



Voorstel : Evaluatie wet VTH

Vergadering Algemeen Bestuur
d.d.: 23 november 2017

Agendapunt : 4.c

Vertrouwelijk : Nee

Aan het Algemeen Bestuur,

Bureau Berenschot heeft in opdracht van lenM de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) geëvalueerd. In bijgevoegde rapportage "Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel" worden conclusies getrokken over de effectiviteit van de wet VTH, worden de factoren die daarop van invloed zijn beschreven en is een aantal aanbevelingen geformuleerd om de effectiviteit te optimaliseren. Het AB wordt gevraagd kennis te nemen van de rapportage en de reactie van de ODZOB hierop.

Adviesnota

Evaluatie Wet VTH –door Bureau Berenschot

Bureau Berenschot heeft de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) geëvalueerd. In bijgevoegde rapportage "Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel" worden conclusies getrokken over de effectiviteit van de wet VTH, worden de factoren die daarop van invloed zijn beschreven en is een aantal aanbevelingen geformuleerd om de effectiviteit te optimaliseren. Berenschot trekt de volgende conclusies:

1. De wet VTH heeft geleid tot een landsdekkend en robuust stelsel van omgevingsdiensten. Op onderdelen is er discussie over de interpretatie van de wettelijke vereisten, maar dat neemt niet weg dat het stelsel als zodanig 'staat' en niet meer fundamenteel ter discussie wordt gesteld.
2. De beleidscyclus van de deelnemers en de uitvoeringscyclus van omgevingsdiensten grijpen losjes in elkaar. Die verbinding moet echter stevig worden gelegd zodat ze optimaal in elkaar grijpen en elkaar versterken. Dat gaat veel verder dan een puur administratieve



verbinding. Bij omgevingsdiensten die al langer bestaan wordt deze verbinding in de regel steviger gelegd.

3. Provincies dragen zorg voor een goede kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken, door ook voor deze taken in een verordening regels aan de kwaliteit te stellen. Daarmee geven zij invulling aan de zogenaamde zorgplicht (artikel 5.5 van de wet VTH). De wijze waarop gemeenten invulling geven aan de zorgplicht is nog niet geheel uitgekristalliseerd. Wel stellen we vast dat gemeenten bewust met kwaliteit bezig zijn; ze geven aan binnen afzienbare tijd de zorgplicht nader te concretiseren. Kortom: kwaliteit wordt ook voor de taken die provincies en gemeenten zelf uitvoeren steeds verder geoperationaliseerd. Of de zorgplicht daarmee de kwaliteit van uitvoering van de niet-basistaken voldoende borgt, is op dit moment nog niet vast te stellen. Na een jaar of twee dient dit opnieuw onderzocht te worden.
4. De kwaliteit van het stelsel dient op het niveau van gemeenten en provincies geborgd te worden door de reguliere horizontale verantwoording. Het VTH-beleid heeft echter in de regel een lage prioriteit bij gemeenteraden en provinciale staten en het interbestuurlijke toezicht staat op afstand en vult het hiaat niet. Beide vormen van toezicht spelen daarmee geen wezenlijke rol in de kwaliteitsborging.
5. De samenwerking tussen de deelnemers onderling en tussen de deelnemers en de omgevingsdiensten wint aan kracht. Bij omgevingsdiensten die al langer bestaan, is de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de deelnemers doorgaans goed. Een deel van de jonge omgevingsdiensten kende gespannen (bestuurlijke) verhoudingen bij de start. Daarin zien wij een kentering. De verhoudingen normaliseren, hetgeen botsingen of verschillen van inzicht uiteraard niet uitsluit. Omdat het onderling vertrouwen groeit, biedt dit wellicht ook kansen om de omgevingsdiensten bij de implementatie van de Omgevingswet te betrekken.
6. De omgevingsdiensten hebben sluitende begrotingen, maar weinig weerstandsvermogen. Dat laatste is een bewuste keuze van gemeenten en provincies. De omslag van input- naar outputfinanciering is in volle gang, hetgeen de transparantie van het stelsel verder zal vergroten, mits dit zorgvuldig wordt ingevoerd. Wij kwalificeren de omgevingsdiensten dan ook als voldoende financieel gezond. Een kanttekening daarbij is dat collectieve aansturing op standaardisatie vanuit de opdrachtgevers vaak ontbreekt. Omgevingsdiensten komen daardoor in een spagaat terecht tussen een budget dat uitgaat van operational excellence en een opdrachtgever die vraagt om maatwerk.
7. De discussie over de doormandatering van de Brzo-taken is illustratief voor de doorontwikkeling van het stelsel. De huidige situatie is vanuit het bottom-up proces ontstaan, maar is volgens het ministerie niet wenselijk en na inwerkingtreding van de AMvB VTH in strijd met de wet. Dit is exemplarisch voor de dynamiek die zich op onderdelen van het stelsel nog voordoet. Provincies en Rijk zoeken naar een werkbare oplossing rondom de doormandatering van Brzo-taken. Daarmee verwachten wij dat op dit onderwerp, en op andere onderdelen van het stelsel waarover nog discussie bestaat, een balans zal worden gevonden.



