

Vergaderjaar 2016–2017

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 96

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2017

Met de inwerkingtreding per 1 juli 2017 van de wijziging van het Besluit omgevingsrecht, waarmee de verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) concreet wordt gemaakt¹, wordt een belangrijke mijlpaal bereikt. De vernieuwing die beoogd werd met de invoering van het «VTH-stelsel» is daarmee juridisch afgerond.

Bij de behandeling van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: wet VTH)² op 14 september 2015 is toegezegd dat uw Kamer in elk geval voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) een rapportage ontvangt over het in de wet VTH voorgeschreven tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering en de voorziene evaluatie in 2017³. Dezelfde toezegging is op 30 mei 2017 aan de Eerste Kamer gedaan⁴. Bureau Berenschot heeft het onderzoek en de evaluatie inmiddels verricht. Bijgaand ontvangt u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, beide rapporten⁵.

De evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH in de praktijk is de tweede in de rij van evaluaties van het verbeterde VTH-stelsel. De vorige evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau Lysias⁶ en heeft u in 2015 ontvangen. Het in de wet VTH verplichte tweejaarlijks onderzoek is voor de eerste keer uitgevoerd. Dit richt zich op de doeltreffendheid van de in die wet opgenomen regels over de uitvoeringskwaliteit van de basistaken, en op

¹ Staatsblad 2017, 264

² Wet van 9 december 2015 tot de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

³ Kamerstuk 33 872, nr. 19

⁴ Parlementair jaar 2016/2017, 29^e vergadering dd. 30 mei 2017

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 33 872, nr. 13

de zorgplicht voor een goede kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken.

Ik heb het onderzoeksbureau gevraagd naar aanbevelingen voor eventuele verbetering en borging van de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken en om een advies ter verbetering van de doeltreffendheid van de wet VTH in de praktijk.

Met de evaluatie, het onderzoek en de evaluatie uit 2015 is de monitoring en evaluatie in de totstandkomingsfase van het nieuwe VTH-stelsel gecompliceerd. Met het wettelijke tweejaarlijks onderzoek heb ik voor het vervolg voldoende de vinger aan de pols om de ontwikkeling van het VTH-stelsel en de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken te monitoren.

Het naar voren halen van het onderzoek en de evaluatie, conform de wens van uw Kamer, betekent enerzijds dat de conclusies sneller meegenomen kunnen worden, anderzijds is het ook belangrijk in het oog te houden dat het onderzoek en de evaluatie in een pril stadium⁷ van de bouwphase van het VTH-stelsel is uitgevoerd.

Conclusies van het onderzoeksbureau

Op hoofdzaken beschouwend constateert het onderzoeksbureau dat het stelsel er staat, dat het niet meer is weg te denken bij de uitvoering van VTH-taken en dat het stelsel zich gestaag doorontwikkelt. Er resteert nog nauwelijks twijfel over de door de omgevingsdiensten geleverde kwaliteit. Er zal binnen het stelsel echter nog veel werk moeten worden verricht. De uitdagingen daarbij zijn onder andere de verschuiving van inputfinanciering naar outputfinanciering, de implementatie van Inspectievier Milieu, betere informatiebeheersystemen en afronden van opleidingsprogramma's. Daarbij zal ook aandacht nodig zijn voor een goede verbinding van de beleidscyclus (bevoegd gezag) met de uitvoeringscyclus (omgevingsdiensten).

De kwaliteitsregels in de wet VTH zijn een impuls geweest voor een bewustwordings- en reflectieproces voor blijvende kwaliteitsverbetering en een robuuste uitvoeringspraktijk. Wel bestaat het risico dat de kwaliteitsregels zouden kunnen verworden tot «papierprocessen». De provincies en gemeenten verwachten dat de omgevingsdiensten ten minste voldoen aan de kwaliteitscriteria. De provincies stellen deze eisen ook voor de VTH-taken die zijzelf uitvoeren. Hoewel er meer aandacht is ontstaan voor kwaliteit is dat bij gemeenten niet altijd het geval, maar dat is voor niet-basistaken ook niet wettelijk verplicht. Een aandachtspunt voor het beter borgen van de uitvoeringskwaliteit is de horizontale verantwoording naar de raden en staten van gemeenten en provincies. De verslagen en rapportages zijn vaak te gedetailleerd en te specialistisch om de kaderstellende en controlerende taak goed waar te kunnen maken.

