Berenschot

8 juni 2017

Bewust van kwaliteit

Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH









55030

Berenschot

Bewust van kwaliteit

Onderzoek naar de invulling van de artikelen 5.4 en 5.5 uit de wet VTH

Colofon

Het onderzoek is in opdracht van het ministerie van IenM uitgevoerd door Berenschot.

Onderzoeksteam: André Oostdijk (projectleider), Daniël Huisman, Maarten van Noort, Martine Tragter en Daniëlle Wuite

Aan de begeleidingsgroep van het onderzoek namen deel:

Aris Blok (voorzitter)	Ministerie van IenM
Hugo van de Baan	IPO
Evelien den Boer	Ministerie van BZK
Rob van Gerwen	VNG
	Ministerie van IenM
Wendela Neeft	Ministerie van VenJ
	Ministerie van IenM
	Ministerie van IenM
	Ministerie van IenM

Berenschot

Inhoud **Pagina**

1. Inleiding 3
   - 1.1 Achtergrond 3
   - 1.2 Doel en vraagstelling 5
   - 1.3 Onderzoeksverantwoording 6
   - 1.4 Leeswijzer 7

2. Criteria voor kritieke massa: verordening 8
   - 2.1 Inleiding 8
   - 2.2 Vaststelling verordening kwaliteit 8
   - 2.3 Toepassing van de modelverordening 9
   - 2.4 Takenpakket van de omgevingsdiensten 11
   - 2.5 Provinciale coördinatie bij verordeningen 13

3. Criteria voor kritieke massa: zorgplicht 14
   - 3.1 Inleiding 14
   - 3.2 Reflectie vanuit gemeenten 14
   - 3.3 Reflectie vanuit omgevingsdiensten 15

4. Procescriteria 16
   - 4.1 Inleiding 16
   - 4.2 Uitvoerings- en handhavingsbeleid 17
   - 4.3 Uitvoeringsprogramma's 19
   - 4.4 Monitoring en rapportage 19

5. Borging kwaliteit 21
   - 5.1 Horizontale verantwoording 21
   - 5.2 Interbestuurlijk toezicht 21

6. Verwacht effect van de wet VTH op kwaliteit 23

7. Conclusies 24
   - 7.1 Criteria voor kritieke massa: verordening 24
   - 7.2 Criteria voor kritieke massa: zorgplicht 24
   - 7.3 Procescriteria 25
   - 7.4 Borging kwaliteit 27

Bijlage: onderzoeksprotocol

Berenschot

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De wet VTH betreft een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is op 14 april 2016 in werking getreden. De wet VTH vormt de wettelijke borging van de afspraken die het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk hebben gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren.

Het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken is een van hoofddoelen van de wet VTH. Aan dit doel is onder andere invulling gegeven door kwaliteitseisen te stellen in de wet VTH en de AMvB VTH. Hierbij wordt gewerkt met twee soorten criteria:

- **Criteria voor kritieke massa** borgen vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan.
- **Procescriteria** stellen eisen aan de kwaliteit van de beleidscyclus.

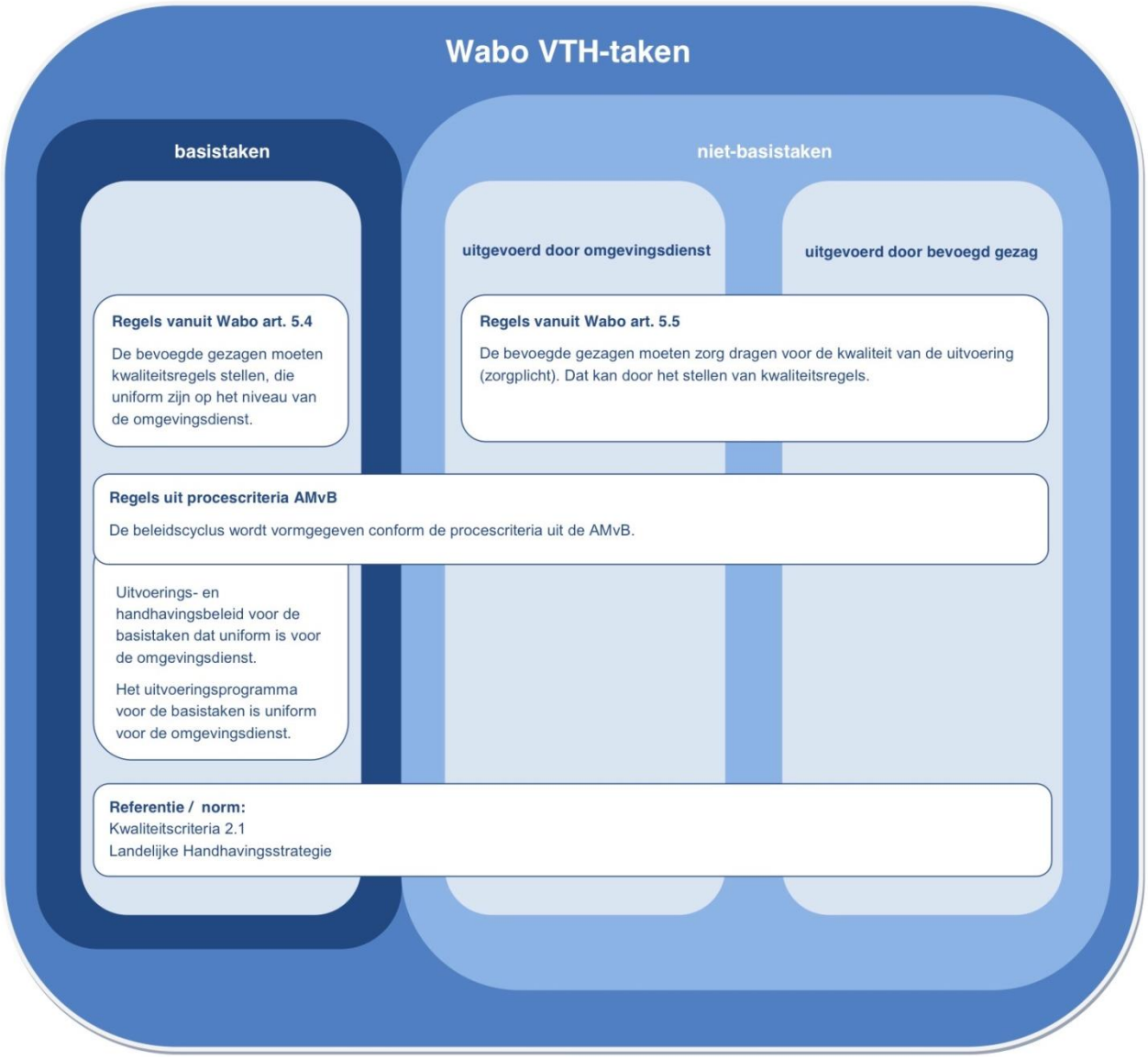
In de wet VTH zijn hierover de volgende regels vastgelegd (zie figuur 1).

- Artikel 5.4 van de wet VTH bepaalt dat gemeenteraden respectievelijk provinciale staten bij verordening regels moeten stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken[1]. De colleges van GS en B&W dragen zorg voor de uniformiteit van de regels binnen het verzorgingsgebied van een omgevingsdienst.
- Artikel 5.5 van de wet VTH regelt dat betrokken bestuursorganen zorg dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken.
- De AMvB VTH (§7.2) schrijft voor dat de beleidscyclus gevolgd moet worden en stelt inhoudelijke eisen aan de diverse schakels ervan.

Uit artikel 5.4 volgt de verplichting voor gemeenten en provincies om een verordening vast te stellen. Om hierbij te ondersteunen hebben het IPO en de VNG een modelverordening opgesteld. Die neemt als uitgangspunt de kwaliteitscriteria 2.1 die in 2012 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld[2]. Hierin zijn zowel criteria voor kritieke massa als procescriteria opgenomen. Het volgen van de modelverordening is niet verplicht. Wel noemt de *Nota van Toelichting* bij de AMvB VTH de verordening nadrukkelijk als instrument om de kwaliteit van de VTH-taken te borgen, naast de procescriteria die in de AMvB VTH zijn opgenomen.

[1] De basistaken zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie.

[2] *Kwaliteitscriteria 2.1 - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo* (2012)



Figuur 1: regels uit wet VTH m.b.t. kwaliteitscriteria

Overigens is het stellen van kwaliteitseisen niet nieuw in het VTH-stelsel. Voor inwerkingtreding van de wet VTH golden al procescriteria voor het handhavingsbeleid op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)[3], beide uitvoeringsbesluiten onder de Wabo. Nieuwe elementen zijn de eisen m.b.t. deskundigheid en beschikbaarheid (‘criteria voor kritieke massa’ uit de kwaliteitscriteria 2.1) en de verplichting om het proces voor de basistaken op niveau van de omgevingsdienst te uniformeren (zie figuur 1). Deze gelden zowel voor vergunningverlening als toezicht en handhaving.

