maakt het zeer waarschijnlijk dat veel overtredingen in 2020 en 2021 niet meer worden geconstateerd.

Overtredingen	2018	2019	2020	2021
Totaal	127	233	106	136
Overtredingen met (mogelijke) zware gevolgen ⁴	12	22	3	9
Overtredingen met slecht gedrag ⁵	0	28	4	2

↑
**Intensiever toezicht bij
 afvalverwerkende bedrijven**

⁴ Overtredingen worden beoordeeld volgens de Landelijke Handhavingstrategie. De rekenkamer heeft overtredingen waarbij de mogelijke gevolgen zijn geëvalueerd in de zwaarste twee categorieën ('van belang' of 'dreigend') als overtredingen met (mogelijke) zware gevolgen geëvalueerd.

⁵ Overtredingen worden beoordeeld volgens de Landelijke Handhavingstrategie. De rekenkamer heeft overtredingen waarbij het gedrag van de overtreder is beoordeeld in de zwaarste twee categorieën ('calulerend' of 'bewust en structureel/crimineel') geëvalueerd als overtredingen met slecht gedrag geëvalueerd.

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

De beperkte provinciale inzet beperkt zich niet tot de toezichtfrequentie. Het komt bijvoorbeeld ook naar voren bij het project 'Uitvraag Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)'. Landelijk is in 2018 afgesproken om de emissies van ZZS naar lucht en water te inventariseren door een uitvraag bij bedrijven.⁶ Deze uitvraag vond plaats om te toetsen of de vergunningen van deze inrichtingen moeten worden aangepast. De provincie Limburg volgde in eerste instantie de (ambitieuze) landelijke lijn, maar heeft uiteindelijk gekozen voor een minimale uitvoering van dit project. Bedrijven ontzien van de benodigde inspanning en een beperking van de kosten lagen hier onder andere aan ten grondslag. In de praktijk betekende dit dat het budget voor dit project € 90.000,- bedroeg, terwijl het in een oorspronkelijk plan van aanpak was begroot voor € 1.129.280,-. Voor zover bij de rekenkamer bekend, is Limburg hiermee de enige provincie die een beperkte uitvoering aan het project heeft gegeven. Hiermee zijn ook verschillende toezeggingen niet nagekomen. Als gevolg van de beperkte aanpak heeft het project maar weinig nuttige informatie opgeleverd en zijn vergunningen naar aanleiding van het project niet geactualiseerd op het gebied van ZZS.

Capaciteit

Een belangrijke bepalende factor voor de kwaliteit van VTH is de beschikbare capaciteit, maar de capaciteit is bij de RUD ZL krap voor de uit te voeren taken. Zo is voor handhaving in de begroting van de RUD ZL voor 2023 extra juridische capaciteit opgenomen, omdat de juristen al jaren onder hoge druk werken. Ook bij vergunningverlening werd door een betrokkene gewezen op de hoge werkdruk en werd de huidige capaciteit aangemerkt als de ondergrens. Ondanks dat de kwaliteit van vergunningen door een extern adviesbureau als goed is beoordeeld (zie Hoofdstuk 4.2.2), zou meer capaciteit kunnen zorgen voor betere vergunningen (zoals minder fouten en meer aanscherpingen). Bij toezicht speelt de beperkte capaciteit een rol bij het niet halen van het jaarlijkse aantal Wabo-inspecties (en daarmee mogelijk de wettelijke norm). De capaciteit staat namelijk onder druk door (langlopende) bestuursrechtelijke trajecten (zie Hoofdstuk 3.2.2). Ook voor de toekomst vormt de personele capaciteit een risico. Het is namelijk erg moeilijk voor de RUD ZL om gekwalificeerd personeel te werven.

RUD ZL

Wanneer de RUD ZL als geheel wordt gezien, ontstaat het beeld van een kleine en goedkope omgevingsdienst.⁷ Uit een recente benchmark blijkt dat de RUD ZL een efficiënte uitvoeringsdienst is met een laag tarief. Vergeleken met andere omgevingsdiensten is de RUD ZL relatief klein en goedkoop. Vergeleken met de omgevingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor Brzo-bedrijven⁸ dan is de RUD ZL zelfs ruimschoots de kleinste. Verder heeft de RUD ZL van alle omgevingsdiensten het op één na laagste

⁶ Bedrijven zijn sinds 1 januari 2016 wettelijk verplicht iedere vijf jaar informatie te overleggen aan het bevoegd gezag over hun luchtemissies van ZZS.

⁷ De provincie Limburg is samen met 16 gemeenten uit Zuid-Limburg verantwoordelijk voor de RUD ZL. Van deze partijen is de provincie de belangrijkste opdrachtgever voor de RUD ZL en verantwoordelijk voor ruim de helft van de totale financiering.

⁸ Er zijn zes omgevingsdiensten die VTH-taken uitvoeren voor Brzo-bedrijven: Omgevingsdienst Groningen, Omgevingsdienst regio Nijmegen, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en de RUD ZL.

budget per inwoner voor basistaken. Daar staat tegenover dat de dienst het op één na hoogste budget heeft per bedrijf. De oorzaak hiervan is de relatief zware industrie in Limburg, bijvoorbeeld op Chemelot. Verder valt op dat in vergelijking met andere omgevingsdiensten de capaciteit bij de RUD ZL relatief lager is bij toezicht en handhaving dan bij vergunningverlening.

Dat de RUD ZL relatief goedkoop en efficiënt is, heeft niet op alle gebieden een hogere doelmatigheid tot gevolg. Het blijkt dat er met name in bedrijfseconomische zin op doelmatigheid wordt gefocust en minder op maatschappelijk rendement (dat wil zeggen inclusief maatschappelijke kosten en baten). Verder kan de uitvoering van VTH -naast positieve maatschappelijke effecten op de leefomgeving- mogelijk ook positieve financiële consequenties hebben voor de provincie. Ten eerste kan een goede uitvoering zorgen voor minder kosten op een later moment: *'vooraf meer controleren is goedkoper dan achteraf saneren'*. Een tweede manier waarop kosten voor de uitvoering van VTH kunnen worden terugverdiend is het opleggen en innen van lasten onder dwangsom. Als er meer overtredingen worden geconstateerd -bijvoorbeeld door additioneel toezicht- kan dit mogelijk leiden tot meer (inkomsten uit) opgelegde lasten onder dwangsom. Ook kunnen de inkomsten voor de provincie toenemen wanneer de inning van opgelegde lasten onder dwangsommen beter op orde wordt gebracht. Tot nu toe zijn deze opgelegde lasten namelijk maar zeer beperkt geïnd door de provincie (zie Hoofdstuk 3.2.1).