Bij de uitvoering van VTH-taken bij risicovolle bedrijven (Brzo/RIE 4)⁸ is bij de evaluatie bekeken of het stelsel voldoet aan de wetgeving. Dit naar aanleiding van in 2015 en 2016 uitgebrachte rekenkamerrapporten en een onderzoek van ILT⁹ in 2016. De wet VTH geeft namelijk aan dat Brzo-taken alleen mogen worden uitgevoerd door Brzo-gespecialiseerde omgevingsdiensten. Ook volgt uit de wet dat het bevoegd gezag moet deelnemen in de gemeenschappelijke regeling waar het de basistaken onderbrengt. Geconstateerd is dat vier provincies de Brzo-taken laten doormandateren naar niet Brzo-omgevingsdiensten, en dat zes provincies (die binnen hun

⁷ De wet is op 14 april 2016 in werking getreden, en de meeste omgevingsdiensten zijn in 2014 opgericht

⁸ Brzo: Besluit risico's zware ongevallen; RIE: Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU)

⁹ Kamerstuk 2017D06394

provinciegrens geen Brzo-omgevingsdienst hebben) niet deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen van Brzo-omgevingsdiensten. De oorzaak is een verschillende interpretatie van de wet.

Tot slot constateert het onderzoeksbureau dat de drie netwerk-omgevingsdiensten aangeven dat zij alle op 1 januari 2018 ingesteld zullen zijn als openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Uiterlijk per 1 januari 2018 zullen de enkele nu nog op contractbasis aangesloten gemeenten deelnemen in de gemeenschappelijke regeling van hun omgevingsdienst.

Reactie op de aanbevelingen

Het onderzoeksbureau geeft één algemene aanbeveling en acht gerichte aanbevelingen, die in de bijlage bij deze brief staan opgesomd. Ik ga hieronder in op de algemene aanbeveling en op de aanbevelingen die zich op het Rijk richten.

De titel van het evaluatierapport «Op weg naar een volwassen stelsel» geeft de conclusie helder weer. Ik ben verheugd dat het stelsel na de evaluatie in 2015 een flinke stap vooruit heeft gezet naar die volwassenheid. Natuurlijk moeten er nog vele stappen gezet worden, maar dat is, zoals het onderzoeksbureau beschrijft, niet ongewoon bij een proces van bouw van een nieuwe organisatie.

Dat het onderzoeksbureau aangeeft dat de wet VTH een impuls is geweest voor een blijvende kwaliteitsverbetering en een robuuste uitvoeringspraktijk, ervaar ik als een steun in de rug. Deze robuuste uitvoeringspraktijk is een stevige basis richting Ow. Ik ben van mening dat de wettelijke verplichting, dat iedere twee jaar een onderzoek moet worden verricht naar de doeltreffendheid van de regels over uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken, zal voorkomen dat de kwaliteitsregels in de wet verworden tot «papierprocessen». Belangrijk en principieel hierbij vind ik dat er een goede verbinding moet zijn tussen de beleidscyclus en de uitvoeringscyclus. Dit geldt ook voor de horizontale verantwoording aan het bevoegd gezag en de controle hierop door de raden en staten. Investeren in de rol van het eigenaarschap door deelnemers en de omgevingsdiensten kan hiertoe de sleutel zijn.

Gezien het rapport en de algemene aanbeveling kom ik tot de conclusie dat het relatieve jonge VTH-stelsel op de goede weg is, zich nog steeds ontwikkelt en dat de wet VTH ruim voldoende doeltreffend is gebleken. Het onderzoek geeft aan dat de wet VTH geen ingrepen behoeft en dat deze wet beleidsneutraal in de Ow kan worden opgenomen. Dit zal in de invoeringsregelgeving gebeuren. Deze conclusie onderschrijf ik.