[3] Memorie van toelichting wet VTH

Nadat in 2012 de kwaliteitscriteria 2.1 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld, is een landelijke projectstructuur in het leven geroepen om de implementatie van de kwaliteitscriteria te faciliteren (tot 1 januari 2015). De verwachting was dat de kwaliteitscriteria opgenomen zouden zijn in de wet VTH die dan in werking zou treden. Uit de afsluitende rapportage van dit project bleek dat begin 2015 het proces om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken beter te borgen breed op gang was gekomen.[4]

De wet VTH voorziet in borging van de kwaliteit van uitvoering door horizontale verantwoording. De wetgever gaat ervan uit dat horizontale verantwoording aan de raden en provinciale staten in beginsel toereikend moet zijn om een goede uitvoering van de VTH-taken te borgen. Daarnaast is er sprake van interbestuurlijk toezicht. Provincies zien toe op een adequate uitvoering van de VTH-taken door gemeenten, het Rijk ziet daarop toe bij provincies. Met de komst van de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht versoberd. De wet VTH gaat in het verlengde daarvan uit van een terughoudende inzet van interbestuurlijk toezicht. Alleen wanneer blijkt dat horizontale verantwoording niet leidt tot adequate uitvoering van de taken, wordt ingegrepen.

1.2 Doel en vraagstelling

In de wet VTH is opgenomen dat elke twee jaar een *onderzoek* moet worden uitgevoerd naar de doeltreffendheid van de regels die zijn opgenomen in artikel 5.4 (kwaliteit van de VTH taken) en artikel 5.5 (zorgplicht) van de wet VTH.

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de vraag of deze regels voldoende doeltreffend zijn om de met de wet VTH beoogde kwaliteitsverbetering en –borging te realiseren.

> *Zijn de regels bedoeld in artikel 5.4 van de wet VTH doeltreffend (uitvoeringskwaliteit van basistaken) en wordt voldoende zorg gedragen als bedoeld in artikel 5.5 wet VTH (zorgplicht voor goede kwaliteit niet-basistaken)?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we bezien op welke wijze de in de AMvB VTH voorgeschreven beleidscyclus in de praktijk wordt gebracht en in hoeverre dit aansluit op de geformuleerde procescriteria. Daarbij hebben wij het gehele Wabo-takenpakket in de analyse meegenomen, dus zowel voor de taken die bij een omgevingsdienst zijn belegd als de taken die het bevoegd gezag zelf uitvoert.

De onderzoeksvragen hebben wij geoperationaliseerd in het onderzoeksprotocol. Dit is bijgevoegd als bijlage.

---

[4] Arena Consulting (2015) *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'*

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek kende een inventarisatiefase en een verdiepingsfase. In de inventarisatiefase hebben we de feitelijke situatie in kaart gebracht: we maakten een 'foto'. In de verdiepingsfase hebben we gezocht naar de verdere inkleuring en 'het verhaal achter' de feitelijke situatie.

Inventarisatie

Voor de eerste fase van het onderzoek hebben wij onderzocht of, en op welke wijze de regels met betrekking tot de kwaliteitsverbetering en –borging zijn geïmplementeerd (voor zowel de basis- als de niet-basistaken). We hebben in dit verband gesproken met vertegenwoordigers van alle provincies en de omgevingsdiensten.

Voor het perspectief vanuit gemeenten hebben wij in de foto-fase gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek dat Pro Facto in opdracht van het ministerie van BZK heeft uitgevoerd naar toezicht- en handhaving door gemeenten[5]. Dit onderzoek richtte zich op de beantwoording van de vraag of gemeenten voldoende toegerust zijn om regelgeving naar behoren te kunnen handhaven. Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder alle gemeenten, zijn case studies gedaan onder vijftien gemeenten en is een expertmeeting gehouden. Er is onderscheid gemaakt tussen drie domeinen: i) fysieke leefomgeving; ii) sociaal domein en iii) veiligheid en openbare orde. Waar het onderzoek van Pro Facto ontoereikend was (bijv. rondom vergunningverlening) hebben wij provincies en omgevingsdiensten gevraagd naar de situatie bij gemeenten.

Verdiepingsfase

In de verdiepingsfase hebben wij de bevindingen aangevuld cq verder uitgewerkt. Het doel van deze fase was nog beter inzicht te krijgen in het functioneren van de wet. Daarbij ging het niet alleen om het benoemen van sterke en zwakke punten in de implementatie en de uitvoering maar vooral om het verkrijgen van inzicht in het 'hoe en waarom'.

Voor wat betreft de beleidscyclus hebben we nader onderzoek gedaan bij twee omgevingsdiensten en hun deelnemers. We hebben relevante documenten van deze organisaties bestudeerd en interviews gevoerd met de betreffende omgevingsdiensten en – per omgevingsdienst – een selectie van deelnemers (één provincie en twee gemeenten).

De invulling van de zorgplicht hebben we bestudeerd door bij twaalf gemeenten interviews af te nemen en relevante documenten te bestuderen[6]. Het ging om gemeenten die verspreid liggen over Nederland, waarvan drie 100.000+ gemeenten; twee gemeenten van 50.000-100.000 inwoners; vier gemeenten van 20.000-50.0000 inwoners en drie gemeenten van minder dan 20.000 inwoners.

---

[5] Pro Facto (2016) *Toezicht en handhaving door gemeenten*

[6] In aanvulling op deze interviews die zich primair richtten op de beleidscyclus en de zorgplicht hebben we ook in de andere gesprekken (die andere thema's als belangrijkste aandachtspunt hadden) deze onderwerpen belicht.

Onder deze gemeenten, waren gemeenten die de modelverordening compleet hebben overgenomen en gemeenten die daarvan zijn afgeweken.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 gaan wij in op de twee soorten kwaliteitscriteria waarmee de wet VTH een kwaliteitsverbetering beoogt via de artikelen 5.4, 5.5 en de AMvB. Hierbij beschrijven we eerst de verordening (hoofdstuk twee) en vervolgens de zorgplicht (hoofdstuk drie). In hoofdstuk vier gaan we in op de procescriteria en hoe deze in de praktijk zijn geoperationaliseerd in de beleidscyclus.

De hoofdstukken 5 en 6 zijn overkoepelend. Hoofdstuk 5 gaat in op de borging van kwaliteit. De wet VTH gaat uit van borging door horizontale verantwoording. In hoofdstuk 6 koppelen wij terug in hoeverre de gesprekspartners verwachten dat de wet VTH leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo VTH-taken.

2. Criteria voor kritieke massa: verordening

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij de bevindingen omtrent de verordeningen die gemeenten en provincies vaststellen, waarmee zij kwaliteitseisen stellen aan de uitvoering van de Wabo VTH taken. Hierbij gaan wij onder andere in op de toepassing van de modelverordening, de taken waar op verordening van toepassing is en de uniformiteit voor de omgevingsdiensten.

2.2 Vaststelling verordening kwaliteit

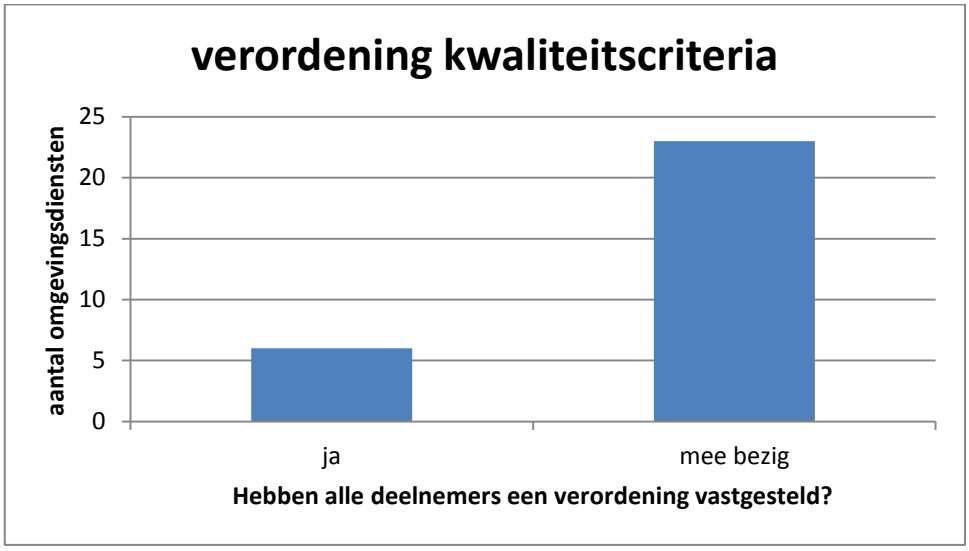
Uit het onderzoek van Pro Facto blijkt dat begin 2016 18% van de gemeenten een verordening had vastgesteld waarin de VTH-kwaliteitscriteria zijn vastgelegd[7]. Twee derde van de gemeenten was met de voorbereidingen voor het vaststellen van een verordening begonnen. 10% van de gemeenten was weliswaar bekend met het vereiste maar nog niet begonnen. Tot slot was 5% van de gemeenten nog niet bekend met de vereisten.