De relatief kleine omvang en capaciteit van RUD ZL is in contrast met landelijke ontwikkelingen. De commissie van Aartsen⁹ constateerde namelijk dat omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn. Naar aanleiding van de aanbevelingen van deze commissie (en andere relevante onderzoeken) heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenwerking met andere partijen recentelijk een 'interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel' opgesteld.

2.2.2 Beperkt additioneel beleid

Aanvullend provinciaal beleid zou het mogelijk maken om vergunningen aan te scherpen. De provincie Limburg hanteert momenteel bijna altijd landelijke wettelijke normen en doet niet of nauwelijks aan bovenwettelijk beleid. Vergunningverleners zouden wel graag aanvullend beleid zien op thema's waar dit mogelijk is. Onderdelen die daarbij genoemd worden zijn geur, geluid, (potentiële) ZZS en schone lucht. Geur en geluid zijn daarbij interessant, omdat de meeste klachten van burgers over de bedrijven gerelateerd zijn aan deze thema's. Met betrekking tot geur is de provincie Limburg een van de vier provincies zonder eigen geurbeleid. Met betrekking tot geluid heeft de provincie voor VDL Nedcar en Chemelot gebruik gemaakt van de wettelijk mogelijkheid om beleid op te stellen dat minder strenge geluidsnormen mogelijk maakt.

⁹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie van Aartsen). 'Om de leefomgeving: omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' (2021).

Schone Lucht Akkoord

Ondanks de ondertekening van het Schone Lucht Akkoord in 2021 door de provincie Limburg,¹⁰ heeft dit akkoord nog geen gevolgen voor vergunningen van bedrijven in Limburg. De ondertekening van het akkoord is namelijk een beleidsambitie die niet automatisch doorwerkt in de vergunningverlening van een bedrijf met milieubelastende activiteiten. Het akkoord dient daarvoor te worden uitgewerkt in provinciaal beleid. Ondanks dat vergunningverleners het belang van dit beleid benadrukken, geven betrokkenen van de RUD ZL aan dat ze nog in het ongewisse blijven over (vorderingen van) de uitwerking van het beleid. De provincie zelf geeft aan dat momenteel de mogelijkheid nog wordt verkend om binnen de wettelijke normen scherper te vergunnen bij industriële bedrijven.

Veiligheid op Chemelot

Voor de veiligheid op Chemelot heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in 2018 aanbevolen om te streven naar hogere veiligheidsniveaus dan wettelijk vereist. Om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen werd de provincie aanbevolen om een ambitieuze en uitgewerkte visie te formuleren. Naar aanleiding van het rapport van de OVV zijn er door de provincie verschillende visies/adviezen opgesteld. Dit heeft tot nu toe nog niet geleid tot provinciale kaders met strengere eisen bij de uitvoering van VTH voor Chemelot. Wel heeft de provincie aangegeven dat er nog een bestuurlijke afweging wordt gemaakt, die zal resulteren in een convenant met betrokken partijen.

2.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS

- A1 Ga voortvarend aan de slag met de beleidsmatige uitwerking van het Schone Lucht Akkoord en betrek RUD ZL hierbij.
- A2 Verhelder de positie van GS met betrekking tot de minimalistische benadering van VTH aan de ene kant en de ambities voor de leefomgeving aan de andere kant.

Aanbevelingen voor PS

- A3 Voer met de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek een discussie over de effecten van de minimalistische invulling van de VTH-uitvoering en de wenselijkheid van de voortzetting daarvan. Betrek hierbij ook de ambities voor de leefomgeving en zorg dat deze in lijn zijn met de invulling van VTH.
- A4 Voer een discussie over de wenselijkheid van additioneel beleid voor inhoudelijke uitvoering VTH.

¹⁰ De provincie Limburg was daarmee de laatste provincie die zich bij dit akkoord aansloot.

3 Provincie pakt niet door in beleid en uitvoering

In het beleid en de uitvoering wordt op verschillende onderdelen niet doorgepaktd, wat ten koste gaat van effectiviteit en doelmatigheid.

3.1 Conclusies

- C3 Handhaving bij bedrijven kan worden bestempeld als: 'High trust, no penalty'.
- C4 Het toezicht op bedrijven is onvoldoende risicogericht vormgegeven.
- C5 De beleidscyclus is niet gesloten doordat de samenwerking tussen beleidsvorming en uitvoering onvoldoende is.

