

Schipluiden, 17 mei 2024

Aan de leden van de gemeenteraad Midden-Delfland

Geachte dames, heren,

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van ons onderzoek 'veilige vergunningen'. De directe aanleiding is de gevoelde kwetsbaarheid van een aantal processen die maatschappelijk vaker aandacht krijgen. Een dergelijk onderzoek wordt op bestuurlijk niveau zinvol gevonden omdat in een gemeente als Midden-Delfland, met een compacte ambtelijke organisatie, een kwetsbaar proces als het vergunningenproces periodiek beoordeeld zou behoren te worden op de borging van het veiligheidsaspect. Dit was de uitkomst van ons overleg met zowel uw college als de fractievoorzitters in het najaar van 2023.

De reactie van het college van burgemeester en wethouders (het bestuurlijk wederhoor) zien wij als positief en is bij de stukken gevoegd.

De wettelijke milieu-uitvoeringstaken met betrekking tot deze vergunningen zijn sinds 1 januari 2013 ondergebracht bij de Omgevingsdienst Haaglanden (hierna: ODH) met het doel deze uitvoering te professionaliseren en de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. De ODH voert voor de gemeente Midden-Delfland een gevarieerd pakket aan taken uit. Op hoofdlijnen bevat het takenpakket van de ODH de werkzaamheden voor de aspecten milieubeheer, geluid, bodem en ruimtelijke ordening. Zowel de uitvoering van vergunningverlening, als toezicht en handhaving (VTH-taken) zijn ondergebracht bij de ODH. Daarnaast verzorgt de ODH het bijhouden en verstrekken van bodeminformatie voor Midden-Delfland.

Jaarlijks worden tussen de ODH en de gemeente afspraken gemaakt, die worden vastgelegd in een werkplan. In dit plan is ook een overzicht opgenomen van de benodigde financiële middelen en de gehanteerde tarieven vanuit de ODH.

*De onderzoeksopzet in het kort*

In een eerder stadium is onze onderzoeksopzet reeds ter kennisname aan u verstrekt. De onderzoeksvragen zijn:

1. Op welke wijze borgt de gemeente Midden-Delfland in de praktijk een veilige uitvoering van de activiteiten waarvoor een vergunning moet worden aangevraagd?
2. Wat is nodig om deze uitvoering eventueel te verbeteren?

Niet alleen het deelproces van vergunningverlening is onderzocht, maar ook de wijze waarop de bepalingen van de vergunningen worden gehandhaafd. Het onderzoek heeft zich beperkt tot vergunningen met een veiligheidsaspect, te weten vergunningen voor evenementen en milieuvergunningen. Aansluitend is gekeken naar de informatieverstrekking over de vergunning-verlening en -handhaving aan de gemeenteraad. De borging van privacy in het kader van de Wet politiegegevens valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

In het kader van dit onderzoek zijn de direct betrokken medewerkers van de gemeente geïnterviewd, alsmede betrokken medewerkers van de ODH.

### *Onderzoeksvraag 1: vergunningen voor evenementen*

Bij het verlenen van een vergunning voor een evenement maakt de gemeente onderscheid in drie risicocategorieën van evenementen. Aan de hand van een risicoscan van de Veiligheidsregio Haaglanden wordt bepaald welke categorie een aanvraag heeft. Aanvragen met het laagste risico vallen in categorie A, aanvragen met het hoogste risico in categorie C. Toekenning van vergunningen voor evenementen gebeurt binnen de kaders van de beleidsregels inzake evenementen, die dateren uit 2007. Voor grootschalige evenementen<sup>1</sup> als het Meadows-festival is een veiligheidsplan vereist en vindt voorafgaand aan het evenement een schouw van de inrichting plaats. Ook is er een Projectgroep Evenementen, voorgezeten door een ambtenaar Openbare orde en veiligheid die de burgemeester adviseert. De adviespartners brandweer en politie zijn aanwezig bij dit overleg.

De adviezen worden vastgelegd (elke aanvraag heeft een dossier) en ter besluitvorming voorgelegd aan de burgemeester. De vergunning staat open voor bezwaar. De beleidsregels voorzien in de mogelijkheid dat de uitvoering

---

<sup>1</sup> Volgens de beleidsregels is een grootschalig evenement een evenement met meer dan 1000 deelnemers (gedurende het gehele evenement) waarbij grote overlast voor de omgeving kan ontstaan. De risicoscan van de veiligheidsregio Haaglanden is grofmaziger wat het verwachte aantal deelnemers betreft. In de vragenlijst wordt gevraagd één van de zes rubrieken aan te kruisen, waarbij de eerste rubriek loopt van 0 tot 2.500 deelnemers. Aan de hand van de risicoscan is het dus niet mogelijk te oordelen of een veiligheidsplan verplicht is.