Er zijn drie aanbevelingen gericht aan het Rijk. Aan de eerste aanbeveling, betreffende het formuleren van heldere en uitvoerbare randvoorwaarden en eisen, is al tegemoetgekomen. Het hiervoor aangehaalde en op 1 juli 2017 van kracht zijnde Besluit VTH¹⁰ geeft de gevraagde duidelijkheid. Wat de tweede aanbeveling betreft, over de uitvoering van de Brzo/RIE4-taken, kan ik melden dat alle provincies hebben aangegeven de Brzo-taken per 1 juli 2017 rechtstreeks te mandateren aan de Brzo-directeur en te stoppen met de doormandatering naar de niet-Brzo-omgevingsdiensten. Over het deelnemen van provincies in de gemeenschappelijke regelingen van de Brzo-omgevingsdiensten wordt gezocht naar een binnen het stelsel passende oplossing, zonder de bestuurlijke drukte te verhogen.

¹⁰ Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

De derde aanbeveling betreft hetzelfde onderwerp als aanbeveling vijf aan de provincies en gemeenten, namelijk het verbeteren en beter borgen van de uitvoeringskwaliteit. Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid is dit een zeer belangrijk onderwerp dat ik nauwlettend zal volgen, waarbij provincies en gemeenten hun eigen verantwoordelijkheden hebben.

De vijf overige aanbevelingen zijn gericht aan de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten. Deze aanbevelingen vormen voor mij een goed uitgangspunt om vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid het gesprek te vervolgen met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. In het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 26 juni jongstleden heb ik, als start voor dat vervolg, mijn reactie afgestemd met de bevoegde gezagen en procesafspraken gemaakt voor het vervolg. Het verder verbeteren van de uitvoeringskwaliteit en het aansluiten op de komende Ow zijn daarbij gedeelde centrale punten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

Algemeen:

Ingrijpende wijzigingen van het stelsel is wat het onderzoeksbureau betreft niet aan de orde. De aanloopproblemen zijn grotendeels achter de rug en het stelsel staat. Dat neemt niet weg dat er, afhankelijk van het gekozen perspectief, op onderdelen nog winst te boeken is. Aan de andere kant stelt het onderzoeksbureau Berenschot vast dat het stelsel de komende jaren gebaat is bij rust. Forse ingrepen zijn dan ook niet aan de orde.

Rijk:

formuleer heldere randvoorwaarden en eisen die één-op-één in de uitvoeringspraktijk kunnen worden gevolgd. Waak ervoor dat daar geen discussies over interpretatie en/of de opstelling van het ministerie kunnen ontstaan;

zoek gezamenlijk (in de discussie over de uitvoering van de Brzo-taken) naar een pragmatische oplossing die de eenheid van sturing versterkt zonder de robuustheid van de (niet-Brzo) gemandateerde diensten in gevaar te brengen;

ontwikkel gezamenlijk alternatieve vormen voor kwaliteitsborging. Zoek dat niet direct in een verdere aanscherping van de kwaliteitscriteria. Overweeg bijvoorbeeld de instelling van visitatiecommissie of een collegiale toets. Waak voor het optuigen van een te «zwaar» stelsel van borging.

Provincies en gemeenten:

Investeer in een robuuste omgevingsdienst en hanteer daarbij een brede blik. Opschaling is een manier om voor robuustheid te zorgen, maar er zijn alternatieven. Zoek de balans tussen standaardisatie enerzijds en maatwerk anderzijds. Bewaak dat er niet alleen een collectieve sturing op financiën plaats vindt, maar werk als deelnemers ook samen als een collectieve opdrachtgever;

Ga na op welke wijze de raden/staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van het VTH-beleid. Pas de monitoringsrapportages/ jaarverslagen daarop aan en stuur aan op inhoudelijke debatten over doelen, handhavingsstrategie enz.;

Verbind de beleids- en uitvoeringscycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van beleid e.d.

Omgevingsdiensten:

wees transparant over kosten en laat de toegevoegde waarde van de dienst zien. Heb begrip voor de deelnemers die behoefte hebben aan maatwerk en kom daar zoveel mogelijk aan tegemoet.

Omgevingsdiensten moeten een rol pakken in beleidsvorming. Om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen. In het verlengde daarvan een actieve houding ten opzichte van de implementatie van de omgevingswet innemen. Het is zaak dat zij hun deelnemers overtuigen van de meerwaarde die zij in dit traject hebben, hun onmisbaarheid in beleidsontwikkeling en hun cruciale rol in de uitvoering.