3.2 Onderbouwing conclusies

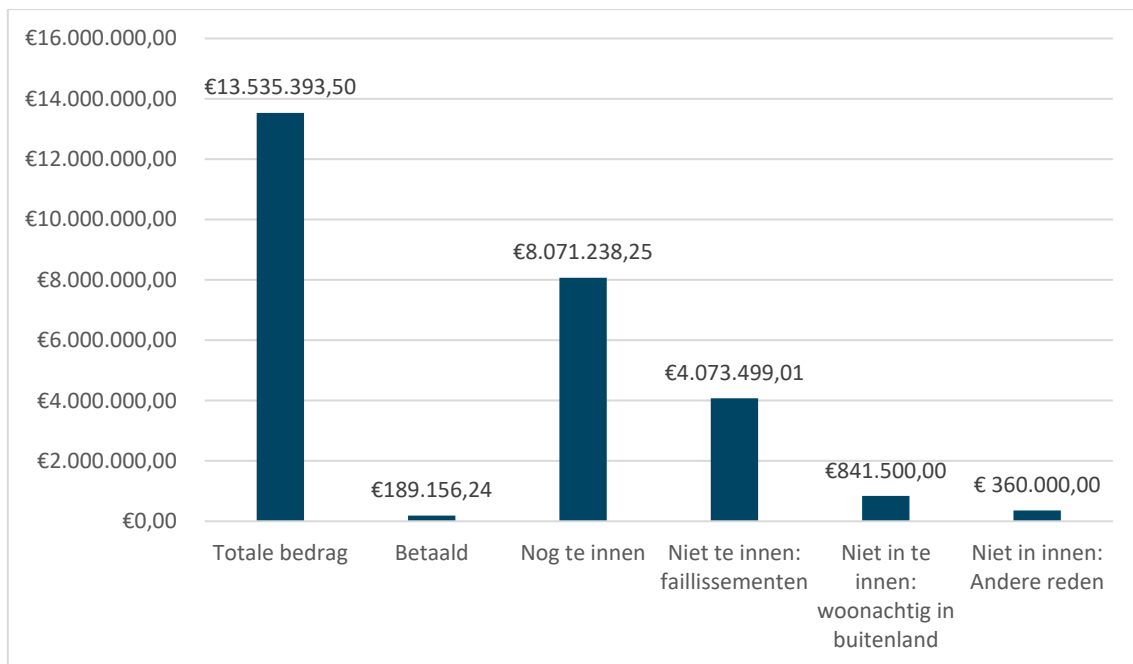
3.2.1 High trust, no penalty

Hoewel 'high trust, high penalty' in het VTH beleidsplan 2021-2023 van de provincie Limburg als uitgangspunt wordt geschetst, kan in de praktijk eerder worden gesproken over 'high trust, no penalty'. Dit wordt hieronder verder toegelicht.

Bestuursrechtelijke handhaving

De opgelegde lasten onder dwangsom en kosten voor bestuursdwang¹¹ zijn (nog) vrijwel niet geïnd door de provincie. De opgelegde lasten onder dwangsom en de kosten voor bestuursdwang bedragen in totaal zo'n € 13,5 miljoen, waarvan minder dan € 200.000,- is geïnd. Deels zijn er redenen waarom verschillende lasten en kosten niet (meer) kunnen worden geïnd, zoals faillissementen en personen die in het buitenland woonachtig zijn. Toch staat er op dit moment nog meer dan € 8 miljoen aan bedragen open die mogelijk wel zijn in te vorderen (zie Figuur 1). De provincie heeft aan de rekenkamer aangegeven dat het niet duidelijk is wat de kans is dat deze bedragen ook daadwerkelijk worden geïnd. Het proces van het invorderen van de opgelegde lasten van bestuursrechtelijke herstelsancties had de provincie ten tijde van het onderzoek nog niet eenduidig ingeregeld. Op vragen van de rekenkamer daarover heeft de provincie aangegeven dat ze inmiddels een eerste overleg hebben gehad om dit proces van debiteurenbeheer te gaan vormgeven.

¹¹ Bij bestuursdwang wordt de overtreding direct beëindigd en worden de kosten verhaald op de overtreder. Bij een besluit tot een last onder dwangsom wordt een termijn opgenomen waarbinnen het bedrijf de overtreding moet beëindigen. Indien dit niet gebeurt zal de dwangsom worden verbeurd.



Figuur 1. Bedragen van wel en niet geïnde lasten op dwangsom en kosten voor bestuursdwang.

Voordat lasten onder dwangsommen en lasten onder bestuursdwang worden opgelegd hebben bedrijven al voldoende mogelijkheid om de overtreding te beëindigen. Dit komt voort uit de Landelijke Handhavingsstrategie, die de provincie Limburg sinds 2018 volgt. Deze strategie geeft per categorie overtreding¹² aan welke inzet van handhaving toepasselijk is. Door de verschillende stappen en bijbehorende procedures kan dit traject lang duren. Van alle geconstateerde overtredingen komt het daardoor maar bij een heel klein deel tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De meeste overtredingen worden tijdens het bestuursrechtelijke handhavingstraject opgelost. Dit sluit ook aan bij het doel van bestuursrechtelijke handhaving: het oplossen van de overtreding.

Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving heeft als doel om de overtreder te bestraffen, maar de inzet hiervan is in Limburg niet op niveau. Een oorzaak hiervan is dat de RUD ZL nog geen medewerkers heeft die als buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) functioneren.

In vergelijking met andere omgevingsdiensten loopt de RUD ZL achter met de inzet van BOA's. Uit een landelijke vergelijking blijkt dat alle andere omgevingsdiensten in Nederland BOA's in dienst hebben. De RUD ZL is in het jaar 2020 dan ook de enige omgevingsdienst die geen strafrecht heeft ingezet.

¹² Overtredingen worden gecategoriseerd op basis van de zwaarte van de mogelijke gevolgen van een overtreding en het gedrag van de overtreder.

De meerwaarde van de inzet van BOA's is duidelijk. Ten eerste kunnen BOA's boetes opleggen aan bedrijven met lichte overtredingen¹³. Hiermee kan snel worden opgetreden tegen overtredingen. Ten tweede kunnen BOA's een proces-verbaal opstellen bij zwaardere overtredingen. Daarmee kan dit een impuls opleveren voor strafrechtelijke handhaving, zeker gezien de capaciteitsproblemen die spelen bij de politie. De meerwaarde van de inzet van BOA's bij de RUD ZL wordt door verschillende betrokkenen benadrukt, waaronder het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Ook de RUD ZL stelt dat de inzet van BOA's tot de mogelijkheden moet behoren en zelfs noodzakelijk is voor de uitvoering van het provinciale beleid.

Ondanks de meerwaarde van BOA's bij de RUD ZL constateert de rekenkamer dat dit geen prioriteit heeft bij de provincie Limburg. In 2020 is 'slechts' een pilot (tot medio 2023) gestart voor de inzet van BOA's bij de RUD ZL. Tot nu toe heeft dit nog niet geleid tot de inzetbaarheid van BOA's en de omgevingsdienst is dit nog aan het inrichten. Verder blijkt uit de landelijke vergelijking dat de 0,5 FTE die de RUD ZL met de pilot voor BOA's wil inzetten aan de lage kant is. Wel wordt in het plan van aanpak van de pilot aangegeven dat geëvalueerd gaat worden of het wenselijk is om structureel een BOA-capaciteit van 3 FTE bij de RUD ZL onder te brengen.

