

Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 20951
2500 EZ 'S-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk
MIL 02526/2009

datum
16 april 2009

onderwerp
IPO visie op het eindbeeld Wabo/Oosting/Mans
en de invoering van de Wabo op korte termijn

Geachte mevrouw Cramer,

Wij hebben in het overleg met u op 12 februari afgesproken om u een gezamenlijk standpunt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over het eindbeeld Wabo/Oosting/Mans IPO aan te bieden. Op fundamentele punten hebben wij helaas tot nu toe geen overeenstemming met de VNG bereikt. Een overdracht van provinciale taken naar gemeenten, zonder zicht op kwaliteitsverbetering in de uitvoering van de VROM taken door gemeenten in een landelijke, robuuste structuur van adequaat functionerende uitvoeringsorganisaties, is voor het Interprovinciaal Overleg (IPO) niet acceptabel.

Wij vragen met deze brief nadrukkelijk uw aandacht voor onze visie om de dossiers Wabo, Oosting en Mans met elkaar in samenhang te bezien. Voor de realisatie van een eindbeeld zoals het IPO dat voor ogen heeft is het van wezenlijk belang om besluiten over elk van deze dossiers in onderlinge samenhang af te wegen.

Onder leiding van onze portefeuillehouder milieu en handhaving, de heer Van Heijningen, heeft het IPO veel geïnvesteerd in een gezamenlijk standpunt met de VNG. Het IPO is nog steeds overtuigd van het belang van een gezamenlijk standpunt, omdat dit de totstandkoming van omgevingsdiensten ondersteunt. Wij moeten echter constateren dat de VNG, ondanks bestuurlijke afspraken met het IPO, ervoor heeft gekozen een eigen weg te kiezen en het rijk afzonderlijk te informeren.

Robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur

Het IPO ziet de adviezen van de Commissie Mans en de Commissie Oosting en de invoering van de Wabo als een kans om de kwaliteit en de organisatie van de uitvoering structureel te verbeteren. Het IPO staat, in tegenstelling tot de VNG, een landsdekkende robuuste uitvoeringsstructuur voor

Inlichtingen bij : ir. R.M. (Reinette) Kiès
Doorkiesnummer : (070) 888 12 10
Bijlage : 1

ogen, waaraan alle gemeenten en provincies deelnemen en ook andere overheidsdiensten kunnen toetreden. Dit betreft geen 'vierde overheidslaag'. Het werk bij een uitvoeringsorganisatie gaat in de visie van het IPO over de voorbereiding van de uitvoering en niet over de besluitvorming daarover. Daartoe blijven de colleges van GS en B en W zelf verantwoordelijk. Het IPO vindt dat omgevingsdiensten een goede oplossing bieden voor de problematiek van bestuurlijke drukte, vrijblijvendheid en fragmentatie in de uitvoering. Landelijk vastgestelde uniforme kwaliteitseisen maken hier onderdeel van uit.

Regie

Het IPO spreekt over robuuste gecertificeerde uitvoeringsorganisaties, waarbij de precieze contouren met betrokken partijen moeten worden vormgegeven. Het IPO ziet hier, in tegenstelling tot de VNG, een regietaak voor de provincies om met een gericht 'bottum up' proces gezamenlijk met partijen binnen een afgebakende en redelijke termijn tot deze diensten te komen. Inmiddels vinden in alle provincies in goed overleg met gemeenten en betrokkenen verkenningen plaats hoe deze uitvoeringsorganisaties vorm zouden moeten krijgen, wie er aan deelnemen en welke taken hierin kunnen worden belegd. Het IPO vindt dat de structuur nog in 2009 moet worden vastgesteld, zodat snel duidelijk wordt hoe het eindbeeld er concreet uit gaat zien.

Overdracht interbestuurlijk toezicht

Het IPO vindt dat de provincies in deze kabinetsperiode het interbestuurlijk toezicht (IBT) op gemeenten moeten overnemen, conform de afspraken met het rijk. Overdracht van IBT door provincies betekent naar ons idee niet dat provincies geen bevoegd gezag kunnen zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De VNG is het daar niet mee eens. Wij zien echter geen reden om deze discussie opnieuw met de VNG te voeren.