van een evenement wordt geëvalueerd. Toetsing van aanvragen voor evenementen aan de hand van de wet Bibob<sup>2</sup> ontbreekt. Het huidige Bibob-beleid heeft enkel 'vechtsport evenementen' opgenomen in de toepassingsbereik van de Bibob-toets als dwingende bepaling<sup>3</sup>. Voor andere evenementen geldt geen verplichte toets en is een kan-bepaling opgenomen. Om deze reden is een Bibob-toetsing bij Meadow niet van toepassing. Momenteel is de gemeente bezig om samen met het RIEC<sup>4</sup> een beleid inzake Bibob op te stellen (waarom pas nu dit Bibob-beleid wordt opgesteld is geen onderwerp van dit onderzoek).

De gemeentelijke beleidsregels schrijven verder voor dat voor grote evenementen<sup>5</sup> de controleurs goed moeten zijn geïnformeerd over (de kenmerken van) het evenement en wat van hen wordt verwacht. Er wordt maandelijks bepaald welke controles de controleurs (al dan niet) preventief uitvoeren aan de hand van een checklist. De controleurs voeren de controles integraal uit. Bij B-evenementen is standaard een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) van de gemeente aanwezig, die een verslag opstelt dat wordt betrokken bij de evaluatie van het evenement. De gemeente Midden-Delfland beschikt over één boa, die jaarlijks een verslag opstelt van zijn toezicht- en handhavingstaken. Niet duidelijk is wat met dit jaarverslag gebeurt, hetgeen als een gemiste kans wordt ervaren.

In de praktijk is categorie B voor de gemeente Midden-Delfland de categorie met de meest risicovolle vergunningen. Categorie C komt niet voor. Tot september 2023 heeft de gemeente Midden-Delfland 124 aanvragen voor vergunningen met een veiligheidsaspect toegekend en is er slechts één aanvraag geweigerd. Tegen deze weigering is geen bezwaar ingediend. De insteek van de gemeente is om aanvragers te faciliteren en te adviseren over de inrichting van een terrein. De rol van de ODH beperkt zich tot de toetsing van de aanvraag aan de geluidsnormen<sup>6</sup>. Handhaving wordt overgelaten aan de

---

<sup>2</sup> De Wet Bibob staat voor 'Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Deze wet geeft overheidsinstanties (zoals een gemeente) de mogelijkheid om de achtergrond van bedrijven en personen met wie zij zakendoen, te screenen. Om dit te doen, voeren overheidsinstanties een Bibob-onderzoek uit.

<sup>3</sup> Verwezen wordt naar artikel 2 eerste lid en onder i in samenhang met bijlage 5 van de Beleidslijn wet BIBOB gemeente Midden-Delfland 2012.

<sup>4</sup> Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). De RIEC's richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

<sup>5</sup> De beleidsregels zijn qua terminologie hier niet eenduidig. Vermoedelijk wordt bedoeld 'grootschalig' en niet 'groot'. Ook is niet gedefinieerd wat moet worden verstaan onder het begrip 'controleurs'. In het kader van dit onderzoek interpreteert de Rekenkamer dit begrip ruim en verstaat er niet alleen de beleidsmedewerkers van de gemeente en de BOA onder, maar ook de toezichthouders van de ODH.

<sup>6</sup> Naast Meadows heeft de ODH in 2023 ook getoetst bij het Zomerfeest Schipluiden.

boa. Bevindingen van de ODH inzake een evenement kunnen onderdeel uitmaken van de evaluatie.

De Rekenkamer heeft (de uitvoering van) het beleid getoetst bij een evenement in de voor Midden-Delfland hoogste risicocategorie, het Meadowsfestival, gehouden op 8 juli 2023 (categorie B). In de vergunning wordt expliciet verwezen naar het veiligheidsplan voor dit evenement. Hierin is de aanvrager gevraagd om bij extreme hitte (temperaturen boven de 25 graden) de hitteprocedure te volgen. Deze hitteprocedure ontbreekt in de vergunning en op de website van de gemeente, en maakt ook geen deel uit van de huidige beleidsregels en het hierin opgenomen format voor het veiligheidsplan. Wel zegt de gemeente het standaard advies van de GHOR<sup>7</sup> te volgen en te hanteren.

Het Meadowsfestival is intern geëvalueerd, in het zogeheten Evenementenoverleg. Hieruit bleek dat er geen controleur namens de gemeente aanwezig was tijdens de schouw. Uit het jaarverslag van de boa kon de Rekenkamer niet opmaken dat de boa aanwezig was bij het evenement. Wel heeft de GGD Haaglanden op de dag van het evenement de faciliteiten getoetst aan de hand van het ingeleverde veiligheidsplan en de Hygiënerichtlijn voor Evenementen van het Landelijk Centrum voor Hygiëne en Veiligheid. Uit deze toetsing kwamen geen grote verbeterpunten naar voren.