3.2.2 Toezicht is onvoldoende risicogericht

Er is geen beleid om de kwantiteit van Wabo-inspecties volgens risicogerichte systematiek te bepalen. Dat wil zeggen dat er geen beleid is om bedrijven met hogere risico's (zoals slecht naleefgedrag) meer te controleren. Dit sluit niet aan op de provinciale VTH-beleidsplannen waarin risicogerichte inzet van toezicht centraal staat.

Ook uit de praktijkgegevens blijkt dat de toezichtlast voor bedrijven niet risicogericht wordt bepaald. Een analyse van de rekenkamer toont aan dat bedrijven met meer overtredingen niet duidelijk meer uren gecontroleerd worden in het opvolgende jaar. Daarnaast wordt er bij capaciteitsgebrek bij de RUD ZL voor gekozen om reguliere inspecties niet uit te voeren bij de bedrijven waar langlopende handhavingstrajecten lopen. De keuze om geen regulier toezicht te houden bij bedrijven met handhavingstrajecten strookt niet met het principe van risicogericht toezicht. Vanuit dit principe zouden immers bedrijven met meer overtredingen of handhavingstrajecten juist meer (regulier) toezicht moeten krijgen in plaats van minder.

De rekenkamer constateert verder dat het beleid/de uitvoering inzake de frequentie van Wabo-inspecties met betrekking tot het milieurisico onduidelijk is en dat het twijfelachtig is of wettelijke normen worden gehaald. De wettelijke norm voor de frequentie van Wabo-inspecties is afhankelijk van het milieurisico van een bedrijf. In de VTH-uitvoeringsprogramma's van de provincie Limburg voor 2017 en 2021 wordt de frequentie van het Wabo-toezicht vastgesteld op het wettelijk minimum: jaarlijks bij bedrijven met een hoog

¹³ BOA's kunnen voor verschillende overtredingen de bestuursrechtelijke strafbeschikking milieu (BSBM) opleggen. De Richtlijn Bestuurlijke Strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten kent een groot aantal feiten, die met een BSBM kunnen worden afgedaan.

milieurisico en eenmaal per drie jaar bij bedrijven met een laag milieurisico.¹⁴ De RUD ZL hanteert in 2022 echter een driedeling voor milieurisico van bedrijven: laag, midden, hoog. Deze driedeling (en de onderbouwing ervan) wordt nergens genoemd in het beleid. Verder constateert de rekenkamer dat meer dan 60% van de bedrijven die in 2022 als hoog milieurisico zijn geclassificeerd de afgelopen drie jaar niet jaarlijks zijn gecontroleerd. Het is dus zeer twijfelachtig of de wettelijke norm van een jaarlijkse controle bij bedrijven met een hoog milieurisico is gehaald.

Bij Brzo-controles wordt de toezichtslast door middel van landelijke systematiek bepaald. Deze systematiek is wel risicogericht vormgegeven.

3.2.3 Beleidscyclus is onvoldoende gesloten

Betrokkenen bij de RUD ZL geven aan dat de provincie maar weinig hun feedback opvolgt. Mogelijk is dit deels een gevolg van de minimalistische benadering van VTH, zoals in Hoofdstuk 2.2.1 is beschreven. Verder blijkt uit verschillende casussen dat de terugkoppeling van de provincie soms te wensen overlaat. Een gevolg van de geringe effecten van feedback is dat de RUD ZL terughoudender is geworden met het inbrengen van eigen initiatieven. Vanuit de ambtelijke organisatie van de provincie is aan de rekenkamer aangegeven dat zij wel tevreden zijn met de input van de RUD ZL voor de inhoudelijke verbetering van de VTH-uitvoering, de VTH-opdracht en het VTH-uitvoeringsbeleid.

De relatie tussen de provincie en de RUD ZL is over het algemeen moeizaam. Eerder onderzoek constateerde al een wij-zij verhouding en concludeerde dat deze relatie optimalisatie behoeft.¹⁵ De kritische blik van de provincie naar het functioneren van de RUD ZL ('RUD ZL doet z'n werk niet goed') en het provinciale beeld dat de RUD ZL te duur was hebben bijgedragen aan de moeizame verhoudingen. Hoewel de verhoudingen inmiddels wel iets lijken te verbeteren is deze verhouding nog steeds niet goed. Een goede relatie tussen de provincie (opdrachtgever) en RUD ZL (opdrachtnemer) is van belang voor een goede samenwerking en een goed werkende beleidscyclus.

De VTH-beleidscyclus bestaat uit een strategisch deel waarin het beleid wordt gevormd en een uitvoerend deel waarin het beleid wordt uitgevoerd. De provincie is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en de RUD ZL is verantwoordelijk voor de uitvoering. Om de beleidscyclus goed te laten werken moet deze 'gesloten' zijn. Dit betekent dat de provincie de kennis en expertise van de RUD ZL als 'input' voor het opstellen van beleid gebruikt. Daarnaast dient de RUD ZL relevante informatie voor beleidsvorming te signaleren en terug te koppelen aan de provincie. Zoals hierboven beschreven blijkt deze beleidscyclus in de praktijk dus onvoldoende gesloten te zijn.

¹⁴ In andere jaren wordt de frequentie van Wabo-toezicht niet specifiek benoemd in de uitvoeringsprogramma's.

¹⁵ Provincie Limburg (2020). Op afstand maar in verbinding.

3.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS

- A5 Zorg voor een borging van de processen om opgelegde dwangsommen en bestuursdwang tijdig te innen.
- A6 Geef meer prioriteit aan de inzet van BOA's bij de RUD ZL.
- A7 Zorg voor een verdere invulling van risicogericht beleid en betrek de RUD ZL hierbij.
- A8 Zet in op een verdere verbetering van de relatie met de RUD ZL.
- A9 Stimuleer de RUD ZL om feedback te geven en borg een goede procedurele afhandeling hiervan.
- A10 Betrek de RUD ZL structureel bij beleidsprocessen die de uitvoering en/of de inhoud van VTH raken.

