



Position paper

Toekomstig stelsel van de Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

In maart 2021 is het rapport "Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur" van de commissie Van Aartsen uitgebracht. Dit position paper is de VNG reactie op het rapport.

Samenvatting

De VNG onderstreept nadrukkelijk het belang van een gezonde en veilige leefomgeving. De burger staat daarbij centraal. Een goede en kwalitatief hoogwaardige uitvoering en een stevig vergunningverlening, toezicht en handhavingstelsel (VTH) zijn cruciaal.

De vorming van de omgevingsdiensten heeft geleid tot de bundeling van kennis en kunde en verbetering van samenwerking in de regio. De Omgevingswet geeft deze doorontwikkeling een extra impuls. Het rapport en de vele maatschappelijke opgaven en transities in het fysieke domein tonen de noodzaak voor doorontwikkeling.

Een aantal knelpunten uit het rapport worden erkend, maar wij herkennen ons grotendeels niet in de analyse en wij zien de aangedragen oplossingen niet als de oplossingen om het stelsel te verbeteren.

Wij zijn positief over de adviezen die richten op het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering, zoals de kennis- en ICT-infrastructuur (advies F) alsook extra inzet op milieucriminaliteit (advies C). Echter, wij zien ook dat de adviezen gericht op de vorm (advies A, D, E, H en J) de knelpunten niet oplost, maar vergroot;

- de democratische legitimatie en de positie van raadsleden wordt verzwakt door het verder op afstand plaatsen van de omgevingsdiensten;
- het op afstand plaatsen hindert ook de integraliteit van de lokale afweging op de ruimtelijke ordening en leefomgeving;
- de samenwerking in de regio komt onder druk te staan.

VTH is één van de instrumenten om invulling te geven aan een gezonde en veilige leefomgeving. Onder de Omgevingswet is het des te belangrijker om het VTH-stelsel vanuit het bredere, integrale perspectief en nabijheid in te zetten. De aanbevelingen zijn dan ook strijdig met deze principes van de Omgevingswet.

VNG verzoek

De adviezen raken gemeenten direct. Wij verzoeken u de staatssecretaris onze punten mee te nemen bij de uitwerking van het rapport en de VNG aan de voorkant te betrekken. Veel regio's zijn bezig met de implementatie van de Omgevingswet. Pak dat momentum om het stelsel door te ontwikkelen en te verbeteren. De VNG

wil zich met gemeenten inzetten voor een gezamenlijk systematische verbetertraject welke toekomstgericht is, namelijk op de komst van de Omgevingswet. Belangrijke speerpunten zijn het op orde krijgen van de kennis- en informatievoorziening en een verstevigde samenwerking in de regio en tussen de landelijke en decentrale overheden.

Gemeenten hebben acht punten van aandacht waar we hieronder op ingaan:

1. De analyse in het rapport Van Aartsen

- De analyse in het rapport is slechts gedeeltelijk herkenbaar. De casussen die in het rapport worden genoemd zijn allen incidenten, welke hebben plaatsgevonden bij complexe BRZO-bedrijven zoals Tatasteel. Deze incidenten zijn niet representatief voor het stelsel als geheel. Er wordt voorbij gegaan aan uitvoering voor en belangen van minder complexe en mkb- bedrijven die voor veel omgevingsdiensten en gemeenten het grootste aandeel van bedrijven betreft;
- In veel regio's zijn de omgevingsdiensten doorontwikkeld. Daar staat een goede professionele omgevingsdienst. In het rapport is te weinig oog voor de stappen die wel zijn gezet ten opzichte van waar we vandaan komen;
- De regionale diversiteit komt niet terug in het rapport. Elke regio heeft zijn eigen kenmerken en vraagstukken. Er zijn regio's die zeer passende oplossingen hebben gevonden voor de uitvoering van hun VTH-taken. Daarbij is sprake van een vergaande samenwerking;
- Wij herkennen de door de commissie geschetste problemen met privaat toezicht en certificering in de bodemketen alsook op het gebied van asbest en gevaarlijke afvalstoffen. Echter, het rapport biedt geen oplossing voor dit vraagstuk;
- Het rapport richt zich eenzijdig op het VTH-instrument zonder oog te hebben voor de beleidscyclus van de Omgevingswet en samenhang met andere instrumenten om te komen tot een gezonde en veilige leefomgeving.

2. Proces totstandkoming rapport

- De VNG en de gemeenten zijn niet betrokken geweest bij het rapport. Wij vinden het voor de doorontwikkeling van het stelsel van belang om de doorontwikkeling in gezamenlijkheid op te pakken. Dit past ook in de één overheid-gedachte;
- Wij krijgen signalen uit de regio's dat weinig gegevens zijn opgevraagd en dat het rapport gedeeltelijk is gebaseerd op onjuiste en verouderde gegevens. Daardoor geeft het rapport geen beeld van de huidige lokale situatie, maar een gegeneraliseerd beeld op basis van incomplete en soms verouderde gegevens waarop ook de conclusies zijn gebaseerd.