Uit ons eigen onderzoek blijkt dat er inmiddels voortgang is geboekt (peildatum oktober-november 2016). Provincies meldden aan dat alle gemeenten ten minste waren begonnen met de voorbereidingen voor het opstellen van een verordening. Ze verwachtten dat deze vóór het einde van 2016, of in enkele gevallen vóór de zomer van 2017, door de gemeenten zouden zijn vastgesteld. Eén provincie gaf aan dat alle gemeenten in de provincie inmiddels beschikken over een verordening.

Zeven provincies hadden ten tijde van het onderzoek al een verordening vastgesteld. Bij de overige vijf was de inschatting dat dit eind 2016 gerealiseerd zou zijn. Bij het ministerie van I&M is bekend dat inmiddels alle provincies een verordening hebben vastgesteld (peildatum mei 2017).

Dit beeld is in lijn met de informatie die we bij de omgevingsdiensten hebben opgehaald. Zes omgevingsdiensten gaven aan dat alle deelnemers een verordening hadden vastgesteld. Volgens de overige omgevingsdiensten (23) gold dit voor een deel van hun deelnemers. Bij de overige was het proces in volle gang (zie figuur 2).

[7] Pro Facto (2016) *Toezicht en handhaving door gemeenten* p.29

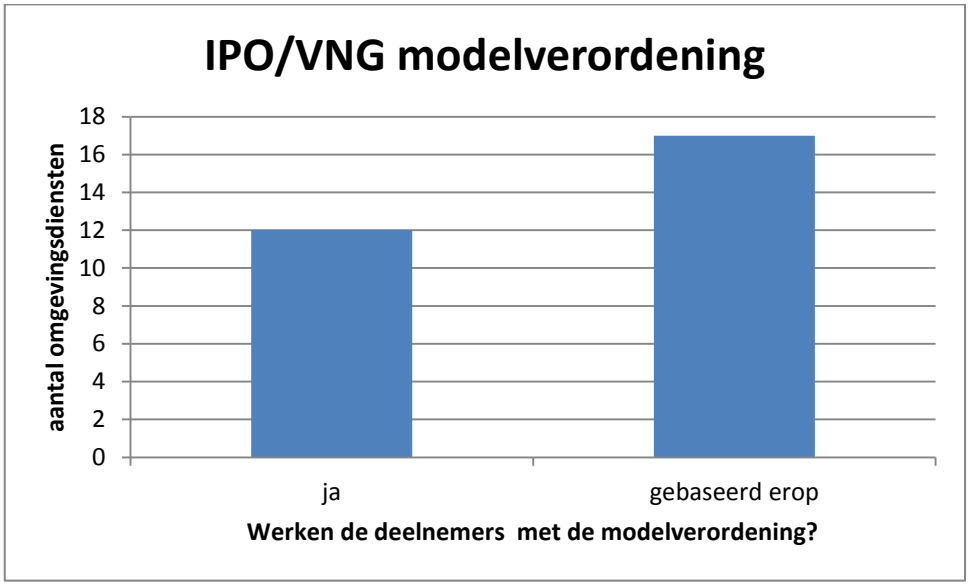


Figuur 2: verordening kwaliteitscriteria

2.3 Toepassing van de modelverordening

Twaalf omgevingsdiensten werken met een verordening die één-op-één vergelijkbaar is met de IPO/VNG modelverordening. Bij de andere zeventien is de verordening van hun deelnemers daarop gebaseerd (figuur 3).

Een veelvoorkomende aanpassing is dat de dynamische verwijzing naar de kwaliteitscriteria is aangepast. De modelverordening bevat een verwijzing naar een dynamisch document: de kwaliteitscriteria 2.1. Wanneer centraal wordt overeengekomen deze aan te passen, wordt de nieuwe versie automatisch leidend. Veel gemeenten en provincies willen dit niet. Zij kiezen ervoor om een eventuele aanpassing pas door te voeren op basis van een collegebesluit daarover. Een andere veelvoorkomende aanpassing is dat de verordening alleen is of wordt vastgesteld voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert (soms zijn dat alleen de basistaken, soms breder).



Figuur 3: IPO/VNG modelverordening

In de verordeningen die tot nu toe zijn vastgesteld, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 leidend voor minimaal de taken die de omgevingsdienst voor de deelnemers uitvoert. Daarmee hebben de omgevingsdiensten op dat punt een uniform kader meegekregen. Dit is conform artikel 5.4 van de wet VTH.

Voor de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren gelden de kwaliteitscriteria 2.1. Omgevingsdiensten verwachten aan de kwaliteitscriteria te gaan voldoen. Op dit moment is dat volgens omgevingsdiensten nog niet altijd het geval, omdat bijvoorbeeld. opleidingen moeten worden afgerond of taken te weinig voorkomen. In dat laatste geval kunnen omgevingsdiensten samenwerken. Waar sprake is van meer omgevingsdiensten per provincies zijn de provinciale taken in de regel verdeeld over de omgevingsdiensten om door clustering robuustheid te organiseren.

Provincies beoordelen de robuustheid van de omgevingsdiensten in termen van capaciteit, deskundigheid en werkprocessen in de meeste gevallen positief. Acht provincies vinden de omgevingsdiensten voldoende robuust, tegenover respectievelijk drie provincies die hierover twijfelen of dit niet vinden. De provincie Overijssel kon hier, gezien de netwerkomgevingsdiensten, geen uitspraak over doen.

Alle provincies hebben in een verordening de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing verklaard voor de VTH-taken waar de provincie bevoegd gezag voor is vanuit de Wabo en de betrokken wetten. Daarmee stellen provincies dezelfde kwaliteitseisen aan de taken die zij zelf uitvoeren als aan de taken die de omgevingsdiensten in opdracht van de provincie uitvoeren. Provincies verwachten aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen. Overigens zijn de kwaliteitscriteria 2.1 niet uitgewerkt voor de provinciale taken op het gebied van water en ontgrondingen.

2.4 Takenpakket van de omgevingsdiensten

Verschillen tussen omgevingsdiensten

De takenpakketten wisselen sterk per omgevingsdienst. Sommige omgevingsdiensten hebben van hun deelnemers veel taken gekregen bovenop het basistakenpakket; andere omgevingsdiensten hebben nauwelijks of geen extra taken gekregen. Het lijkt erop dat omgevingsdiensten die een verleden hebben als milieudienst in de regel een uitgebreider takenpakket hebben dan net opgerichte omgevingsdiensten. De nieuwe omgevingsdiensten zijn gestart met een smaller takenpakket.

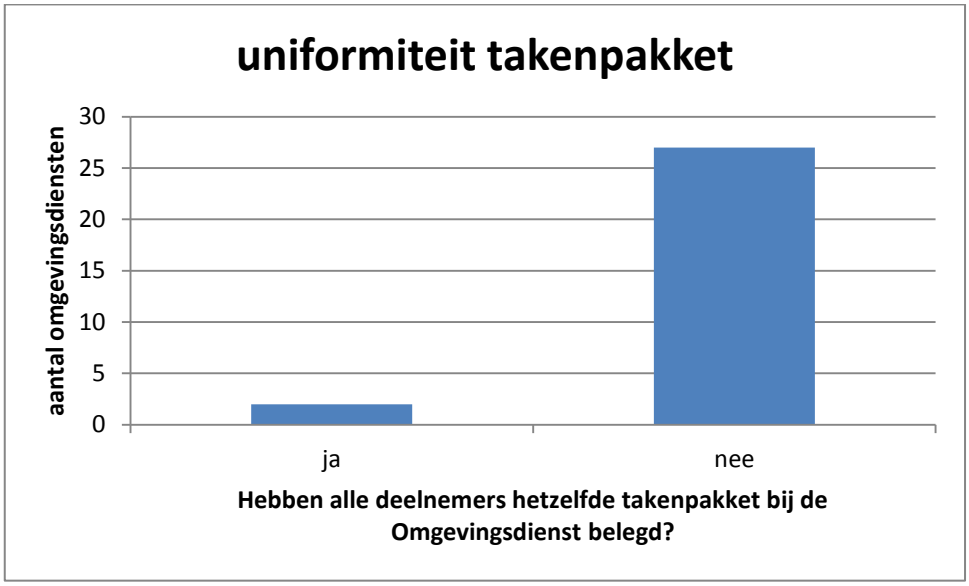
Het komt in de praktijk (peildatum oktober-november 2016) nog regelmatig voor dat niet alle basistaken bij de omgevingsdienst zijn belegd. Daarbij speelt mee dat er toen nog discussie was over welke taken precies tot het basistakenpakket behoren. De AMvB VTH, waarmee de basistaken in het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden vastgelegd, geeft daar inmiddels duidelijkheid over.

