

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
Mevrouw W.J. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
13-12-2012

Onderwerp
Wijziging van de Wet
algemene bepalingen
omgevingsrecht

Uw kenmerk
-

Ons kenmerk
JtH/JvdB/JS/2012/135

Bijlage(n)
-

Geachte mevrouw Mansveld,

Wij hebben het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) waarin tevens enkele andere daarmee samenhangende wetten met bepalingen over de structurele verbetering van de taken op het gebied van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van taken op het gebied van het omgevingsrecht (VTH-taken) geselecteerd voor een ex-ante toets op de gevolgen voor regeldruk. Het wetsvoorstel vormt tevens de wettelijke grondslag voor het beleggen van VTH-taken bij regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Het biedt de basis voor een antwoord op de maatschappelijk gevoelde noodzaak om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren. Als centraal probleem wordt daarbij de *fragmentatie* gezien in combinatie met *vrijblijvendheid* in samenwerking en uitvoering. Het wetsvoorstel beoogt een herschikking van taken in de richting van de RUD's, die het mogelijk moet maken om voldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid te organiseren en tegelijkertijd regionale verschillen in (de kwaliteit van) de uitvoering van VTH-taken te verminderen ('level playing field' voor bedrijven). Wij zien het wetsvoorstel als een belangrijke stap vooruit. Tegelijkertijd achten wij het raadzaam om de wetgeving zodanig vorm te geven dat – mede naar aanleiding van de inzichten uit de evaluatie die voor 2014 is gepland – op eenvoudige wijze verdere verbeteringen kunnen worden doorgevoerd met betrekking tot de territoriale indeling, het takenpakket en de slagkracht van de RUD's.

Ter voorbereiding van dit advies hebben wij gesproken met belangrijke partijen in dit domein. Deze gesprekken maakten duidelijk dat het vanuit het oogpunt van draagvlak niet wenselijk is om de ontwikkeling van de RUD's te forceren. Ook in zijn huidige opzet draagt dit wetsvoorstel naar verwachting al bij aan het merkbaar verminderen van de regeldruk voor bedrijven.

Contact

Lange Voorhout 58
2514 EG Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
F (070) 310 86 79

www.actal.nl
info@actal.nl

Bij het beoordelen van een wetsvoorstel op de gevolgen voor regeldruk hanteren wij het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

Gezien de aard van het wetsvoorstel ligt de nadruk op de derde toetsvraag. Daarbij is ons vertrekpunt het perspectief van de samenleving (in dit geval in het bijzonder bedrijven) waar de regeldruk neerslaat. Vanuit dit perspectief onderscheiden wij drie criteria: (a) duidelijke en snelle besluitvorming; (b) doorbreken van fragmentatie in de uitvoering; en (c) de deskundigheid en kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

1. Nuloptie: Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?

Het wetsvoorstel VTH-taken bevat de wettelijke borging van de in de 'package deal' gemaakte bestuurlijke afspraken tussen Rijksoverheid, VNG en IPO in 2009. In deze 'package deal' zijn afspraken gemaakt over de totstandkoming van RUD's en over de contouren van het hieraan toe te kennen takenpakket. De nadere uitwerking hiervan volgt in lagere regelgeving. Wij vragen u om ook deze lagere regelgeving ter toetsing aan Actal voor te leggen. Dit geldt in het bijzonder voor de voorgenomen AMvB waarin het basistakenpakket wordt vastgesteld, en voor eventuele ministeriële regelingen waarin een uitzondering wordt toegestaan voor specifieke RUD's om niet aan te sluiten op de Veiligheidsregio.

Het wetsvoorstel VTH-taken stelt de vraag of er een taak voor de overheid is, niet aan de orde. Het is onduidelijk of de benodigde expertise voor bijvoorbeeld het meten van geluid, toxiciteit en stank nu in RUD's wordt samengebracht, of dat deze (onder voorwaarden) ook privaat kan worden betrokken, desgewenst onder regie van de RUD's.

Wij adviseren u om inzichtelijk te maken in hoeverre alle VTH-taken publiek moeten worden uitgevoerd.