Samenhang Wabo

Een tussentijdse overdracht van bevoegdheden, ook in geval van een deelbesluit, is naar onze stellige overtuiging geen goed signaal. Het IPO vindt dat bevoegd gezag van provincies naar gemeenten pas kan worden overgedragen, nadat er een landelijke, robuuste structuur van adequaat functionerende uitvoeringsorganisaties is. Tussentijdse overdracht zorgt voor een verdere fragmentatie in de uitvoering met daarmee gepaard gaand kwaliteitsverlies en onduidelijkheid over de positie van de provincies.

Deze brief is ook verzonden aan de minister van Justitie, de heer E.M.H. Hirsch Ballin.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



drs. G. Beukema
algemeen directeur

IPO-visie op de uitvoering van de VROM-taken

Versie 17 april 2009

1. Inleiding

Het IPO ziet het advies van de Commissie Mans in samenhang met de adviezen van de Commissie Oosting en de invoering van de Wabo als een kans om de kwaliteit en de organisatie van de uitvoering structureel te verbeteren. Alle provincies verkennen samen met en in goed overleg met gemeenten en betrokkenen hoe uitvoeringsorganisaties vorm zouden moeten krijgen, wie er aan deelnemen en welke taken hierin kunnen worden belegd. In november is met het kabinet afgesproken om in april 2009 de gezamenlijke IPO/VNG-reactie op het kabinetsstandpunt over genoemde ontwikkelingen aan te bieden. De VNG heeft haar bod naar het IPO op 12 maart gepubliceerd. Het IPO vindt dat er heldere bestuurlijke beslismomenten moeten worden gesteld en op korte termijn resultaten geboekt. En dat op korte termijn instrumenten moeten worden ontwikkeld om witte vlekken te voorkomen in de op te zetten uitvoeringsstructuur.

2. Uniforme kwaliteitseisen aan de uitvoering van VROM-regelgeving

Voor het IPO is de borging van de kwaliteit van de uitvoering het leidende principe in de discussie over de uitvoering van de VROM-taken. Dat geldt voor een uniforme kwaliteit voor de inhoud, de organisatie en de processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er moeten landelijk uniforme kwaliteitseisen worden gesteld aan de uitvoering van de VROM-regelgeving en deze eisen dienen juridisch te worden verankerd, bijvoorbeeld in het besluit omgevingsrecht (BOR).

IPO en VNG zijn een project begonnen, in samenwerking met het rijk, dat ertoe moet leiden dat deze criteria liefst voor de zomer nog kunnen worden vastgesteld.

Het IPO vindt dat direct na de zomer een toetsing moet plaatsvinden of alle betreffende overheden aan deze kwaliteitseisen voldoen. Deze kwaliteitseisen moeten ervoor zorgen dat het voor burgers en bedrijven in heel Nederland transparant is hoe en waarop wordt getoetst. De kwaliteitseisen zijn geen excuus om af te zien van deelname aan uitvoeringsorganisaties. De kwaliteitsverbetering die met robuuste uitvoeringsorganisaties is beoogd, betreft een structurele verbetering van de samenwerking en de afstemming tussen overheden en de aanpak van de vrijblijvendheid die de Commissie Mans heeft gesignaleerd.

Het IPO constateert dat de huidige kwaliteitseisen voor de VROM-regelgeving deels aanvulling, deels verbetering behoeven. Een snelle inventarisatie leert dat een waaier aan eisen wordt gehanteerd, al dan niet wettelijk of bestuurlijk vastgesteld, dan wel erkend in eigen beroepskring of door individuele gemeenten, provincies of de VROM-Inspectie ge-