Provincies hadden eind 2016 alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd, maar een deel van de gemeenten had dat toen nog niet. Een deel van de gemeenten had volgens de omgevingsdiensten nog niet alle basistaken overgedragen, omdat de AMvB nog niet definitief was en er nog discussie gaande was over welke taken precies tot het basistakenpakket zouden behoren. Zo is asbesttoezicht een taak die regelmatig nog door een gemeente zelf wordt (of werd) uitgevoerd. Er was lange tijd discussie over de vraag of asbesttoezicht een basistaak is. Asbesttoezicht op bedrijfsmatig saneren is inmiddels in de AMvB VTH opgenomen als basistaak[8]. Er waren ook omgevingsdiensten die te maken hadden met gemeenten die taken in eigen huis hielden die al expliciet als basistaak waren aangewezen. Het behoud van expertise binnen de eigen organisatie is een belangrijke reden voor gemeenten om taken niet bij de omgevingsdienst te beleggen. In het geval van asbesttoezicht is deze expertise ook relevant voor BRIKS-taken, die niet bij het basistakenpakket horen en die veel gemeenten zelf uitvoeren.

Verschillen binnen omgevingsdiensten

Er zijn geen omgevingsdiensten die voor het eigen werkgebied een uniform takenpakket hebben gekregen, met uitzondering van twee netwerkomgevingsdiensten (figuur 4). Over het algemeen wisselt het (sterk) per deelnemer welke niet-basistaken bij de omgevingsdienst zijn belegd. Sommige omgevingsdiensten hebben de deelnemers opties voor ‘pakketten’ geboden, om meer uniformiteit te krijgen.

[8] Bedrijfsmatig saneren is een basistaak, ook wanneer een particulier bedrijf de saneringsopdracht geeft. Het is geen basistaak wanneer de sanering door een particulier zelf plaatsvindt.



Figuur 4: uniformiteit takenpakket

Provincies hebben conform de wet VTH alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd. Daarnaast laten provincies ook andere taken door omgevingsdiensten uitvoeren. Welke taken dat zijn verschilt per provincie. Zeven provincies laten een deel van de VTH-taken vanuit de Wabo en betrokken wetten door omgevingsdiensten uitvoeren. Voor drie van deze zeven provincies zijn dit alle taken behalve vergunningverlening natuur. Vier provincies laten alle VTH-taken vanuit de Wabo en de betrokken wetten door de omgevingsdiensten uitvoeren. Tot slot geldt voor de provincie Overijssel dat de twee netwerkomgevingsdiensten met ingang van 2018 als openbaar lichaam gaan functioneren. De provincie Overijssel brengt vooralsnog alleen de basistaken naar de omgevingsdiensten over.

Enkele gemeenten hebben nog niet alle basistaken bij omgevingsdiensten belegd. De meeste gemeenten hebben dit wel. Een deel van hen laat alleen de basistaken door de omgevingsdienst uitvoeren, andere gemeenten laten de omgevingsdienst daarnaast niet-basistaken uitvoeren. De niet-basistaken die omgevingsdiensten zoal voor gemeenten uitvoeren zijn:

- Wabo-taken op het gebied van milieu (buiten de basistaken)
- Wabo-taken op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, inritvergunningen, kappen en slopen (BRIKS-taken)
- taken op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waar bepalingen in worden opgenomen voor o.a. routes voor gevaarlijke stoffen, gevelschoonmaak, incidentele festiviteiten en geluidsnormeringen
- specialistisch advies op het gebied van bodem, lucht, geluid, duurzaamheid of externe veiligheid
- in enkele gevallen: drank- en horecatoezicht.

Het behoud van expertise binnen de eigen organisatie is een belangrijke reden voor gemeenten om taken niet bij de omgevingsdienst te beleggen. Daarnaast hechten gemeenten aan ‘couleur locale’ bij de uitvoering: oftewel goede voeling met de lokale situatie. Het gaat daarbij om afstemming binnen de gemeentelijke organisatie, o.a. over communicatie naar buiten toe. Ook willen bestuurders aangehaakt blijven bij de uitvoering van taken die direct raken aan de bestuurlijke agenda, zoals bouwprojecten. In de optiek van veel van de gemeenten die we hebben gesproken komt deze couleur locale beter uit de verf wanneer de gemeentelijke organisatie de taken uitvoert, dan wanneer de omgevingsdienst dat doet.

2.5 Provinciale coördinatie bij verordeningen

Nadat in 2012 de kwaliteitscriteria 2.1 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk zijn vastgesteld, is een landelijke projectstructuur in het leven geroepen om de implementatie van de kwaliteitscriteria te faciliteren (tot 1 januari 2015). Provincies hadden hierin een coördinerende rol.

De verwachting was dat de kwaliteitscriteria opgenomen zouden worden in de wet VTH. Toen in plaats daarvan gekozen is voor kwaliteitsregels via verordeningen, hebben veel provincies wederom een coördinerende rol gespeeld. Zo is in vijf provincies de aanpassing van de modelverordening onder provinciale regie door de provincie, gemeenten en omgevingsdienst(en) gezamenlijk ter hand genomen. In drie provincies zijn in dit kader ‘explain modules’ opgesteld, die opties beschrijven waarmee gemeenten die voor de achtergebleven taken niet aan de kwaliteitscriteria 2.1 kunnen voldoen, alsnog (bijv. via samenwerking) in lijn met de kwaliteitscriteria werken. In een andere provincie is een verordening opgesteld, waarin is bepaald dat het college van B&W voor de achtergebleven taken kwaliteitsregels zal stellen. Dit geeft gemeenten tijd en ruimte om deze op een eigen manier uit te werken.

3. Criteria voor kritieke massa: zorgplicht

3.1 Inleiding

Wij constateren dat provincies de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing hebben verklaard op alle Wabo VTH-taken en dat gemeenten dit in ieder geval hebben gedaan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Gemeenten hebben de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing verklaard voor de taken die de omgevingsdienst voor hen uitvoert. Voor de taken die zij zelf uitvoeren is dit niet altijd het geval. Voor de niet-basistaken is dat ook niet wettelijk verplicht. Wel geldt voor de niet basistaken de verplichting om te zorgen voor een goede kwaliteit van uitvoering van de Wabo VTH-taken (artikel 5.5), oftewel de zorgplicht.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de overwegingen van gemeenten om de verordening Wabo-breed vast te stellen of juist niet en op de wijze waarop gemeenten omgaan met de verplichting om te zorgen voor een goede kwaliteit van uitvoering van de Wabo VTH-taken (artikel 5.5).

3.2 Reflectie vanuit gemeenten

Geen van de twaalf gemeenten die we hebben gesproken voldoet naar eigen zeggen aan de kwaliteitscriteria 2.1 voor alle taken die zij binnen de eigen organisatie uitvoeren. Van deze gemeenten hebben twee gemeenten de kwaliteitscriteria 2.1 Wabo-breed van toepassing verklaard in een verordening. De andere gemeenten passen de kwaliteitscriteria alleen toe op de taken die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. Die gemeenten gaven aan de kwaliteitscriteria 2.1 desalniettemin als norm of richtpunt te hanteren voor de taken die zij zelf uitvoeren.

Vooropgesteld: het staat gemeenten vrij om voor de niet-basistaken wel of juist geen kwaliteitseisen te stellen in een verordening. Dat veel gemeenten dit niet hebben gedaan, wil niet zeggen dat de kwaliteit niet op orde is. Wij hebben gemeenten gevraagd wat de reden is om de kwaliteitscriteria 2.1 niet Wabo-breed in de verordening vast te leggen.