Aanbevelingen voor PS

- A11 Vraag GS om een overzicht van de voortgang van bovenstaande aanbevelingen.

4 Uitvoering door RUD ZL overwegend op orde

De RUD ZL heeft als zelfstandige organisatie de uitvoering overwegend op orde, maar bij sommige processen is er nog wel verbetering wenselijk.

4.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C6 | RUD ZL kan veelal onafhankelijk uitvoering geven aan VTH en haar inhoudelijke expertise is over het algemeen leidend bij besluitvorming. |
| C7 | De kwaliteit van werkzaamheden door de RUD ZL is overwegend op orde, maar op processen nog wel verbetering wenselijk. |

4.2 Onderbouwing conclusies

4.2.1 (On)afhankelijke uitvoering door RUD ZL

In de mandaatregeling is de onafhankelijkheid van de uitvoering van VTH door de RUD ZL deels geborgd. De VTH-taken zijn door de provincie namelijk in grote mate gemandateerd aan de RUD ZL. Wel zijn er enkele uitzonderingen op dit mandaat. De belangrijkste uitzondering zijn besluiten die 'bestuurlijk gevoelig' zijn. 'Bestuurlijk gevoelig' is daarbij niet gedefinieerd, maar voorbeelden die een betrokkene noemde zijn besluiten waarover GS op de hoogte zou moeten zijn, besluiten waarbij tegengestelde belangen spelen en casussen met veel publiciteit. Andere uitzonderingen op het mandaat zijn het intrekken van vergunningen en het instellen van (hoger) beroep.

Wanneer GS zelf besluiten nemen in het kader van de uitvoering van VTH, geeft de RUD ZL hiervoor een eigen advies af. Deze adviezen van de RUD ZL worden over het algemeen opgevolgd door de provincie. De afgelopen jaren zijn er slechts enkele casussen geweest waarbij sprake was van besluiten die tegen het advies van de RUD ZL ingingen. Twee van deze casussen zijn al eerder aan het licht gekomen: het fabriekscomplex Meerssen¹⁶ en de dwangsom voor Vossenbergh BV¹⁷. De afwijkende besluiten van GS worden niet aan PS voorgelegd. De Commissie van Aartsen stelt echter dat dit wel zou moeten omdat daarmee zo'n besluit onderdeel wordt gemaakt van de politieke besluitvorming.

Medewerkers van de RUD ZL ervaren soms wel druk of inmenging vanuit de provincie bij hun besluiten of adviezen. Betrokkenen die de rekenkamer heeft gesproken gaven aan dat dit bij hen niet tot andere besluiten of adviezen heeft geleid. Wel kunnen provinciale belangen en druk vanuit de provincie leiden tot extra inzet voor bepaalde casussen of provinciale doelen. Ook bij zulke extra inzet en/of creativiteit lijken objectieve afwegingen en wettelijke kaders nog wel leidend te zijn bij de RUD ZL.

¹⁶ Zuidelijke Rekenkamer. Fabriekscomplex Meerssen: bestuurlijk rapport. (2020); Zuidelijke Rekenkamer. Rapport van bevindingen: onderzoek fabriekscomplex Meerssen. (2020); Zuidelijke Rekenkamer. Onderzoeksbrief quickscan Marsna. (2019).

¹⁷ De vertrouwenspersoon. Rapportage inzake het onderzoek in opdracht van de provincie Limburg, betreffende een mogelijke integriteitsschending door voormalig gedeputeerde Eric Geurts. 2021.

4.2.2 Kwaliteit werkzaamheden overwegend op orde, maar verbetering is wenselijk

Op basis van gesprekken constateert de rekenkamer dat betrokkenen overwegend positief zijn over de kwaliteit van de uitvoering van VTH door de RUD ZL. Ook voldoen medewerkers grotendeels aan de kwaliteitseisen.

Vanwege de specialistische inhoud heeft de rekenkamer niet zelf de inhoudelijke kwaliteit van VTH (bv. inhoud van vergunningen, toezicht of handhaving) getoetst. Naast gesprekken en de beoordeling van processen is er wel gebruik gemaakt van externe beoordelingen. Zo is de kwaliteit van de inhoud van vergunningen extern getoetst. Uit deze evaluatie -die de RUD ZL heeft laten uitvoeren- komt naar voren dat de vergunningen van goede kwaliteit zijn. Verder blijkt uit de uitkomsten van het adviesrecht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) dat geconstateerde tekortkomingen in vergunningen voor Limburg vergelijkbaar zijn met de rest van Nederland. Wel is in Hoofdstuk 2.2.1 al aangegeven dat de inhoud van vergunningen nog verder verbeterd kan worden.

Ondanks de overwegend positieve indruk heeft de rekenkamer ook enkele processen geconstateerd die verbetering behoeven. Ten eerste is de actualiteit van vergunningen bij niet-Brzo bedrijven niet geborgd. Vergunningen voor deze bedrijven worden niet projectmatig geactualiseerd. De vergunningverlener moet zelf initiatief nemen om wijzigingen in beleid en regelgeving door te voeren in geactualiseerde vergunningen. Dit is in tegenstelling tot vergunningen voor Brzo-bedrijven, die projectmatig geactualiseerd worden. De RUD ZL geeft op basis daarvan dan ook aan dat relatief veel vergunningen van Brzo-bedrijven actueel zijn in vergelijking met het landelijk gemiddelde. Ten tweede heeft de rekenkamer geconstateerd dat toezichthouders overtredingen niet altijd registreren. Het gaat daarbij om kleine overtredingen waarvan wordt verwacht dat die snel zullen worden beëindigd. Deze vorm van gedogen is ongewenst en niet conform beleid. Buiten het feit dat dit handhaving onmogelijk maakt, zorgt dit ook voor een onvolledig inzicht in overtredingen voor bedrijven. Dit kan controle, evaluatie en een eventuele risicogerichte aanpak van bedrijven schaden. Ten derde, de geregistreerde gegevens van de RUD ZL bevatten onjuistheden en omissies. Hoewel de RUD ZL gegevens snel kon aanleveren, waren deze echter niet altijd juist, tegenstrijdig of onvolledig. Een goede registratie is essentieel voor goede uitvoering, inclusief monitoring en evaluatie.