hanteerd. Het IPO stelt daarom voor om samen met VROM, VNG en de Unie van Waterschappen vast te stellen wat onder kwaliteit wordt verstaan en deze vervolgens te verankeren. Het IPO denkt bij kwaliteit aan eisen over minimaal de inhoud, het proces en de organisatie van vergunningverlening, handhaving en toezicht van de Wabo. Met de inhoud wordt bedoeld: eisen aan de inhoudelijke kwaliteit en tijdigheid van producten (vergunningen, brieven, sancties). Hierbij gaat het onder andere om op te nemen voorschriften in vergunningen, diepgang van analyses, aard van sancties, enz. Met kwaliteits-eisen aan het proces wordt bedoeld op de verschillende (wettelijke) eisen die worden gesteld aan het doorlopen en aantoonbaar sluiten van de totale beleidscyclus voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waarin de producten met de nodige inhoudelijke kwaliteit worden gemaakt. Transparantie is hierbij één van de centrale kwaliteitseisen, maar het gaat bijvoorbeeld ook om de minimaal te hanteren controlefrequenties voor specifieke branches en effecten. Organisatie-eisen ten slotte, refereren aan de (wettelijke) eisen die worden gesteld aan organisaties om minimaal in staat te mogen worden geacht om continu te voldoen aan de inhoudelijke en procesmatige kwaliteitseisen (kritische massa, deskundigheid, enz.).

Bij het vastleggen van kwaliteitseisen gaat het IPO ervan uit dat, daarop volgend, een aantal verbeteringen wordt doorgevoerd. Het IPO wil samen met het rijk een evenwichtige verhouding vaststellen in de rol en toepassing van bestuursrecht en strafrecht uitgaande van het stelsel van driedeling: (1) bestrijding criminaliteit door justitie en politie, (2) handhaving vergunningen/regels zijn eerste verantwoordelijkheid bestuur. Daarnaast (3) een gezamenlijk speelveld waarin afstemming tussen partijen op het niveau van beleid en concrete toepassing van instrumenten noodzakelijk is. Nieuwe instrumenten zoals de bestuurlijke boete en de strafbeschikking kunnen het instrumentarium van het bestuur versterken. Voorwaarde voor een daadwerkelijke verschuiving van straf- naar bestuursrecht zijn de genoemde robuuste uitvoeringsorganisaties waar deze taken moeten worden voorbereid en effectief kunnen worden uitgevoerd. Uiteraard wordt een en ander ingevuld met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

Het IPO vindt dat deze eisen zowel voor de overheden als voor de betreffende ondernemer of burger inzichtelijk, logisch en eenduidig moeten zijn.

3. Robuuste uitvoeringsorganisaties

Het begrip kwaliteit geldt ook voor een effectief ingerichte uitvoering. Het IPO vindt dat omgevingsdiensten, zoals benoemd door de Commissie Mans, een goede oplossing bieden voor de problematiek van bestuurlijke drukte, vrijblijvendheid en fragmentatie in de uitvoering. Het begrip omgevingsdiensten is kennelijk misleidend, omdat bij velen het beeld ontstaat dat dit een 'vierde overheidslaag' betreft die taken overneemt van het gemeentebestuur. Het werk bij een uitvoeringsorganisatie gaat in de visie van het IPO echter over de voorbereiding van besluiten en de uitvoering en niet over de besluitvorming daarover. Daartoe blijven de colleges van GS en van B en W zelf verantwoordelijk. Het IPO spreekt niet over omgevingsdiensten, maar over robuuste uitvoeringsorganisaties, waarbij de precieze contouren met betrokken partijen moeten worden vormgegeven.

De inzet van het IPO is om in elke provincie uitvoeringsorganisaties op te richten waarin gemeenten, provincies en eventueel waterschappen participeren. Deelname aan deze uitvoeringsorganisaties is niet vrijblijvend. Alle provincies en gemeenten worden geacht hun uitvoerende taken onder te brengen in deze organisaties. Qua schaalgrootte moet, conform het advies van de Commissie Mans, in beginsel worden aangesloten bij de indeling naar politie- of veiligheidsregio's. Er mogen geen witte vlekken overblijven. Instrumentarium moet samen met de VNG en het rijk worden ontwikkeld om partijen die niet mee willen doen bij de ontwikkeling van deze organisaties te verplichten tot deelname.

