



Signaalrapportage

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet ruimte voor doorontwikkeling vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstelsel (VTH-stelsel)

Datum: 1 november 2019

Inleiding

Rijk, provincies en gemeenten legden in 2010 samen de basis voor het huidige VTH-stelsel. Het stelsel bevat op het gebied van milieu- en omgevingstaken een landelijk dekkend systeem van omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten voeren in opdracht van gemeenten en provincies de taken uit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een van de doelen van het stelsel is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering. In 2016 zijn de bestuurlijke afspraken tussen Rijk en de koepelorganisaties van gemeenten (VNG) en provincies (IPO) in de wet VTH geborgd. Kort geleden deed Berenschot de tweejaarlijkse evaluatie om de doeltreffendheid binnen dit stelsel te onderzoeken.

De ILT levert met deze signaalrapportage een aanvullende bijdrage aan de doorontwikkeling van dit stelsel. De inspectie zet daarbij de uitgangspunten van de wet af tegen de praktijk.

Bijvoorbeeld als het gaat om de implementatie. Zo stelt Berenschot in 2019 over de uitvoering van de basistaken: "Opvallend is dat gemeenten soms verschillend om lijken te gaan met het niet beleggen van basistaken bij omgevingsdiensten."

Onafhankelijkheid nog onvoldoende geborgd

Op grond van de wet ligt de uitvoering van

VTH-taken bij de omgevingsdiensten. De beschikkingsbevoegdheid deelt de wet toe aan provinciale en gemeentelijke bestuurders. Dit gaat bijvoorbeeld om het verlenen of onttrekken van vergunningen en het nemen van handhavingsbesluiten. In de memorie van toelichting staat dat het wenselijk is dat bestuurders deze bevoegdheden overdragen: "Mandatering van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden bevordert een doortastend en onafhankelijk handhavend optreden tegen overtredingen."

Aan de hand van openbare mandaatbesluiten en bijvoorbeeld het onderzoek 'De staat van het mandaat' (2018), stelt de ILT vast dat de beslissings- of tekenbevoegdheid niet in alle gevallen is gemandateerd aan de omgevingsdienst. Daarnaast constateert de inspectie dat dit ten koste gaat van doortastend handhaven. Recent onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (De Markt De Baas 2019) bevestigt dit:

"Veel geïnterviewden geven aan dat bestuurlijke invloed op de handhaving meer dan eens voorkomt in situaties waarin zij dat oneigenlijk vinden. Binnen de opzet van deze verkenning kunnen wij niet inschatten hoe vaak dit voorkomt. Ook al zou dit in een kleine minderheid van de zaken spelen, dan nog is het feit dat dit mogelijk is en schadelijk kan zijn voor de effectieve aanpak van deze overtredders voldoende aanleiding

om kritisch naar de structuur van bevoegdheden en mandatering te kijken.”

Binnen het huidige VTH-stelsel is de onafhankelijkheid van vergunningverlening en handhaving door omgevingsdiensten nog onvoldoende geborgd.

De beschikkingsbevoegdheid hoort bij de omgevingsdienst, waar de verantwoordelijk bestuurder ruimte moet blijven houden om in voorkomende gevallen in te grijpen. Bijvoorbeeld door middel van een aanwijzing die in afschrift wordt verzonden aan (ten minste) Provinciale Staten/de Gemeenteraad.

Transparantie kan beter

Bij de invoering van de wet VTH is ruim aandacht besteed aan het borgen van horizontale verantwoording. Dat betekent dat de bestuurder verantwoording aflegt over de uitvoering van het toezicht en handhaving aan de Gemeenteraad/Provinciale Staten. Dat proces is voor verbetering vatbaar.

Berenschot stelt in 2017: “Volgens de gesprekspartners vanuit gemeenten en provincies functioneert de horizontale verantwoording niet of nauwelijks als instrument om de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken te borgen. Hoewel het in sommige gevallen wel lukt om de raad meer bij het onderwerp te betrekken, bijvoorbeeld door informatiebijeenkomsten, blijft sturing van de raad in de praktijk hoofdzakelijk gericht op financiën en incidenten.”

In het meest recente rapport van Berenschot staat: “Van structurele en adequate horizontale verantwoording lijkt dan ook geen sprake te zijn.”

Daarnaast is er ruimte voor verbetering op het punt van informatieverstrekking en gegevensuitwisseling. Zo stelt Berenschot in 2019 dat bijvoorbeeld nog niet alle omgevingsdiensten zijn aangesloten op Inspectieview Milieu. Dit instrument is van

belang voor het uitwisselen van gegevens tussen toezichthouders.

Vanwege het nationale karakter van milieuproblematiek is het van belang om meer op nationaal niveau te gaan rapporteren. Hierdoor ontstaat een meer inhoudelijk gesprek tussen het landelijke en decentrale niveau. Dat zal de doorwerking van landelijke milieuthema's kunnen bevorderen.

Samenwerking naar een hoger niveau

De constatering dat “Het centrale probleem wordt gevormd door fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering” (Mans, 2008), heeft ten grondslag gelegen aan de vorming van het VTH-stelsel.

Dit stelsel is op het punt van samenwerking zeker een verbetering ten opzichte van de voorgaande situatie. Maar het kan nog beter.

Berenschot stelt in de laatste evaluatie: “Andere bevoegde gezagen – in de ene regio sterker dan in de andere – blijven voor wat betreft de collectieve taken echter uit zichzelf redeneren. Discussies over onder meer de concretisering van het basistakenpakket (valt asbest er nu wel of niet onder), intensiteit van toezicht en handhaving, mandatering en kennisontwikkeling worden puur vanuit het eigen perspectief gevoerd. Budget lijkt daarbij veelal de aanleiding. Iedere deelnemer in de omgevingsdienst kan een ander takenpakket overdragen, kiest voor een eigen vorm van mandatering en heeft andere verwachtingen van de prestaties van de dienst. Dat dit kan leiden tot een suboptimale uitkomst op regionaal niveau. Met andere woorden: het opdrachtgeverschap is vaak versnipperd vormgegeven.”

Het is aan bestuurders om vrijblijvendheid in samenwerking te verminderen en te streven naar optimalisatie van het stelsel door

verdere concentratie van taken en werkzaamheden. Dat bevordert het uniformeren van processen en systemen en de eenheid van uitvoeringsbeleid. In toenemende mate zal er een gelijk speelveld ontstaan tussen de toezichthouder en de heel grote bedrijven (nationaal/internationaal acterend).

Door de huidige vorm van het stelsel is het moeilijk om informatie op landelijk niveau te genereren. Hierdoor heeft de stelselverantwoordelijk bewindspersoon weinig zicht op het functioneren van het VTH-stelsel. Verdergaande concentratie ligt dan voor de hand. Dat zal ook de samenwerking met andere toezichthouders eenvoudiger maken. Zij hebben dan immers niet langer te maken met een grote hoeveelheid omgevingsdiensten, die zich vooral richten op een grote hoeveelheid

bestuurders in de rol van opdrachtgevers. In die setting is het vrijwel ondoenlijk om zelfstandig en slagvaardig op te treden naar elkaar en naar collega-toezichthouders toe.

Uit onderzoek blijkt dat kwaadwillenden in de milieusector gebruikmaken van de lokale organisatie van het milieutoezicht en zich eenvoudigweg verplaatsen, als lokaal de handhavingsdruk te groot wordt.

De ILT stelt dat het milieutoezicht effectiever is wanneer het toezicht gemakkelijker op nationaal niveau kan optreden. Want dat is ook het niveau waarop milieucriminaliteit zich steeds meer afspeelt. Geconcentreerd milieutoezicht zorgt er bovendien voor dat een internationale aanpak ook beter te realiseren is.