4.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS

A12 Ga met de RUD ZL in gesprek hoe de processen kunnen worden verbeterd en neem dit mee in de opdrachten aan de RUD ZL.

Aanbevelingen voor PS

A13 Vraag GS om PS te informeren over besluiten waarbij de adviezen van de RUD ZL niet worden opgevolgd.

5 Verbetering informatievoorziening en betrokkenheid PS is wenselijk

De informatievoorziening van GS aan PS heeft verbetering op het punt van integraliteit/ totaaloverzicht, PS kunnen hun rol scherper invullen.

5.1 Conclusies

- | | |
|----|--|
| C8 | De informatievoorziening van GS aan PS is gefragmenteerd. |
| C9 | PS tonen zich betrokken, maar er is ruimte voor verbetering. |

5.2 Onderbouwing conclusies

5.2.1 PS zijn betrokken, maar verbetering is mogelijk

In de Wabo is een belangrijke rol toegekend aan het horizontale toezicht van PS op de uitvoering door GS. Vanuit hun controlerende rol zijn PS namelijk verantwoordelijk voor controle op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

PS tonen significante betrokkenheid bij onderdelen van VTH. Er worden bijvoorbeeld regelmatig statenvragen gesteld, maar een groot deel van deze vragen wordt gesteld naar aanleiding van incidenten of artikelen die in de media verschijnen. De betrokkenheid van PS richt zich voornamelijk op specifieke onderwerpen. Voorbeelden hiervan zijn afvalverwerking, veiligheid en het functioneren van de RUD ZL.

Hoewel PS betrokkenheid tonen, kan er meer gebeuren om scherper de kwaliteit van VTH en de betekenis voor het VTH-beleid in beeld te brengen. Discussies, statenvragen en agendering raken tot nu toe vaak een deelonderwerp in plaats van de kwaliteit en stand van zaken van VTH als geheel. Bovendien loopt de agendering via verschillende PS-commissies, waardoor het onderwerp versnipperd op het netvlies van PS komt.

5.2.2 Gefragmenteerde informatievoorziening aan PS

PS krijgen veel relevante documenten, maar de informatievoorziening is wel gefragmenteerd. Voor PS wordt het daardoor moeilijker om benodigde informatie tot zich te nemen. Ook uit statenvragen van PS (en enkele toezeggingen van GS) blijkt dat er verbeteringen in de informatievoorziening mogelijk zijn. Met meer gestructureerde en toegankelijke informatie zouden PS beter worden gefaciliteerd om hun rol uit te oefenen.

Op structurele basis worden verschillende beleidsdocumenten ter kennisgeving vanuit GS gedeeld met PS (zie hoofdstuk 11.2 van het rapport van bevindingen). Naast de vaste stukken die naar PS gaan, rapporteren GS regelmatig over VTH via stukken over specifieke onderwerpen, zoals de veiligheid op

Chemelot.

Toch hebben PS niet altijd goed zicht op de uitkomsten van VTH en moeten zij relatief veel werk verzetten om een beeld te krijgen van de kwaliteit en stand van zaken bij VTH. De informatievoorziening aan PS is verspreid over verschillende momenten en documenten. Ook rapporteren GS niet apart over de kwaliteit van VTH. Daarnaast geven de indicatoren die de provincie Limburg hanteert PS ook maar beperkt inzicht in de kwaliteit van VTH. Als laatste ontbreekt een vaste plaats op de agenda om de kwaliteit van VTH *an sich* te bespreken.

5.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS

A14 Informeer PS jaarlijks middels een statenmededeling op een integrale wijze over de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

Aanbevelingen voor PS

A15 Agendeer jaarlijks een vergadering om de kwaliteit van de uitvoering van VTH te bespreken. Bespreek daarin de kwaliteit van de VTH-uitvoering van het afgelopen jaar en de eventuele wensen voor komend jaar.

6 Bestuurlijke reactie GS en nawoord rekenkamer

6.1 Bestuurlijke reactie GS

Op 1 december 2022 ontving de rekenkamer de bestuurlijke reactie van GS. Deze is hieronder integraal opgenomen.

“Geacht bestuur,

Ons College heeft met belangstelling kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport d.d. 14 november 2022 ‘Vergunningverlening, toezicht en handhaving Provincie Limburg’. Bij dezen doen wij u graag onze reactie toekomen.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving staat meer dan ooit in de belangstelling. Het is dan ook bijzonder te waarderen dat u juist dit thema heeft willen doorlichten. Als ‘middenbestuur’ heeft de Provincie op dit terrein belangrijke taken en bevoegdheden en een kritische blik van buiten kan daarbij alleen maar heel dienstbaar zijn.

U heeft, op basis van een uitvoerig rapport van bevindingen, een helder bestuurlijk rapport opgesteld, waarvan wij de hoofdlijnen zonder meer herkennen en erkennen. De te ondernemen acties worden door ons dan ook volledig onderschreven. Sterker nog, een aantal aspecten ten aanzien waarvan ook u aanbevelingen doet, hebben wij al concreet opgepakt. Wij zijn ambitieuzer geworden op het gebied van onze leefomgeving en dat vertaalt zich inmiddels in beleid en uitvoering. Uw kritische blik helpt ons bij het aanscherpen van ons beleid, omdat het ons nog meer inzicht geeft in waar de kwetsbaarheden zitten en waarop wij nu echt moeten doorpakken. Hieronder gaan we in op de vier hoofdpunten van uw conclusies en aanbevelingen.

De uitvoering van VTH toont kwetsbaarheden die zijn gerelateerd aan de politiek/bestuurlijke keuze van de provincie voor een minimalistische benadering.

In uw rapport stelt u dat de politiek/bestuurlijke keuze die de provincie heeft gemaakt voor een minimalistische uitvoering van VTH, heeft geleid tot:

- (1) een krappe capaciteit bij de RUD ZL, hetgeen vervolgens weer heeft geleid tot een lage toezichtsfrequentie op WaBo en Brzo-taken waarbij tevens lage inkomsten zijn gegenereerd uit de lasten onder dwangsom;
- (2) beperkt additioneel, bovenwettelijk beleid.