Het niet aanwezig zijn tijdens de schouw stelt de gemeente ook niet in staat om te beoordelen of de GHOR-toetsing op de faciliteiten marginaal was, danwel of slechts getoetst is op aanwezigheid van de faciliteiten of ook op daadwerkelijk gebruik en werking. Kwantitatieve capaciteitsdruk (en derhalve prioriteitstelling) kan hier aan ten grondslag liggen.

### *Onderzoeksvraag 1: milieuvergunningen*

Het jaarlijkse werkplan dat de ODH voor de gemeenten in de regio Haaglanden opstelt is gebaseerd op de gemeentelijke beleidskaders. In overleg met de gemeente worden voor elk jaar maatwerkafspraken in de plannen opgenomen, waarna het plan door het college wordt vastgesteld. Het Jaarplan 2023 is door het college betrekkelijk laat - op 27 juni 2023 - vastgesteld. Of de oorzaak gevonden kan worden in (ambtelijke) prioriteitstelling is door ons niet verder onderzocht.

---

<sup>7</sup> De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) organiseert de geneeskundige hulpverlening bij zware ongevallen, rampen en crises. De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio Haaglanden.

In de werkplancyclus wordt over de voortgang gerapporteerd aan de afdelingsdirecteur/teamleider en de beleidsmedewerker milieu. Voor zover dat mogelijk is kan in de voortgangsgesprekken (onderdeel van de werkplancyclus) afgestemd worden of tussentijdse (bij)sturing van te leveren producten en diensten mogelijk is ingeval van optredende afwijkingen. In het oog springende significante afwijkingen en bijzondere voorvallen zullen in de rapportages worden toegelicht aan de hand van kengetallen (in uren) en vastgestelde indicatoren. Significante afwijkingen worden ambtelijk besproken met de afdelingsdirecteur/teamleider en de beleidsmedewerker milieu.

Saillante punten uit het werkplan 2023 van de ODH zijn:

- A. de aanstaande warme overdracht door de provincie voor een deel van haar bodemsaneringstaken naar de gemeenten in Haaglanden. Deze overdracht heeft plaatsgevonden op hetzelfde moment als het inwerking treden van de Omgevingswet (1 januari 2024). Vanaf deze datum (per heden) zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle omgevingswetzaken voor bodem, zoals het graven in en saneren van verontreinigde grond of het toepassen van verontreinigde grond en bagger. De bevoegdheden voor werkzaamheden in verontreinigd grondwater blijven bij de provincie. Reeds door de provincie opgepakte gevallen van ernstige en spoedeisende bodemverontreiniging worden door haar afgewikkeld. Nieuwe gevallen van bodemverontreiniging die na de overdracht zijn ontdekt vallen, ook indien deze ernstig en spoedeisend zijn, onder de verantwoordelijkheid van gemeenten.
  - B. de doorlichting van het bedrijvenbestand waarbij wordt gekeken naar (potentieel) gedateerde vergunningen en mogelijk veranderde wet- en regelgeving, op basis waarvan bedrijven worden benaderd om hun vergunning te actualiseren
  - C. de kwalificering van milieustraten, recycling en afvalverwerker als groep met het grootste risico. Deze kwalificering stoelt op een vastgestelde probleemanalyse met prioriteitstelling, die in 2021 voor het eerst is toegepast.
- Ad A** Inzake de overdracht van bodemsaneringstaken is op ambtelijk niveau aangegeven dat er zicht is op de consequenties van de thans bekend zijnde verontreinigingen. Niettemin wijst de praktijk uit dat er regelmatig verontreiniging wordt aangetroffen die men niet had verwacht (PFAS, asbest). Er zijn tot op heden nog geen specifieke afspraken gemaakt over

de overdracht van bodemtaken. De financiële risico's inzake gevallen van bodemverontreiniging die na 1 januari 2024 aan het licht komen worden niet gemeld in de risicoparagraaf van de jaarrekening 2022 van de gemeente, terwijl ze vanaf die datum wel voor rekening van de gemeente komen. Een capaciteitsplanning/uitbreiding aangaande deze overdracht is ons niet bekend.

**Ad B** De doorlichting van het bedrijvenbestand lijkt in de praktijk niet nodig te zijn. Het overgrote deel van de vergunningen wordt verleend naar aanleiding van meldingen door bedrijven in het kader van het activiteitenbesluit. In het werkplan 2023 zijn voor de gemeente Midden-Delfland geen zelf geïnitieerde actualisaties van milieuvergunningen gepland. Van een extra toetsing op de gevolgen van dit standpunt is ons niets gebleken.