Aanvullend op de adviezen van de Commissie Mans deelt het IPO de visie van het kabinet dat niet alleen handhaving, maar ook vergunningverlening deel moet uitmaken van de taken in deze robuuste uitvoeringsorganisaties. Voor het IPO zijn deze twee zaken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor een goede kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving moeten er korte lijnen zijn om expertise functioneel te kunnen uitwisselen.

'Van onder op'

Het IPO vindt dat deze uitvoeringsorganisaties van onder op moeten worden ingevuld. In de visie van het IPO moeten de regio's in dialoog met de betrokken gemeenten worden bepaald. De omvang van de regio's zal op basis van inhoudelijke gronden, zoals kwaliteitscriteria, kritische massa, al aanwezige milieudiensten en samenwerkingsvormen, soort inrichtingen die zich in de specifieke regio bevinden, enz., moeten worden bepaald. De uitvoeringsorganisaties moeten van voldoende omvang zijn om institutionele problemen, vrijblijvendheid in de afstemming en samenwerking, bestuurlijke drukte en fragmentatie afstemming, detaillisme in plaats van integrale aanpak, op te lossen. Het totstandbrengen van dergelijke robuuste organisaties staat voor het IPO voorop. In de praktijk in de regio's kunnen de werkgebieden van de organisaties overeenkomen met de veiligheidsregio's maar dat zal in het licht van deze prioriteit niet altijd het geval zijn.

Het IPO vindt dat de landelijk dekkende robuuste uitvoeringsstructuur in december 2009, of zoveel eerder als mogelijk, duidelijk moet zijn. Alle provincies zijn in overleg met de gemeenten over het eindbeeld. Daarnaast bereidt het IPO in samenwerking met de VNG een project voor dat in april start en waarbinnen kaders worden ontwikkeld voor de verdere vormgeving van uitvoeringsorganisaties. Ook zal de daaropvolgende implementatie worden gefaciliteerd. Onderdeel daarvan is een voorstel welke taken lokaal en welke taken in elk geval bovenlokaal of regionaal moeten worden ingevuld. Dit project moet na de zomer gereed zijn en worden vertaald door de provincies en gemeenten naar feitelijke uitvoeringsorganisaties om in december te kunnen worden aangeboden aan het kabinet.

Eisen aan de kwaliteit van deze uitvoeringsorganisaties

De provincies zien erop toe dat deze organisaties pas starten als zij voldoen aan minimale, vooraf vastgestelde kwaliteitseisen. Hierbij denkt het IPO aan eisen aan minimaal aanwezige kritieke massa en deskundigheid als basis voor de organisatie. Vervolgens stelt het IPO dat de uitvoeringsorganisaties binnen een bepaalde termijn worden gecerti-

ficeerd. Voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het belangrijk dat de kennis over het bedrijf is gebundeld en afstemming daarover onderdeel is van het werkproces.

4. Centrale regie op informatieverzameling en uitwisseling

Het IPO meent dat er, om transparante besluitvorming te realiseren, één centrale regie nodig is op de gegevensverzameling en uitwisseling voor vergunningverlening, handhaving en toezicht. Ook de informatievoorziening in het kader van het interbestuurlijk toezicht moet worden gewaarborgd. Hierover wil het IPO met rijk, gemeenten en waterschappen afspraken maken. Hiertoe wordt onder verantwoordelijkheid van het rijk (kaderstellend en financierend) één netwerk voor informatieverzameling, -beheer en uitwisseling ontwikkeld, waaraan alle uitvoeringsorganisaties en bevoegd gezag dragers (inclusief strafrechtelijk) deelnemen. Dit sluit aan bij het advies van de Commissie Mans.