Ten aanzien van (1) de capaciteit: De constatering dat destijds bewust gekozen is voor een minimalistische aanpak, moeten we onderschrijven. Laat dienaangaande wel gezegd zijn dat het niet echt afweek van landelijk beleid. Inmiddels is, ook door de Provincie Limburg in samenwerking met de RUD's, wel een beweging in gang gezet om onze leefomgeving effectiever te verbeteren en te beschermen. De middelen voor de opdracht aan de RUDZL zijn bijvoorbeeld al iets opgehoogd en structureel geborgd in de

Provinciale begroting en de ambities in het uitvoeren van de VTH taken worden al gericht opgepakt en meer integraal aan de orde gesteld. Ook worden de noodzakelijke extra aanvullende opdrachten uitgezet en gefinancierd zoals in relatie tot de verplichte energiebesparing door bedrijven. Daarnaast wordt momenteel structureel overleg gevoerd om de voortgang en samenwerking te bespreken.

De gekozen minimalistische aanpak, met (ook) bij de RUD-Zuid Limburg een beperkte capaciteit, heeft geleid tot niet meer dan het wettelijk minimum ten aanzien van het toezicht op WaBo- en Brzo-taken. Naast de stappen die we als Provincie zelf al zetten (zoals ten aanzien van de begroting en de extra taken c.q. opdrachten) zien we dat er ook landelijk, in navolging van rapport van de Algemene rekenkamer en het rapport van Van Aartsen, noemenswaardige ontwikkelingen zijn. Zo wordt momenteel gewerkt aan het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel. Deze versterking zal mogelijk niet direct van invloed zijn op het opleggen en innen van dwangsommen, maar het zal wel het instrument als zodanig verstevigen en effectiever maken.

Zoals reeds tijdens het onderzoek aangegeven zijn wij voornemens de aanbevelingen en conclusies van het project "intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven" in de opdracht van 2023 aan de RUDZL op te nemen, zodat ook deze werkzaamheden structureel worden ingebed in de taken van de uitvoeringsdienst.

Met betrekking tot de dwangsommen merken we op deze plek reeds op dat wij hieraan slechts instrumentele waarde hechten. Het gaat ons uiteindelijk om de wezenlijke bevordering van ons milieu en de leefomgeving. Liever richten wij ons erop hoe wij de overtreding ongedaan gemaakt krijgen dan dat wij een dwangsom innen.

Ten aanzien van (2), beleid: Er is inderdaad sprake van beperkt additioneel, bovenwettelijk beleid. Dit is in lijn met de minimalistische aanpak die de Provincie ten aanzien van de VTH-taken voor ogen heeft gehad. Dit neemt niet weg dat ook onze ondertekening van bijvoorbeeld het Schone Lucht Akkoord zal leiden tot beleidsdoorvertaling naar vergunningsverlening. Om die reden hebben wij op 29 november 2022 dan ook ingestemd met het opstellen van concretiserend milieubeleid en het optimaliseren van het luchtmeetnet, dat onderdeel zal worden van specifieke beleidsregels dan wel van de Omgevingsverordening. Voor wat betreft de veiligheid op Chemelot is er naar aanleiding van het OVV-rapport een rapport opgesteld door de Technische Veiligheidscommissie (TVC), waarin de verantwoordelijke partijen (Provincie, Gemeenten, Stichting Chemelot) gezamenlijk aangeven hoe zij invulling geven aan de aanbevelingen van de OVV. Dit rapport wordt Q1 in de betrokken gemeenteraden en provinciale staten behandeld / vastgesteld, waarna uitvoering opgepakt wordt. Ook dit belangrijke onderwerp is dus al ter hand genomen.

In het beleid en de uitvoering wordt op verschillende onderdelen niet doorgepakt, wat ten koste gaat van effectiviteit en doelmatigheid.

We onderstrepen het belang van het instrument om dwangsommen, waarbij wij, zoals gezegd, de kanttekening plaatsen dat we het opleggen van dwangsommen beslist niet willen zien als een verdienmodel. We hebben uw melding dat er momenteel € 8,- miljoen aan bedragen open staan en mogelijk wel in te vorderen zijn, inmiddels nader onderzocht. Graag brengen we daar nu enige nuance in

aan. Het blijkt namelijk dat €4,7 miljoen mogelijk te innen is als de beroepszaken zijn afgehandeld en aan de gemaakte afspraken is voldaan (zie bijlage¹⁸). Hetgeen in lijn is u zelf concludeert in het rapport van bevindingen.

Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving erkennen we het punt dat u aangeeft, dat deze verder opgepakt moet worden. Daarover zijn onlangs afspraken gemaakt met ketenpartners. De inspanningen van de RUD ZL zijn er inmiddels ook op gericht om op korte termijn de strafrechtelijke handhaving structureel in te bedden in hun organisatie. In de begroting is de bekostiging voor in elk geval 1 FTE aan BOA capaciteit vanaf 1 juli 2023 opgenomen. Daarmee wordt vooruitgelopen op de uitkomsten van de evaluatie van de pilot, die momenteel nog loopt. Gelet op de huidige omvang van het totale takenpakket van de RUD ZL is evenwel naar schatting 3 FTE benodigd om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan strafrechtelijke handhaving.

Zoals u aangeeft behoeft het risicogericht toezicht van WaBo inspecties meer aandacht. Uiteraard moet en wordt aan het wettelijk minimum voldaan, maar daar mag niet alles mee gezegd zijn. Extra aandacht voor risicovolle bedrijven en zeker die waar reeds handhavingstrajecten lopen, is wenselijk. Wij zullen dit met de RUDZL oppakken. Ook wij zijn van de noodzaak overtuigd.