8. De wet VTH heeft in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.

De aanbevelingen van Berenschot treft u aan op pagina 12 van de rapportage en betreffen zowel aanbevelingen aan het Ministerie van I&M, aan de provincies en gemeenten als bevoegde gezagen en als deelnemers in de gemeenschappelijke regelingen, en aan de omgevingsdiensten. De minister van I&M heeft in een brief aan de Tweede Kamer een reactie gegeven op de aanbevelingen. Deze treft u als bijlage aan.

Hierna treft u de reactie van de ODZOB aan op de aanbevelingen.

Algemene reactie

Het rapport is heel erg herkenbaar met uitzondering van de conclusies en aanbevelingen over BRZO. De uitvoering van BRZO in Brabant, bij de OMWB, is namelijk geheel conform de landelijke afspraken. De overige conclusies zijn duidelijk en de aanbevelingen zijn concreet en uitvoerbaar.

Reactie: Level Playing Field

Een van de doelstellingen van de oprichting van de Omgevingsdiensten was het realiseren van een Level Playing Field. Het bureau heeft dit niet expliciet onderzocht. De conclusies over de kwaliteitsborging en de diversiteit in de opdrachtverstrekking geven impliciet aan dat het Level Playing Field niet geborgd is. Het is in dit verband jammer dat in de definitieve versie van het Besluit Omgevingsrecht wel is opgenomen dat de bevoegde gezagen gezamenlijk regionaal uitvoeringsbeleid dienen te borgen (met het oog op LPF), maar dat de bepaling dat de Algemene Besturen van omgevingsdiensten dit beleid konden vaststellen, is komen te vervallen. Hierdoor houden de bevoegde gezagen de mogelijkheid om hun eigen kwaliteiten te formuleren als het gaat om VTH-beleid.

Reactie op Aanbevelingen voor I en M

Aanbevelingen: Formuleer heldere randvoorwaarden waardoor geen discussie over interpretatie kunnen ontstaan. Zoek oplossing voor eenheid van aansturing van BRZO RUD's.

Reactie: Voor Brabant geen actie nodig.

Aanbeveling: Faciliteer provincies en gemeenten bij het ontwikkelen van alternatieve vormen voor kwaliteitsborging. Zoek dat niet direct in een verdere aanscherping van de kwaliteitscriteria maar overweeg bijvoorbeeld de instelling van een commissie van experts die toeziet op de kwaliteit. Een andere manier om kwaliteitsborging te versterken is een collegiale toets, waarbij provincies en gemeenten van elkaar kunnen leren. Waak wel voor het optuigen van een te 'zwaar' stelsel van borging.

Reactie: Een alternatieve vorm van onafhankelijke kwaliteitsborging is zeer welkom. Deze borging kan de diensten helpen om de gewenste kwaliteit te mogen leveren. De aandacht voor kwaliteit neemt hierdoor toe met name bij de deelnemers. Het realiseren van een Level Playing Field zou onderdeel kunnen zijn van deze kwaliteitsborging.

Actie 1) ODZOB doet actief mee met de collegiale kwaliteitstoetsing die wordt geïnitieerd door OD.nl.



Reactie op Aanbevelingen voor Provincies en Gemeenten

Aanbevelingen: Investeer in robuuste omgevingsdiensten Zoek de balans tussen standaardisatie enerzijds en maatwerk anderzijds. Werk als deelnemers ook samen als collectieve opdrachtgever; met name bij het maken van afspraken over standaardisatie. Door de inrichting van een collectief opdrachtgeverschap hoeft de omgevingsdienst niet zelf de onderhandeling te voeren met de verschillende deelnemers om standaarden geaccepteerd te krijgen. Zorg voor voeling van politici bij het 'vak' van vergunningverlening, toezicht en handhaving, en stuur aan op inhoudelijke debatten over doelen, handhavingsstrategie. Zowel de ambtelijke organisatie als bestuurders en politici zelf hebben hierin een verantwoordelijkheid en dienen hierbij in onze optiek een actieve rol te spelen.

Aanbeveling: Verbind de beleids- en de uitvoeringscycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid enzovoorts. Analyseer ook de rapportages van de omgevingsdiensten en neem de uitkomsten mee in de visie- en beleidsvorming. Betrek omgevingsdiensten bij de implementatie van de Omgevingswet en het opstellen van de omgevingsvisie. Omgevingsdiensten kunnen kennis en expertise inbrengen en de uitvoerbaarheid borgen.

Reactie: De uitvoering van deze aanbevelingen helpen de Omgevingsdiensten om uit de spagaat te geraken tussen de vraag om efficiency vanuit kostenoverweging en de vraag om couleur locale en maatwerk.