De reden dat de betreffende gemeenten de kwaliteitscriteria 2.1 niet Wabo-breed in de verordening vast te leggen, is dat zij er niet kunnen voldoen, of niet weten of zij eraan gaan voldoen. Ook een gemeente die binnen afzienbare tijd voor alle taken aan de kwaliteitscriteria verwacht te voldoen, geeft aan dat personele wisselingen dit kwetsbaar maken: er zullen momenten zijn waarop de gemeente tijdelijk niet voldoet. Een andere overweging is dat gemeenten het omslachtig en niet nodig vinden dat de raad over kwaliteitscriteria beslist.

Eén van de gemeenten die we hebben gesproken, heeft een verordening vastgesteld conform de provinciale modelverordening. De modelverordening was daarbij weliswaar Wabo-breed overgenomen, maar met een bijlage met provinciebreed geformuleerde ‘explain modules’ die opties beschrijven om af te wijken van de kwaliteitscriteria 2.1, maar alsnog voldoende kwaliteit te leveren. Door de samenwerking met een andere gemeente te organiseren, kon men alsnog voldoen.

Wij hebben twee gemeenten gesproken die de kwaliteitscriteria 2.1 Wabo-breed van toepassing hebben verklaard in een verordening. Eén heeft dit gedaan, omdat dit zo in de modelverordening was opgenomen. Deze gemeente was na vaststelling van de verordening gestart met een inventarisatie hoe aan de gestelde eisen kan worden voldaan. De andere gemeente had vrijwel alle taken bij de omgevingsdienst belegd en kon daardoor voldoen.

Alle gesproken gemeenten die taken in de eigen organisatie uitvoeren, waren bezig met een analyse in hoeverre zij voor die taken zouden kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria. Wanneer dit nog niet het geval is, wordt gezocht naar mogelijkheden om de uitvoering toch in lijn met de kwaliteitscriteria te organiseren. Eén daarvan is medewerkers aan te nemen of op te leiden. Een andere optie is door samen te werken met een of enkele buurgemeente(n). Uiteraard is een derde optie de taken alsnog bij de omgevingsdienst te beleggen. Echter de meeste gemeenten hebben recent de afweging gemaakt welke taken zij over wilden brengen naar de omgevingsdienst. Zij vinden het op dit moment niet opportuun daar opnieuw in te schuiven (tenzij bijvoorbeeld een personele wisseling daar aanleiding toe geeft).

Een deel van de gemeenten die we hebben gesproken, ging er niet vanuit dat de gemeente voor *alle* taken zal streven om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Enkele gemeenten vonden dat de kwaliteitscriteria van te specialistische functies uitgaan. Deze (grote) gemeenten zijn qua formatie in totale omvang wel robuust genoeg om aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen, maar zetten de medewerkers breder in. Daarmee kan de organisatie in hun ogen niet voldoen aan de frequentie eis per specialisatie, maar zijn medewerkers wel in staat een bredere afweging te maken dan enkel vanuit één specialisatie.

Andere gemeenten lijkt het niet nodig om voor alle taken aan de kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen. Zij voeren een risioanalyse uit en bepalen op basis daarvan op welke taken het zwaartepunt van de inzet moet liggen. Dit spiegelen zij aan de huidige formatie. Wanneer er voor taken met grote risico's voor veiligheid of gezondheid niet voldoende capaciteit of specialisme in huis is, wordt daar aanvullende inzet op georganiseerd. Voor andere taken, zoals vergunningen voor kleine uitbouwtjes, wordt dat niet nodig gevonden.

3.3 Reflectie vanuit omgevingsdiensten

Het niet voldoen aan de kwaliteitscriteria hoeft niet direct een probleem te zijn, zo stellen omgevingsdiensten. Echter meerdere omgevingsdiensten gaven aan knelpunten te zien bij vooral kleine gemeenten, die niet voldoende robuust zijn om voldoende kwaliteit te leveren. Een omgevingsdienst gaf aan dat dit problemen kan opleveren in de keten, wanneer een gemeente bijvoorbeeld een kwalitatief minder advies over bouw aanlevert in het kader van een vergunningaanvraag die de omgevingsdienst behandelt. Een andere omgevingsdienst gaf aan dat inhoudelijke kwaliteit belangrijk is, bijvoorbeeld als het gaat om advisering constructieve veiligheid.

Omgevingsdiensten geven overigens aan het vreemd te vinden dat de gemeente voor de eigen taken een andere standaard hanteren dan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert ('meten met twee maten').

4. Procescriteria

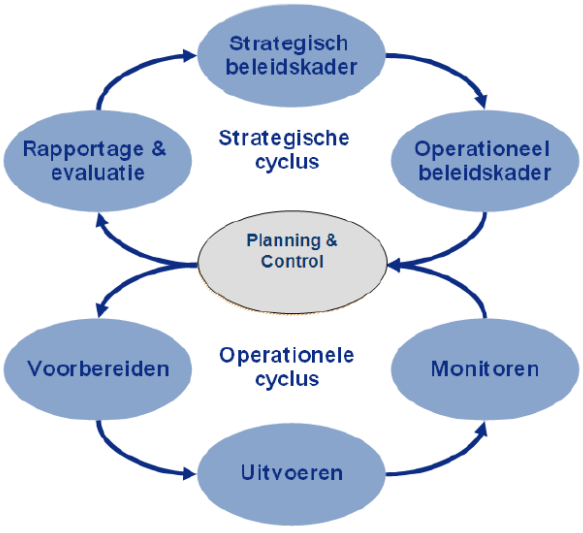
4.1 Inleiding

De uitvoering van de VTH-taken verloopt volgens twee cycli: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de 'Big-8' genoemd (zie figuur 5). De kwaliteitscriteria 2.1 omvatten naast criteria voor kritieke massa ook procescriteria. Deze zijn in vergelijkbare termen in de AMvB VTH opgenomen voor alle Wabo VTH-taken. Deze procescriteria stellen eisen aan de verschillende onderdelen van de beleids- en uitvoeringscyclus.

In de praktijk zien we dat veelal sprake is van één beleidsvormende cyclus die betrekking heeft op het Wabo-brede VTH-takenpakket. Verder zijn er voor gemeenten veelal twee uitvoerende cycli te onderscheiden, één voor het takenpakket dat is overgedragen aan de omgevingsdienst en één voor de zogenoemde achterblijvende of thuistaken die gemeenten in eigen beheer uitvoeren.

Wij hebben de beleids- en uitvoeringscyclus van twee omgevingsdiensten en hun deelnemers geanalyseerd. We hebben de relevante documenten bestudeerd en gesproken met de betreffende omgevingsdiensten en – per dienst – drie deelnemers: één provincie en twee gemeenten.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de huidige praktijk aansluit bij de procescriteria uit de AMvB VTH en wat het effect hiervan is. Wij hebben daarbij zowel gekeken naar de taken die omgevingsdiensten uitvoeren als taken die provincies en gemeenten zelf uitvoeren.



Figuur 5: de 'BIG-8'[9]

[9] *Kwaliteitscriteria 2.1 - Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo* (2012) p.32.

4.2 Uitvoerings- en handhavingsbeleid

Volgens de AMvB VTH moet het bevoegd gezag uitvoerings- en handhavingsbeleid vaststellen, voor zowel vergunningverlening als handhaving. Op het gebied van handhaving was dit al langer een vereiste. Hiertoe is in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie opgesteld (zie kader). Veel gemeenten en provincies hebben nog geen strategisch beleidskader op het gebied van vergunningverlening. In IPO-verband wordt op dit moment gewerkt aan een Landelijke strategie voor vergunningen, meldingen en ontheffingen.

De meeste gemeenten die wij spraken hebben recent VTH-breed beleid opgesteld, zowel voor de taken die de gemeente zelf uitvoert als de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Sommige gemeenten hadden nog geen beleid voor vergunningverlening, maar waren voornemens dit op te stellen. Bij een enkele gemeente was nog niet bekend dat vergunningenbeleid een vereiste wordt volgens de AMvB VTH.

De AMvB VTH stelt dat het uitvoerings- en handhavingsbeleid de doelen moet bevatten van het bevoegd gezag met betrekking tot de VTH-taken. Deze doelen komen veelal uit beleidstukken zoals een structuurvisie / omgevingsvisie en milieubeleidsplan. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid ligt in het verlengde van die beleidskaders. De specialistische kennis en kennis over de uitvoeringspraktijk die nodig is voor het opstellen van dergelijk beleid is met de oprichting van omgevingsdiensten deels buiten de eigen organisaties van gemeenten en provincies komen te liggen. Dit kan worden ondervangen door betrokkenheid van de omgevingsdienst bij beleidsvorming. Dit blijkt in de praktijk niet altijd zo georganiseerd te zijn. Hierbij speelt mee dat bevoegde gezagen de omgevingsdiensten zien als uitvoeringsdienst en hen niet vanzelfsprekend betrekken bij beleid.