3. Belang van maatwerk en het lokale karakter komt niet terug in het rapport

- De Omgevingswet gaat uit van het principe "decentraal, tenzij", waarbij de lokale afwegingsruimte en het maatwerk vergroot wordt. Het maken van een integrale afweging en gebiedsgerichte aanpak staat centraal. Het advies dwingt juist eenvormigheid. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet ruimte voor lokale invulling en keuzes. Dit sluit aan op de noodzaak van integraal bestuur voor de inrichting en beheer van de fysieke leefomgeving en het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het rapport gaat hieraan voorbij;
- Van belang is het behoud van vrijheid in de vormgeving. Vertrouwen in het lokale is daarin een belangrijk aspect. De kwaliteit van de uitvoering moet wel op orde zijn.

4. Opschaling van de Omgevingsdiensten (advies A)

- De opschaling van de omgevingsdiensten wordt **niet** gezien als een oplossing voor de professionalisering en doorontwikkeling van het stelsel;
- Door het bestaan van omgevingsdiensten wordt VTH bij gemeenten ingewikkelder. Voor de gemeente is het overgrote gedeelte standaard vergunningen en daarmee ook beeldbepalend van en naar de gemeente;
- Gemeenten zijn beter op de hoogte van wat er in de regio en bij bedrijven speelt. Het verder op afstand plaatsen van de omgevingsdienst hindert de integraliteit van de lokale afweging;
- In het land zijn verschillende alternatieve vormen ontstaan om de professionaliteit te waarborgen waarbij opschaling niet noodzakelijk is, zoals het Gelders Stelsel. Wij vinden het een gemis dat een constructie als het Gelders Stelsel niet is onderzocht;
- Het rapport houdt geen rekening met de democratische legitimiteit en de rol van raadsleden. De voorstellen passen niet bij het staats- en bestuursrechtelijke bestel waar de Omgevingsdiensten in zijn georganiseerd. Raadsleden krijgen nog minder invloed op omgevingsdiensten. Door opschaling en landelijke aansturing wordt de afstand tussen het Raad en de uitvoering immers vergroot.

5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering (advies E)

- De inhoud en kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken is leidend en financiën volgen idealiter. De gemeenten moeten door grote uitgaven op andere terreinen bezuinigen, waardoor bezuinigen op de omgevingsdiensten ook noodzakelijk is. Terwijl de noodzaak en wens voor een goed stelsel wel bestaat. Niet de vorm van de financiering, maar de algehele financiële tekorten bij gemeenten leiden ertoe dat er minder financiële middelen beschikbaar zijn voor de taakuitvoering;
- Niet alleen in Friesland, maar in meerdere regio's is sprake van normfinanciering, anders dan in het rapport staat. De noodzaak om een landelijke norm te ontwikkelen is daardoor niet meer aan de orde voor deze regio's;
- Kortom, een landelijke normfinanciering is niet de oplossing voor de tekorten, maar er zijn wel extra middelen voor de taakuitvoering noodzakelijk. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dient de rol van stelselverantwoordelijke te nemen door uitvoerbare wetgeving op te stellen en financiën ter beschikking te stellen voor de uitvoering en kennis- en informatie-uitwisseling.

6. Kennis en expertise (advies F)

- Wij herkennen het knelpunt en onderstrepen dit advies. Er is behoefte aan kennis en expertise ontwikkeling en ontsluiting bij omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zijn de adviseur en het expertisecentrum op het gebied van milieu;
- De omgevingswet vraagt meer dan alleen specialistische kennis, maar vereist ook andere vaardigheden en competenties. Vanwege de integraliteit onder de Omgevingswet en de grote duurzaamheidsopgaven zoals klimaatadaptatie en energietransitie, is ook bij gemeenten (beleids)kennis en ontsluiting nodig op het gebied van milieu;
- De uitvoering heeft veel belang bij een goede informatie-uitwisseling met de andere partijen zoals de waterschappen, politie, OM en ILT. Inspectiewerk kan daarvoor een goed instrument zijn, mits deze op een juiste manier wordt doorontwikkeld.

7. Positie van de directeur (advies H)

- Een wijziging in de benoemingsprocedure en het verstrekken van een volledig mandaat zijn niet de oplossingen voor het geconstateerde probleem. Het moet gaan over de transparantie van besluiten, wanneer er bijvoorbeeld wordt afgeweken van de landelijke handhavingsstrategie, zodat het bevoegd gezag daar op de juiste manier verantwoording over aflegt.

8. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen (advies D en J)

- Het verplicht maken van de advisering is **niet** wenselijk. In de regio moet ruimte blijven om afspraken te maken tussen gemeenten en omgevingsdiensten hoe deze advisering (en uitvoeringstoets) vorm te geven;
- Het verplicht onderbrengen van extra taken leidt tot uitholling van de gemeentelijke organisatie, met name als niet kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria. Dit is een risico voor de integrale benadering en afweging door gemeenten;
- In veel regio's adviseren omgevingsdiensten de gemeenten over omgevingsplannen. Dit gebeurt op basis van de goede relatie en samenwerking. Deze vorm van advisering vinden wij een logische rol voor de diensten.

Voor vragen kunt u contact opnemen met: richard.vanvliet@vng.nl of 06 575 93 158