5. Decentralisatie en herijking bevoegd gezag provincies - gemeenten

Er wordt geen bevoegd gezag van provincies naar gemeenten overgedragen, voordat er een landelijke, robuuste structuur van adequaat functionerende uitvoeringsorganisaties is. Tussentijdse overdracht zorgt voor een verdere fragmentatie in de uitvoering met daarmee gepaard gaand kwaliteitsverlies. Een overdracht van provinciale taken naar gemeenten, zonder zicht op kwaliteitsverbetering in de uitvoering van VROM taken door gemeenten in een landelijke, robuuste structuur van adequaat functionerende uitvoeringsorganisaties, is voor het IPO niet acceptabel.

Naar aanleiding van de wens van het kabinet voor decentralisatie en de wens vanuit VROM voor een herijking van bevoegd gezag binnen de Wabo om eenvoudige inrichtingen te decentraliseren en complex geworden inrichtingen op te schalen, moet worden onderzocht welke inrichtingen hiertoe in aanmerking komen. Het betreft dan inrichtingen die oorspronkelijk bij gemeenten zaten, maar bijvoorbeeld door jurisprudentie naar provincies zijn gekomen en vice versa. Dit onderzoek is aangehouden door de discussie naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans. Complexe bedrijven met een bovenregionale uitstraling, zoals de BRZO- en IPPC-bedrijven, moeten onder bevoegd gezag van de provincies blijven. Het IPO vindt dat zijn rol als vergunningverlener bij de complexe bedrijven essentieel is om de kwaliteit te kunnen waarborgen vanuit de behartiging van bovenlokale belangen. Het IPO vindt dat moet worden onderzocht welke inrichtingen minimaal bij provincies moeten blijven en welke bedrijven onder gelijke randvoorwaarden van gemeenten naar provincies over kunnen.

Er is afgesproken dat de implementatie van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting over interbestuurlijk toezicht nog in deze kabinetsperiode plaatsvindt. In dit traject zal het generieke toezichtsinstrumentarium (schorsing en vernietiging, indeplaatstreding bij taakverwaarlozing) worden herijkt en zullen de specifieke toezichtsinstrumenten zo veel mogelijk worden afgeschaft. Horizontale verantwoording krijgt een veel prominentere plaats en het toezicht wordt versoberd.

Een en ander wordt uitgevoerd in een landelijke programmaorganisatie waaraan BZK, IPO en VNG deelnemen. De overdracht van taken van de Inspectie naar de provincies en de consequenties van deze overdracht behoren ook tot de projecten van de landelijke

organisatie. (Voor de beeldvorming: het interbestuurlijk toezicht door de VROM-inspectie op gemeenten wordt nu landelijk door 8 fte's ingevuld). Daarnaast bereiden de provincies zich ook zelf voor op hun nieuwe toezichtsrol, waarvoor een IPO-werkgroep is ingericht. Dit onderwerp is dan ook ingebed in de landelijke programmaorganisatie.

Het IPO vindt dat de overdracht van IBT door provincies niet betekent dat provincies geen bevoegd gezag kunnen zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het IPO ziet dan ook geen reden deze discussie opnieuw met de VNG aan te gaan.

6. Financiering

Het IPO vindt dat de uitvoeringsorganisaties moeten beschikken over de noodzakelijke financiële middelen. Bij het maken van afspraken over in te stellen uitvoeringsdiensten moeten vooraf eenduidige besluiten worden genomen door het kabinet over de financieringsstructuur. Hetzelfde geldt voor de decentralisatie opgaven.

7. Planning invoering

Wat het IPO betreft wordt de Wabo op 1 januari 2010 van kracht, opdat burgers en bedrijven volgens de gemaakte afspraken per 1 januari 2010 gebruik kunnen maken van een éénvoudigere procedure en één loket. Uiteraard dienen hiervoor wel de randvoorwaarden te zijn ingevuld, zoals het per 1 juli 2009 beschikbaar komen van de benodigde ICT.

Het IPO werkt samen met het rijk en de VNG aan een plan van aanpak. Dat wordt in april aangeboden aan de ministers. Het IPO vindt dat in december helder moet zijn hoe de uitvoeringsorganisaties er uit zien en wie daarin exact deelnemen. Tevens moeten alle organisaties dan zijn getoetst op de kwaliteitscriteria.