We herkennen het geschetste beeld van de moeizame relatie tussen RUDZL en provincie uit het verleden. Inmiddels zijn verbetertrajecten met succes ingezet, zoals het structureel overleg op directieniveau, het inregelen van processen in relatie tot pers/statenvragen en ook de inhoudelijke bestuurlijke afstemming. Daarnaast hebben wij begin 2022 geconstateerd dat het VTH beleid ook voor de andere wettelijke taken dan de milieutaken onvoldoende is waardoor het noodzakelijk is dat er voor een betere uitvoering van deze wettelijke taken aanvullend beleid wordt geformuleerd. Inmiddels is er vanuit de uitvoering een eerste aanzet van een overkoepelende beleidsagenda van deze VTH taken opgesteld. Deze is besproken met de beleidsclusters en wordt verder opgewerkt naar een concreet voorstel waarin ten aanzien van de diverse beleidsonderdelen duidelijke afspraken worden gemaakt. Het voornemen is dat deze agenda Q1 2023 aan het College van Gedeputeerde Staten wordt voorgelegd. Een van de prioritaire onderwerpen is vanzelfsprekend het onderdeel Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).

Inmiddels wordt ook geïnvesteerd in het versterken van de capaciteit bij het cluster VTH van onze eigen organisatie. Zo heeft de directie eerder reeds besloten om in 2023 de formatie uit te breiden met 3 fte. Bovendien wordt de aansturing van het cluster geherstructureerd en wordt de aansturing versterkt met een extra teammanager. Binnen VTH zal een poot Vergunningen en een poot Toezicht en Handhaving ontstaan waarbij het opdrachtgeverschap apart wordt ingericht (team Projecten en Processen, onder directe aansturing van clustermanager). Hiermee kunnen we nog gericht invulling geven aan van onze doelen, het verstevigen van de verbinding met de RUD. Dit plan ligt nu voor advies bij de OR.

¹⁸ Vanwege de vertrouwelijkheid van de gegevens (bedragen, persoons- en bedrijfsnamen) in de bijlage die is gedeeld met de rekenkamer, is deze bijlage niet opgenomen in het bestuurlijk rapport van de rekenkamer.

De RUD Zuid-Limburg (RUD ZL) heeft als zelfstandige organisatie de uitvoering overwegend op orde, maar bij sommige processen is er nog wel verbetering wenselijk.

We zijn blij met deze constatering. Laat hier opgemerkt zijn dat we in de opdrachtgeversrol wel een dilemma zien. We willen enerzijds de uitvoering op afstand zetten maar toch sturing houden op de processen binnen de RUDZL. Uw bevindingen dienaangaande in gedachten zullen we onze opdrachtgeversrol richting de RUDZL evalueren, waarbij we de onafhankelijke rol blijven borgen en aandacht hebben voor oneigenlijke inmenging in elkaars taken en verantwoordelijkheden. Vanuit onze verantwoordelijkheid zullen we daarin gericht sturen op het adequaat uitvoeren van de wettelijke taken.

De informatievoorziening van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS) behoeft verbetering op het punt van integraliteit/totaaloverzicht, PS kunnen hun rol scherper invullen.

We zijn er ons van bewust dat het voor de Staten in de algehele veelheid van voorstellen en onderwerpen ingewikkeld is om ten aanzien van de uitvoering van de WaBo Brzo gerelateerde VTH taken het overzicht te behouden. Enerzijds door de complexe wet- en regelgeving, anderzijds door de dynamiek binnen dit werkveld, met al die verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Nu ook in uw rapport hier de vinger bij wordt gelegd zijn wij voornemens het gesprek aan te gaan met PS hoe hun rol scherper ingevuld kan worden, zonder overigens rollen te vermengen. Zeker het toezicht en de handhaving mag geen politieke speelbal worden. Juist ook dit element heeft landelijke aandacht omdat onafhankelijkheid te allen tijde dient te worden gewaarborgd.

Gedeputeerde Staten van Limburg”

6.2 Nawoord van de rekenkamer

Met belangstelling heeft de rekenkamer kennisgenomen van de bestuurlijke reactie van GS. Uit de reactie blijkt het besef dat een goede VTH-uitvoering van belang is om te werken aan een ‘voortreffelijke leefomgeving’ (beleidsambitie van de provincie). De rekenkamer waardeert dat het college de hoofdlijnen van het rapport –ook al zijn deze op onderdelen confronterend- herkent en erkent en de bereidheid toont de aanbevelingen te willen implementeren. Het bevestigt voor de rekenkamer de meerwaarde van het uitgevoerde onderzoek, ook ten opzichte van het onderzoek naar VTH dat de provincie twee jaar geleden zelf uitvoerde. Dit onderzoek van de provincie focuste op de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen de provincie en de RUD ZL en niet op de kwaliteit van de uitvoering van VTH.

In de bestuurlijke reactie stellen GS dat de provincie ambitieuzer is geworden op het gebied van de leefomgeving en dat dit zich vertaalt in beleid en uitvoering. De conclusies van de rekenkamer laten zien dat hier ook nog het nodige werk te doen is. De rekenkamer ziet in de bestuurlijke reactie dat er (eerste) stappen gezet zijn of gaan worden, bijvoorbeeld betreffende het op te stellen concreterend milieubeleid, het project ‘intensivering controles bij afvalverwerkende bedrijven’ en de inzet van BOA’s.

Met betrekking tot dwangsommen merkt het college op dat er slechts instrumentele waarde aan wordt gehecht. De rekenkamer is het met het college eens dat het ongedaan maken van overtredingen de

voorkeur heeft voor de bevordering van milieu en leefomgeving, maar wil wel het belang van het instrument dwangsommen als 'ultimum remedium' benadrukken. De dwangsom – en het innen daarvan – kan fungeren als stok achter de deur voor bedrijven die onwillig zijn om overtredingen te beëindigen. Ten tijde van ons onderzoek waren de processen voor het innen van de dwangsommen en de bestuursdwang niet ingeregeld en kon de provincie niet aangeven in hoeverre openstaande bedragen kunnen worden geïnd. Uit de (bijlage bij) de bestuurlijke reactie blijkt dat hier inmiddels vooruitgang is geboekt. De rekenkamer heeft de aanvullende analyse en nuances bij de bestuurlijke reactie voor kennisneming aangenomen.

De rekenkamer blijft met interesse volgen of de motivatie en concrete stappen van het huidige college van GS om de uitvoering van VTH te versterken, worden gedeeld en gesteund door PS en in de nieuwe bestuursperiode tot (verdere) realisatie komen.