Een actieve betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren van de deelnemers bij de VTH taken en de Omgevingsdienst zal leiden tot draagvlak voor het werk van de Omgevingsdienst en betere samenwerking.

Het betrekken van de Omgevingsdienst bij de beleidscyclus en bij de implementatie van de Omgevingswet zal zorgen voor uitvoerbaar en uniformer beleid.

Actie 2) ODZOB zal samen met deelnemers regionaal uitvoeringsbeleid voorbereiden – en daarmee LPF realiseren.

Actie 3) Actie 4 blz.22 uit het Arena-onderzoek sluit aan bij de aanbevelingen van Berenschot: Zorg dat het nieuwe bestuur dat in 2018 aantreedt meteen goed aanhaakt. Dit "betekent naast het organiseren van bijvoorbeeld een 'ODZOB on tour 2018', vooral meenemen in de beeld- en oordeelsvorming over de strategische agenda. Nodig het nieuwe bestuur nadrukkelijk uit om – vanuit de eigen beleidskaders i.c. nieuwe college-akkoorden – de kaders aan te geven voor de opgaven, koers en ontwikkeling van de ODZOB. Dit binnen de kaders van (inhoudelijke en bedrijfsmatige) continuïteit en wetgeving.

Reactie op Aanbevelingen voor Omgevingsdiensten

Aanbeveling: Wees transparant over kosten en laat de toegevoegde waarde van de dienst zien. Heb begrip voor deelnemers die behoefte hebben aan maatwerk en kom daar zoveel mogelijk aan tegemoet. Een te grote focus op 'operational excellence' heeft zijn keerzijde.

Aanbeveling: Ook omgevingsdiensten hebben een rol in het beter bij elkaar brengen van de beleids- en uitvoeringscycli, onder meer in het kader van de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft een grote impact op provincies en gemeenten. Wat daarbij vaak onderschat wordt zijn de gevolgen voor



de omgevingsdiensten. Zij worden vol geraakt door de nieuwe wet en moeten – evenals hun deelnemers – ook in 2021 de wet geïmplementeerd hebben. Samen optrekken met hun eigenaren en opdrachtgevers is in onze beleving dan ook cruciaal voor een succesvolle implementatie. Dat gaat echter niet vanzelf. Omgevingsdiensten moeten een rol kunnen pakken in beleidsvorming, om de uitvoerbaarheid te kunnen borgen en kennis en expertise in te kunnen brengen. In het verlengde daarvan zouden omgevingsdiensten een actieve houding ten opzichte van de implementatie van de Omgevingswet moeten innemen. Het is zaak dat deelnemers overtuigd raken van de meerwaarde die omgevingsdiensten in dit traject hebben, hun onmisbaarheid in de beleidsontwikkeling en hun cruciale rol in de uitvoering.

Reactie: Wij delen de opvatting dat Omgevingsdiensten transparant moeten zijn over de kosten en actief moeten luisteren naar de wens van de deelnemers.

De Omgevingswet zal een grote impact hebben op de Omgevingsdiensten. De Omgevingsdiensten moeten zich actief hierop voorbereiden en hun meerwaarde presenteren aan de deelnemers zodat er een actieve samenwerking ontstaat. Het ministerie van I&M kan hiervoor iets betekenen door nadrukkelijker de aandacht te vestigen op de belangrijke rol die de omgevingsdiensten spelen bij de voorbereiding op (en straks de uitvoering van) de Omgevingswet.

Actie 4) ODZOB blijft transparant en kostenefficiënt georganiseerd, en blijft rapportages verbeteren en aanpassen aan de behoefte van de deelnemers.

Actie 5) Er moet een betere balans ontstaan tussen standaardisatie in de uitvoering van de VTH-werkzaamheden en maatwerk. De balans bestaat uit standaardisatie voor alle reguliere VTH-taken en maatwerk voor bestuurlijke prioriteiten. Het implementeren van het regionaal operationeel kader ROK zal een bijdrage leveren aan het bereiken van balans.

Actie 6) ODZOB blijft zich actief voorbereiden op de Omgevingswet en zal haar meerwaarde presenteren aan de deelnemers.

Personele consequenties

n.v.t.

Financiële consequenties

n.v.t.

Wij stellen u voor kennis te nemen van de rapportage “Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel” van bureau Berenschot en de reactie van de ODZOB hierop.



OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT

Eindhoven, 2 november 2017

Het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant,

W.J.F. van der Rijt-van der Kruis
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris

Bijlage(n):
Rapportage "Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel" van bureau Berenschot



OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidooost-Brabant;

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidooost-Brabant
d.d. 2 november 2017;

BESLUIT

kennis te nemen van de rapportage "Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel" van bureau Berenschot en de reactie van de ODZOB hierop.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidooost-Brabant 23 november 2017,

W.J.F. van der Rijt-van der Kruis
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris