

Beleidsreactie ILT-onderzoek VTH: Adviesfunctie omgevingsdiensten

De ILT heeft een nieuw onderzoek naar het VTH-stelsel milieu afgerond. Het onderzoek richt zich op de adviestaak van omgevingsdiensten op basis van de onderzoeksvraag 'Hoe verloopt de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies en wat gaat daarbij goed, wat kan beter?'.

Hieronder wordt een reactie gegeven op de conclusies van de ILT uit het onderzoek naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten.

Omgevingswet heeft een positief effect op advisering door omgevingsdiensten

De ILT concludeert dat er door de komst van de Omgevingswet meer samenwerking nodig is tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omdat de wet vraagt om meer integrale afwegingen en sturing aan het begin van het beleidsproces. De ILT ziet dat dit heeft geleid tot een toename van het aantal adviezen door omgevingsdiensten. IenW ziet deze stijging van het aantal adviezen als een positieve ontwikkeling.

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

In de handreiking regionale beleidscyclus staat dat de adviesrol van omgevingsdiensten over drie momenten in de beleidscyclus kan gaan: VTH-taken, omgevingsplannen en het omgevingsbeleid. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies vullen de regionale beleidscyclus verschillend in. Om de belangen van de leefomgeving vanaf het begin te betrekken in de besluitvorming, willen omgevingsdiensten vroeg in het proces advies geven.

Het ministerie van IenW ondersteunt de handreiking regionale beleidscyclus, en leest in het rapport dat deze nog niet overal hetzelfde wordt toegepast. Dit komt volgens de ILT omdat de handreiking op het moment van het onderzoek nog niet was vastgesteld, wat het ministerie onderschrijft. Het ministerie van IenW verstrekt een subsidie aan het IPO om de handreiking te implementeren.

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

Ongevraagd advies komt niet vaak voor, hiervoor hebben omgevingsdiensten meestal geen opdracht. Voor een deel van de opdrachtgevers is ongevraagd advies krijgen een brug te ver, zij vinden dat het aan hen is om te bepalen wanneer advies nodig is.

Het ministerie van IenW acht het van belang dat opdrachtgevers de meerwaarde van ongevraagd advies inzien, maar het opleggen van deze rol aan de opdrachtgevers zal dit niet te weeg brengen. De ILT geeft aan dat omgevingsdiensten eerder ongevraagd advies geven als er een goede relatie is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Aan deze relatie moet worden gewerkt door de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers samen, het ministerie van IenW heeft hierin geen rol.

Geld, tijd en gebrek aan kennis staan advisering soms in de weg

De ILT concludeert dat strakke outputgerichte financiering de adviestaak van omgevingsdiensten belemmert – vaak staat het budget per jaar vast en is de tijd en capaciteit voor taken begroot. Omgevingsdiensten verkeren in de positie om te fungeren als kennisbron voor hun opdrachtgevers en het verdient aanbeveling dat zij die rol ook pakken. De implementatie van de financieringssystematiek kan bijdragen aan de ruimte die omgevingsdiensten hebben om ongevraagd advies te geven.

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

Het bevoegd gezag bepaalt nu als opdrachtgever de invulling van de adviestaak op de drie onderdelen van de beleidscyclus. Veel adviseurs vinden dat de adviestaak van de omgevingsdienst ook bij het omgevingsbeleid en de omgevingsplannen een wettelijke basistaak moet zijn. Het wettelijk vastleggen van de adviestaak zorgt ervoor dat overal op dezelfde manier advies aan omgevingsdiensten wordt gevraagd.

In navolging van bovenstaande conclusie, adviseert de ILT om de adviestaak van omgevingsdienst beter te borgen. Door het ministerie wordt onderzocht hoe de adviestaak als onderdeel van de werkzaamheden van omgevingsdiensten beter kan worden geborgd.

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

De ILT concludeert dat de invulling van de adviestaak van omgevingsdiensten verschilt en vrijblijvend is en dat er verschil is in slagkracht van omgevingsdiensten. De ILT stelt voor dat Omgevingsdienst NL, IPO en VNG een meer verbindende rol kunnen spelen en dat het Rijk meer

betrokken moet zijn bij het advieswerk door het gesprek aan te gaan met deze partijen. Deze aanbeveling wordt door het ministerie onderschreven en hier zal aandacht voor worden gevraagd bij deze partijen.

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

De ILT concludeert dat adviezen doorgaans worden overgenomen, maar niet altijd. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van het advies. Wel moet het bevoegd gezag de besluiten die zij neemt, delen met de omgevingsdienst. Dit gebeurt niet altijd. Het ministerie van IenW zal voor de naleving van deze verplichting aandacht vragen bij de betreffende partijen, mogelijk zijn de omgevingsstafels hiervoor een geschikt gremium.

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

De ILT acht het wenselijk om ook adviezen die niet tot een besluit leiden openbaar te maken, omdat het belangrijk is dat de overheid open is over haar adviezen. Vanuit IenW heeft aandacht genereren voor de bestaande verplichtingen op dit moment prioriteit boven onderzoek naar de mogelijkheid tot uitbreiding van die verplichting.

Onafhankelijkheid van adviseur niet in het geding, maar advies niet altijd gevraagd

Uit het onderzoek kwam niet naar voren dat onafhankelijkheid van de adviseur in het geding is door beïnvloeding van de opdrachtgever. Wel is gebleken dat opdrachtgevers de omgevingsdiensten soms niet om advies vragen of dat dit te laat gebeurt. Het stemt het ministerie positief dat de onafhankelijkheid van advies niet in het geding is. Het belang van het vragen van advies, zal bij partijen onder de aandacht worden gebracht.

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

Uit het onderzoek blijkt dat als gemeenten en provincies hun omgevingsdienst op tijd betrekken, dat zorgt voor betere besluiten, die de leefomgeving beter beschermen. Direct contact en een goede relatie komen hierbij van pas. Het ministerie van IenW onderschrijft de noodzaak van een goede relatie en haar effect op een samenwerking. In het rapport wordt als voorbeeld genoemd dat adviseurs van omgevingsdiensten soms op kantoor werken bij de gemeente – een dergelijke suggestie verdient aanbeveling.

Met het rapport geeft de ILT een overzicht van uitdagingen die de omgevingsdiensten ervaren bij het uitvoeren van hun adviestaak. Een deel van deze uitdagingen kan worden weggenomen door gebruikmaking van producten die zijn ontwikkeld in het IBP VTH. De implementatie van de handreiking regionale beleidscyclus, de financieringssystematiek en het modelmandaat zullen naar verwachting in het rapport genoemde valkuilen dempen.