Voorbeeld
In een gemeente zijn plannen gemaakt voor een groot woningbouwproject. Daarvoor blijkt niet voldoende milieuruimte te zijn. Deze gemeente vroeg vervolgens aan de omgevingsdienst om de milieugebruiksruimte van een nabijgelegen bedrijf in te perken. Dat was echter niet mogelijk. Als de omgevingsdienst betrokken was geweest bij het ruimtelijke ordeningsbeleid van deze gemeente, was dit knelpunt eerder aan het licht gekomen.

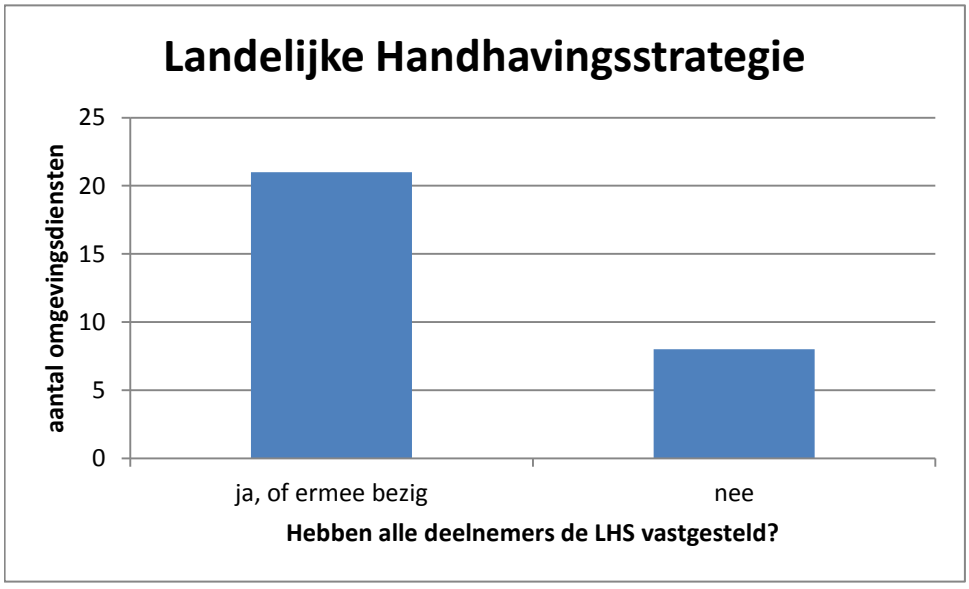
Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Uit gesprekken met gemeenten en provincies maken wij op dat wanneer nieuwe beleidsdocumenten zijn vastgesteld, deze inderdaad met de raden en provinciale staten worden gedeeld.

Landelijke Handhavingsstrategie

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is in 2014 tot stand gekomen als landelijk uniform beleid voor bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving[1]. De LHS heeft als doel om passend in te grijpen bij bevindingen die gedaan zijn tijdens het toezicht. De AMvB VTH stelt – net als het huidige Bor – een strategie voor handhaving verplicht. In de memorie van toelichting bij de AMvB geeft de wetgever aan dat de inhoud van de LHS van belang is bij het opstellen van een regionale handhavingsstrategie. Het vaststellen van de LHS is dus niet wettelijk verplicht, het hebben van een strategie voor handhaving is dat wel.

Elf van de twaalf provincies hebben de LHS vastgesteld, of opgenomen als onderdeel van het eigen vastgestelde beleid. De provincie dit niet heeft gedaan, onderzoekt hoe de eigen handhavingsstrategie kan worden omgebogen naar de LHS.

Alle omgevingsdiensten werken naar eigen zeggen op basis van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Er wordt aangegeven dat het wel tijd kost om de nieuwe werkwijze te implementeren in de werkprocessen en op een andere manier te gaan werken. Acht omgevingsdiensten geven aan dat niet alle gemeenten en/of provincies de Landelijke Handhavingsstrategie hebben vastgesteld. De redenen hiervoor zijn verschillend. Een reden die omgevingsdiensten noemen is dat een deel van de gemeenten eigen beleid voor handhaving heeft opgesteld, of dat gemeenten niet willen dat andere beleidsvelden dan milieu aan de LHS zijn gebonden. De toelichting van een van de provincies bevestigt dit: sommige gemeenten vinden de LHS niet zinvol voor bouwaspecten.



Figuur 7: toepassing Landelijke Handhavingsstrategie

4.3 Uitvoeringsprogramma's

Gemeenten en provincies werken conform de AMvB VTH met uitvoeringsprogramma's die jaarlijks worden opgesteld. Soms is dit één document voor zowel de taken die de organisatie zelf uitvoert als de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Soms zijn dit twee aparte documenten. Er zijn gemeenten en provincies die zelf het uitvoeringsprogramma opstellen, er zijn ook omgevingsdiensten die het uitvoeringsprogramma opstellen voor de bevoegde gezagen. In beide gevallen gebeurt dit in overleg tussen de omgevingsdienst en het bevoegd gezag.

Gemeenten en provincies geven aan dat zij voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor de taken die zij zelf uitvoeren de personele capaciteit als uitgangspunt nemen. Vervolgens worden aan de hand van een risicoanalyse prioriteiten gesteld en de capaciteit toebedeeld. Voor de omgevingsdienst is de financiële bijdrage van de deelnemers leidend. Wanneer de omgevingsdienst voor een bepaalde taak meer kosten moet maken dan verwacht, wordt eerst gekeken of er binnen het budget prioriteiten kunnen worden verlegd. Het budget en de personele capaciteit lijken daarmee leidend voor de uitvoering. Daarnaast spelen de kwaliteitscriteria 2.1 een rol (zie ook hoofdstuk drie over zorgplicht).

Bij de uitvoering van de VTH-taken ervaren gemeenten en provincies meer afstand wanneer deze door de omgevingsdienst worden uitgevoerd, dan wanneer dat in eigen huis gebeurt. Dit sluit aan bij de bevinding van Pro Facto dat onder gemeenten onvrede bestaat over het gebrek aan voeling dat de omgevingsdienst zou hebben met de lokale samenleving.

In onze gesprekken met gemeenten, provincies werden hierbij verschillende overwegingen genoemd. Enerzijds vanwege het wegvallen van kennis die ook relevant is voor andere processen in de organisatie. Anderzijds wordt inzicht in de bestuurlijke afweging rondom de uitvoering van de VTH-taken gemist en/of wil een bestuurder zelf meer betrokken zijn. Zowel omgevingsdiensten als gemeenten en provincies ervaren dat het regelmatig bestuurlijk contact over casuïstiek bijdraagt aan de tevredenheid van gemeenten en provincies over de uitvoering.

Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma. Onze gesprekken wijzen erop dat dit inderdaad gebeurt.

4.4 Monitoring en rapportage

Alle gemeenten en provincies die wij hebben gesproken monitoren en rapporteren jaarlijks aan de raad of provinciale staten. Dit is conform de AMvB VTH. Hierbij geldt dat over het algemeen sprake is van coproductie met de omgevingsdiensten. Sommige omgevingsdiensten leveren een compleet monitoringsrapport op aan de deelnemers. Soms stelt het bevoegd gezag deze zelf op aan de hand van cijfers van de omgevingsdienst. Een tussenvorm is dat de omgevingsdienst een cijferrapportage per deelnemer oplevert, waar het bevoegd gezag een bestuurlijke oplegger schrijft.

Vanuit de gesprekken met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten maken wij op dat er in het algemeen een stijgende lijn zit in de kwaliteit van de monitoring en rapportage rondom de uitvoering van de VTH-taken. Dit hangt samen met de verbeteringen in de informatiehuishouding. Meerdere omgevingsdiensten werken met een systeem waarbij deelnemers continu inzicht hebben in de voortgang. Doordat meer informatie wordt gemonitord en/of digitaal wordt ontsloten over bijv. naleefgedrag, ontstaat meer inzicht.

5. Borging kwaliteit

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht bij het borgen van kwaliteit van uitvoering.

5.1 Horizontale verantwoording

Colleges van B&W en GS rapporteren jaarlijks aan raden en provinciale staten over de VTH-taken. Conform de wet VTH gaan gemeenten en provincies over het jaar 2017 rapporteren aan de hand van de kwaliteitscriteria. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7). Uit gesprekken met gemeenten en provincies maken wij op dat de wijze van rapporteren in ontwikkeling is naar aanleiding van deze (deels) nieuwe vereisten.

Ondanks de bovengenoemde verbeteringen op het gebied van monitoring en rapportage geven gemeenten en provincies aan dat de rapportages de raden en provinciale staten nog weinig grip geven om hun kaderstellende en controlerende taak in te vullen. Gemeenten geven aan dat rapportages te technisch zijn en te weinig zijn voorzien van duiding. Politici krijgen geen inzicht in politiek-bestuurlijke afwegingen. Voor zover raden en provinciale staten inhoudelijk betrokken zijn, is dit veelal vanuit casuïstiek of incidenten ingegeven. De financiële bijdrage van de gemeente aan de omgevingsdienst is wel onderwerp van debat. Dit onderwerp komt aan bod bij de bespreking van de jaarstukken van de gemeente of provincie.

Uit de gesprekken maken wij op dat beleid en kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken op dit moment nog weinig leeft bij gemeenteraden en provinciale staten. De verordening voor kwaliteitseisen is in de regel als hamerstuk afgedaan. Ook op basis van jaarrapportages van omgevingsdiensten vindt weinig debat plaats. Gesprekspartners vanuit gemeenten en provincies wijten dit aan een gebrekkige informatiehuishouding bij omgevingsdiensten en het ontbreken van gegevens die voor beleid relevant zijn zoals naleefgedrag. Daarnaast ligt de betrokkenheid van politici veelal bij casuïstiek en incidenten of politieke thema's zoals natuur (provincies) en bouw (gemeenten). De financiële bijdrage van de gemeente of provincie aan de omgevingsdienst is wel onderwerp van debat. Dit onderwerp komt aan bod bij de bespreking van de jaarstukken.

5.2 Interbestuurlijk toezicht

In het verlengde van de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht terughoudend. Alleen wanneer blijkt dat horizontale verantwoording niet leidt tot adequate uitvoering van de taken, wordt ingegrepen. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. De instrumenten om in het kader van het interbestuurlijk toezicht in te grijpen zijn schorsen en vernietigen (bij een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang) en indeplaatstreding bij taakverwaarlozing.

Provincies voeren toezicht op basis van de vereisten uit de wet en stellen daarvoor een kader vast. Voor de Wabo VTH-taken baseren provincies het toezicht op de documenten die wettelijk vereist zijn, waaronder uitvoeringskaders, jaarprogramma's en jaarverslagen. Daarbij wordt gekeken of de stukken aan de eisen voldoen die de wet eraan stelt.

Meerdere gemeenten omschrijven het interbestuurlijk toezicht als procedureel en afstandelijk: de vereiste documenten worden afgevinkt. De provincie kan toezien op het voldoen aan de wet, maar verder niet. Enkele gesprekspartners vonden dat provincies het interbestuurlijk toezicht invult op een manier die volgens hen niet de bedoeling kan zijn. Bijvoorbeeld een provincie die cijfers over ziekteverzuim bij de omgevingsdienst opvraagt onder de noemer van interbestuurlijk toezicht.

Tegelijkertijd hebben we ook een gemeente gesproken die juist door de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht een impuls heeft gegeven aan de implementatie van de beleids- en uitvoeringscyclus. Het toepassen van juridische instrumenten (schorsing en vernietiging en indeplaatstreding) wordt als zwaar ervaren en zal daardoor niet snel worden toegepast. Echter sommige provincies zetten het interbestuurlijk toezicht – voor het tot ingrijpen komt – op andere manieren kracht bij, door bijvoorbeeld bestuurlijke gesprekken te voeren met gemeenten.

6. Verwacht effect van de wet VTH op kwaliteit

In dit hoofdstuk beschrijven wij tot slot het effect dat de gesprekspartners verwachten van de wet VTH m.b.t. kwaliteit van uitvoering.

De gemeenten, provincies en omgevingsdiensten die wij hebben gesproken verwachten bijna zonder uitzondering dat de wet VTH een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Zij noemen als reden dat de beleidscyclus bewuster wordt doorlopen. Er is opnieuw stil gestaan bij de beleidsdoelen, de risico's en de daaruit volgende prioriteiten. Ook is de uitvoeringsorganisatie onder de loep genomen.

Tegelijkertijd wordt wel regelmatig de kanttekening geplaatst dat het hebben van de juiste documenten niet automatisch kwaliteitsverbetering met zich meebrengt. Enkele gesprekspartners gaven aan de procesvereisten als papieren exercitie te ervaren. Bijvoorbeeld omdat de organisatie al aan de vereisten voldeed, of omdat de gevraagde jaarlijkse reflectie niet in proportie staat tot de benodigde bijsturing: "we hoeven alleen de aantallen controles aan te passen". Het is met andere woorden van belang dat de beleidscyclus ook daadwerkelijk blijft 'draaien'.

Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten zijn van mening dat de oprichting van omgevingsdiensten een positieve bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De omgevingsdiensten zelf zien grote winst m.b.t professionaliteit, robuustheid van de organisatie en kennisuitwisseling. Gemeenten en provincies zien op onderdelen een verbetering van kwaliteit door professionalisering van werkprocessen en meer kennisuitwisseling. Zij zien hierin een stijgende lijn. Enkele van de gemeenten en provincies gaven aan dat eerst sprake was van (grote) opstartproblemen. Het gevolg daarvan was dat planningen en geraamde output niet werden gerealiseerd. Bij de meeste omgevingsdiensten is dat nu echter achter de rug.

7. Conclusies

7.1 Criteria voor kritieke massa: verordening

Gemeenten en provincies gaven aan dat zij een verordening met kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de VTH-taken vast gaan stellen, of hadden deze al vastgesteld (peildatum oktober-november 2016). Zij maakten gebruik van de modelverordening van IPO/VNG, al dan niet in aangepaste vorm. Inmiddels hebben alle provincies een verordening vastgesteld (peildatum mei 2017).

In de verordening leggen provincies en gemeenten in ieder geval kwaliteitscriteria 2.1 op voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Alle provincies en een deel van de gemeenten stellen ook de kwaliteitscriteria 2.1 vast als norm voor de taken die zij zelf uitvoeren. Provincies spelen een actieve rol bij de implementatie van kwaliteitscriteria. Zowel bij het implementatietraject van de kwaliteitscriteria als bij het opstellen van verordeningen hebben veel provincies een coördinerende rol gepakt. Zo is in vijf provincies de aanpassing van de modelverordening onder provinciale regie door de provincie, gemeenten en omgevingsdienst(en) gezamenlijk ter hand genomen.

De niet-basistaken die gemeenten bij omgevingsdiensten hebben belegd lopen uiteen. Er is was geen enkele omgevingsdienst met een uniform takenpakket. Er waren ook omgevingsdiensten die te maken hadden met gemeenten die taken in eigen huis hielden die al expliciet als basistaak waren aangewezen.

Conclusie 1

Provincies en gemeenten hebben of gaan voor in ieder geval de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren de kwaliteitscriteria 2.1 vastleggen in een verordening. Het ligt in de lijn der verwachting dat daarmee de kwaliteit van uitvoering wordt georganiseerd zoals door de wetgever is beoogd met artikel 5.4 van de wet VTH.

7.2 Criteria voor kritieke massa: zorgplicht

Voor wat betreft de taken niet-basistaken, die gemeenten en provincies in eigen beheer kunnen uitvoeren, geldt de zorgplicht. Die houdt in dat gemeenten en provincies zorg moeten dragen voor een goede kwaliteit van uitvoering (artikel 5.5 uit de wet VTH). Zij kunnen hiertoe kwaliteitsregels stellen, maar dit is niet verplicht. Provincies hebben voor alle VTH-taken vanuit de Wabo en de betrokken wetten de kwaliteitscriteria 2.1 in een verordening van toepassing verklaard op de uitvoering van hun VTH-taken. Het is daarmee helder hoe zij invulling geven aan de zorgplicht. Dit is anders voor gemeenten. In veel gemeenten is de zorgplicht (nog) niet geoperationaliseerd. Veel gemeenten bezinnen zich nog op de invulling van de zorgplicht en de impact die dat op de organisatie heeft. De verwachting is dat daarover in de loop van dit jaar meer duidelijkheid ontstaat.

Het grootste deel van de gemeenten heeft inmiddels een verordening vastgesteld waarin kwaliteitseisen aan de VTH-taken worden gesteld. Sommige gemeenten hebben in die verordening

kwaliteitscriteria vastgelegd voor alle Wabo VTH-taken, andere gemeenten hebben dit alleen gedaan voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Ook in dit laatste geval nemen gemeenten in de regel wel de kwaliteitscriteria 2.1 als uitgangspunt voor de taken die zij zelf uitvoeren. Zij gaan na in hoeverre zij aan de kwaliteitscriteria 2.1 kunnen en willen voldoen. Regelmatig kiezen gemeenten ervoor om samen te werken of trekken zij nieuwe medewerkers aan. Ook komt het voor dat gemeenten besluiten om op onderdelen af te wijken van de kwaliteitscriteria 2.1 omdat deze als te zwaar ervaren worden. Enkele grotere gemeenten zeiden te kiezen voor bredere takenpakketten omwille van integraal werken en wijken daarom af van de mate van specialisatie van de kwaliteitscriteria 2.1. Daarmee stellen we vast dat de kwaliteitscriteria bij de uitwerking van de zorgplicht minimaal als referentiekader worden gehanteerd – zij het vaak niet vastgelegd in een verordening voor de taken die gemeenten zelf uitvoeren. Dit is in de geest van het ‘comply or explain’ principe.

Een kanttekening die door omgevingsdiensten wordt geplaatst, is dat met name voor de kleine gemeenten de kwaliteit soms niet optimaal is. Het gaat dan vooral om de kwaliteit die vakspecialisten bij de omgevingsdienst ervaren, bijvoorbeeld van deeladviezen die zij inwinnen bij gemeenten. Ook gesprekspartners vanuit gemeenten en provincies herkennen dat de kwaliteit bij kleine gemeenten soms persoonsafhankelijk is. De meningen zijn erover verdeeld in hoeverre dit problematisch is.

Conclusie 2

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.

7.3 Procescriteria

In het verlengde van de wet introduceert de AMvB VTH een aantal procescriteria die tezamen de beleidscyclus vormen. Twee cycli kunnen daarbij worden onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de ‘Big-8’ genoemd.

De beleids- en uitvoeringscyclus draait

In de praktijk zien we dat veelal sprake is van één beleidsvormende cyclus die betrekking heeft op het Wabo-brede VTH-takenpakket. Verder zijn er voor gemeenten en provincies veelal twee uitvoerende cycli te onderscheiden, één voor het takenpakket dat is overgedragen aan de omgevingsdienst en één voor de taken die gemeenten en provincies in eigen beheer uitvoeren. Aan

de niet-basistaken hoeven geen kwaliteitseisen te worden vastgelegd in een verordening, maar is wel de ‘zorgplicht’ van toepassing.

Beleidscyclus en de omgevingsdienst

Voor wat betreft de taken die aan de omgevingsdienst zijn overgedragen, geldt idealiter dat de deelnemers via een proces van visievorming, risicoanalyse en prioriteitstelling taken opdragen aan de omgevingsdienst. Deze verwerkt de taken in het werkprogramma, voert ze uit en rapporteert de uitkomsten aan de deelnemers die hiermee hun voordeel doen bij de visievorming, enzovoorts.

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel de beleids- als de uitvoeringscyclus wordt doorlopen. De diverse deelproducten zijn aanwezig –of er wordt aan gewerkt– en daarmee zijn of worden de procescriteria geïmplementeerd. Daarbij tekenen we aan dat daarmee niet per definitie sprake is van twee soepel in elkaar grijpende en harmonieus draaien cycli. In de praktijk is de verbinding tussen de beleids- en de uitvoeringscyclus als ‘losjes’ te kenmerken. Veel omgevingsdiensten worden niet of nauwelijks betrokken bij de visie- en beleidsvorming (ook niet vanuit het perspectief van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid) en de deelnemers laten zich weinig gelegen liggen aan de monitoring- en verantwoordingsrapportages van de omgevingsdiensten. Deze worden weliswaar trouw opgesteld en gedeeld, maar vervolgens ‘administratief’ geanalyseerd en beoordeeld.

Aan de andere kant dienen gemeenten en provincies door omgevingsdiensten gekend te worden bij de uitvoering van het beleid. Zij blijven als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de VTH-taken en de bestuurlijke afweging van maatschappelijke belangen, niet alleen bij beleidsvorming, maar ook in uitvoering. Provincies en gemeenten ervaren nogal eens dat omgevingsdiensten te weinig oog hebben voor de bestuurlijke belangenafweging en te veel leunen op uitvoeringsprotocollen.

Kortom: het op zichzelf heldere analytisch model van de ‘Big 8’ wordt vaak strak gevolgd. Er is daarmee een harde scheiding tussen beleid en uitvoering. Het bestuur ontwikkelt beleid, de uitvoeringsorganisatie voert uit. Een ‘mechanisch principe’. Hoewel dat op het eerste gezicht een heldere rol- en taakverdeling lijkt, is de praktijk juist gebaat bij een wat diffusere invulling van de beleidscyclus. Omgevingsdiensten zouden in onze optiek betrokken moeten worden bij de visie- en beleidsvorming (minimaal om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te toetsen). Anderzijds moeten gemeenten en provincies in onze optiek betrokken zijn bij de uitvoering.

Met een te strikte scheiding komen beide ‘verbonden werelden’ niet bij elkaar. Dat terwijl er wat ons betreft juist sprake zou moeten zijn van een professionele en constructieve ‘spanning’ tussen eigenaar/opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie. Dat komt het geheel ten goede en draagt er toe bij dat de Big-8 een levende cyclus blijft die periodiek bewust doorlopen wordt.

Wij hebben gesignaleerd dat over het algemeen de beleids- en uitvoeringscycli sterker in elkaar grijpen bij omgevingsdiensten die al langer bestaan. Wanneer de omgevingsdienst zich nog in de opstartfase bevindt, is de samenwerkingsrelatie vaak nog niet uitgekristalliseerd en is betrokkenheid bij ‘elkaars’ domein (uitvoering c.q. beleid) niet vanzelfsprekend.

Conclusie 3

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.

7.4 Borging kwaliteit

De rol van horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht

Hoewel het stelsel op zichzelf de randvoorwaarden schept voor een goede uitvoeringskwaliteit, is het uiteindelijk aan gemeenten en provincies om deze te realiseren. Een belangrijke borgende rol is daarbij weggelegd voor respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraden. Zij stellen idealiter de kaders vast waaraan de provinciale en gemeentelijke organisaties dienen te voldoen en controleren of de uitvoering langs die lijnen gestalte krijgt.

Kwaliteitsborging door horizontale verantwooding wordt met de wet VTH en de AMvB VTH verder verankerd. Volgens de wet VTH stellen gemeenteraden en provinciale staten regels aan kwaliteit met een verordening. Volgens de AMvB VTH moeten gemeenteraden en provinciale staten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de rapportage (artikelen 7.2, 7.3 en 7.7).

In de praktijk zien we dat het VTH-*beleid* – voor *incidenten en casussen* geldt dat overigens nadrukkelijk niet – in de regel weinig politiek-bestuurlijke aandacht krijgt. 2017 wordt het eerste jaar waarover wordt gerapporteerd aan de hand van kwaliteitscriteria. De verordeningen zijn meestal al wel door gemeenteraden en provinciale staten vastgesteld. Deze golden in de meeste provincies en gemeenten als hamerstukken. Ook de VTH-beleidsstukken, uitvoeringsplannen en verantwoordingsrapportages (van de organisatie zelf en van de omgevingsdiensten) krijgen tot nu toe weinig tot geen aandacht.

De beperkte aandacht komt enerzijds doordat de verslaglegging onvoldoende is toegesneden op politieke gremia. De rapportages zijn vaak te gedetailleerd en te specialistisch om de kaderstellende en controlerende taak goed waar te kunnen maken. Zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging zelf hebben een taak om daar verbetering in aan te brengen.

Van structurele en adequate horizontale verantwoording lijkt dan ook geen sprake te zijn. Daarbij werpen wij de meer principiële vraag op of raden / provinciale staten dit op langere termijn ook waar kunnen maken. Dat het stelsel zo zou *moeten* werken is wat ons betreft een onvoldoende argument daarvoor. Wellicht moet de borging anders georganiseerd worden. In de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

Het interbestuurlijk toezicht wordt conform de wettelijke kaders op dit gebied terughoudend ingevuld en is sterk administratief van karakter. De *Onderzoeksraad voor de Veiligheid*[10] voerde recent een onderzoek uit naar de leereffecten van de casus rondom Odfjell Terminals Rotterdam, waarbij een langdurig onbeheerste situatie met veiligheidsrisico's was ontstaan. Een van de conclusies was dat het interbestuurlijk toezicht vanuit het ILT op provincies afstandelijk is en geen rol van betekenis vervult om bij eventuele problemen te corrigeren of in te grijpen. In het verlengde daarvan constateren wij dat het interbestuurlijk toezicht vanwege het afstandelijke karakter geen grote rol speelt in het stelsel. Hiermee willen we overigens niets afdoen van de rol van de provincies. Integendeel, het interbestuurlijk toezicht krijgt vorm langs de lijnen die de wetgever heeft beoogd.

Conclusie 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.

[10] Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2017)*Veiligheid van Brzo-bedrijven – lessen na Odfjell*