**Ad C** Bij de handhaving van vergunningen voor bedrijven met het hoogste risico houdt de ODH toezicht aan de hand van de vergunningvoorschriften en komt de dienst bij bedrijven over de vloer. Indien een tekortkoming wordt geconstateerd volgt een waarschuwingsbrief, en als dat niet helpt wordt een dwangsom opgelegd en vervolgens geïnd. Het werkplan vermeldt geen inzet van het Bibob-instrument. Wel is de ODH aangesloten bij het Haags Economisch Interventie Team (HEIT)<sup>8</sup> waarin verschillende organisaties samenwerken om onder andere ondermijnende en criminele bedrijven aan te pakken. Op het moment dat de gemeente aangeeft wat moet worden onderzocht, worden deze organisaties erbij betrokken.

Uit de rapportage van de ODH over de eerste acht maanden van 2023 blijkt dat het aantal gerealiseerde uren voor toezicht en handhaving achterblijft bij de raming van het werkplan. Voor complexe bedrijven<sup>9</sup> is dit minder dan 35 %, voor bedrijven met het hoogste risico is dit iets meer dan 60 %. Vooralsnog ziet de ODH geen belemmeringen in de realisatie van de planmatige activiteiten voor 2023. In de rapportage ontbreken meetgegevens op basis van de afgesproken indicatoren.

---

<sup>8</sup> In het HEIT werken gemeenten, politie, Belastingdienst, Douane, Inspectie SZW, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het UWV en 3 omgevingsdiensten (Haaglanden (ODH), Midden Holland (ODMH) en West Holland (ODWH)) samen. Het team valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester van Den Haag.

<sup>9</sup> Zijnde bedrijven met buitengewoon bezwarende / risicovolle bedrijfsactiviteiten.

### *Onderzoeksvraag 1: informatie aan de raad*

Op 5 juli 2023 heeft het College een raadsinformatiebrief naar de raad gestuurd inzake het werkplan 2023 van de ODH. In de brief wordt kort ingegaan op de specifieke aandachtspunten in dit werkplan. Informatie over de voortgang van het werkplan 2023 ontbreekt.

### *Onderzoeksvraag 2: Wat is nodig voor verbetering?*

De Rekenkamer geeft het volgende in overweging:

Ten aanzien van de vergunningen voor evenementen:

- Stel een hitteprotocol op en maak dit onderdeel van het beleid. Communiceer hierover via de website van de gemeente.
- Zorg tijdens de schouw van druk bezochte festivals te allen tijde voor een goede toetsing van de inrichtingen. Positief is dat dit aandachtspunt bij een interne evaluatie van de gemeente naar voren is gebracht.
- Gebruik het jaarverslag van de boa als input voor eventuele bijsturing van het evenementenbeleid.
- Stel een Bibob-beleid op waarin een toets is verplicht voor alle B- en C-evenementen.

Ten aanzien van de milieuvergunningen:

- Overweeg in de risicoparaagraaf van de jaarrekening 2023 aandacht te besteden aan het risico dat de gemeente geconfronteerd kan worden met kosten met betrekking tot sanering van gevallen van bodemverontreiniging die na 1 januari 2024 zijn of worden ontdekt. Uit de ambtelijke reactie op een eerdere versie van deze brief begrepen wij dat in het werkplan van de ODH voor 2024 een eerste inschatting van de kosten van bodemsanering zou zijn gemaakt. Deze informatie kan daartoe als basis dienen.
- Ga bij de ODH na waarom is afgezien van informatieverstrekking op basis van indicatoren.
- Voorzie de gemeenteraad van voortgangsinformatie over de controles van complexe bedrijven en bedrijven die het grootste risico van overtreding met zich meebrengen. Deze informatie ontbreekt momenteel.
- Breng het jaarplan van de ODH eerder in voor besluitvorming in de raad en College, bij voorkeur voorafgaande aan het desbetreffende jaar.

Ten aanzien van algemene observaties gedurende dit onderzoek:

- De Rekenkamer Midden-Delfland spreekt tevredenheid uit over de professionaliteit en openheid van de Midden-Delflandse ambtenaren die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.
- De compactheid van de ambtelijke organisatie wordt gevoeld bij zowel de dagelijkse uitvoering als bij de beleidsbepaling. Het lange tijd ontbreken van Bibob-beleid en het pas recent onderkende BOA-capaciteitsgebrek zijn daar voorbeelden van.

Bovenstaand brengt ons tot de aanbeveling om capaciteitsplanning, risicomanagement en ambtelijke prioriteitstelling op de directietafel verder in evenwicht te brengen met maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Met deze brief beschouwen wij ons onderzoek als afgerond. Mocht u behoefte hebben aan een nadere toelichting, dan zijn wij daartoe graag bereid.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Midden-Delfland

Arie Wijten voorzitter

Diana Boender lid / onderzoeker

Jacques van Kempen lid / onderzoeker