2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

In de toelichting bij het wetsvoorstel worden de kwantitatieve gevolgen voor regeldruk niet inzichtelijk gemaakt. Medewerkers van uw ministerie geven aan dat het voorstel geen directe gevolgen heeft voor de regeldruk. Het voorstel heeft betrekking op de taken en bevoegdheden van overheden, en vraagt als zodanig niets extra's van bedrijven of burgers. De herschikking van taken beoogt vooral de uitvoering en dienstverlening van de overheid te verbeteren (zie volgende paragraaf). Een belangrijk aspect daarbij is de samenhang en afstemming met (het toezicht vanuit) andere wetgevingsdomeinen, ten einde de toezichtslasten voor bedrijven niet te laten toenemen. Zo is het voor bedrijven van groot belang dat de uitvoering van handhavingstaken binnen de RUD-regio daadwerkelijk in de praktijk, met name bij controle bezoeken en uitwisseling van al beschikbare informatie, wordt afgestemd. Deze afstemming dient zich ook uit te strekken tot handhavingsinstanties die niet op dezelfde schaal als de RUD-regio werkzaam zijn, zoals het OM en de inspecties met verantwoordelijkheden op het terrein van het omgevingsrecht. In dit verband moet voor de toekomst aandacht worden gegeven aan afstemming op de gevolgen van de beoogde fundamentele herziening van de bouwregelgeving en van de Wet Natuur (zolang deze nog niet onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet). Voorts ligt het voor de hand de werkbaarheid van de schaal van de uitvoering van taken in de evaluatie te betrekken.

Wij adviseren om in de voorgenomen evaluatie van de RUD's in 2014 expliciet aandacht te geven aan een voor bedrijven merkbare vermindering van regeldruk door een in de praktijk verbeterde afstemming van handhavingstaken, ook met andere handhavingsinstanties met verantwoordelijkheden op het terrein van het Omgevingsrecht.

Tevens adviseren wij om als onderdeel van de evaluatie een analyse te maken van de optimale schaalgrootte van de RUD's, waaronder ook het optimale aantal BRZO-RUD's, en daarin de mogelijkheden van opschaling te betrekken.

3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

In onze beoordeling van de uitvoeringswijze en de dienstverlening hebben wij vooral gelet op drie criteria, namelijk: (a) duidelijke en snelle besluitvorming; (b) doorbreken van fragmentatie in de uitvoering; en (c) deskundigheid en kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Deze criteria hebben invloed op regeldruk die stakeholders (met name bedrijven) ervaren. Het wetsvoorstel VTH-taken kenmerkt zich door goede bedoelingen ten aanzien van de uitvoeringswijze. Daarbij zijn echter ook nog enkele onzekerheden.

(a) Duidelijke en snelle besluitvorming

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting niet veel gevolgen voor de snelheid van de besluitvorming. Het wetsvoorstel betreft immers in de kern de wijziging van de randvoorwaarden waarbinnen de VTH-taken op het gebied van omgevingsrecht moeten worden verricht. Het wetsvoorstel laat de bestaande bevoegdheidsverdeling en bijbehorende beslistermijnen en procedures (vrijwel) intact.

Ten aanzien van de duidelijkheid van de besluitvorming en de slagkracht in de uitvoering is de positie van de RUD als organisatie en de RUD-directeur als dagelijkse leiding van belang. De RUD als organisatie krijgt naar verwachting voldoende schaalgrootte om de gegevensuitwisseling met andere overheden te verbeteren. Over de positie van de RUD-directeur bestaat nog onzekerheid. Alleen als de RUD's een eenduidig en stevig mandaat krijgen, kunnen zij daadkrachtig en duidelijk optreden. Voor bedrijven reduceert dit regeldruk die ontstaat door een onduidelijke rolverdeling. Het is tegen deze achtergrond opvallend dat het huidige wetsvoorstel VTH-taken niet voorziet in een duidelijk mandaat aan de directeur van de reguliere RUD's. In de toelichting wordt echter wel gesproken over de wenselijkheid van een vergaand mandaat aan de directeur RUD tot uitoefening van bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. Wij adviseren daarom primair om op dit punt een aanpassing van het wetsvoorstel te overwegen. Subsidiair zou dit mandaat een belangrijk evaluatiepunt moeten zijn.

Wij adviseren primair om de directeur RUD reeds in dit wetsvoorstel een eenduidig en stevig mandaat te geven. Wij adviseren voorts het mandaat van de RUD in de voorgenomen evaluatie van 2014 te betrekken.

(b) Doorbreken van fragmentatie in de uitvoering

Zoals hierboven reeds opgemerkt, vallen niet alle RUD's samen met de territoriale indeling van de Veiligheidsregio's. Dit levert mogelijk regeldruk op voor bedrijven met betrekking tot afstemming in de aanpak van problemen met ketenpartners van de veiligheidsregio.

De wet VTH-taken beoogt fragmentatie in de uitvoering van VTH-taken tegen te gaan. Er kunnen echter regionale verschillen gaan ontstaan, doordat gemeenten slechts verplicht zijn om

het 'basistakenpakket' onder te brengen in de RUD. De taken die niet worden ondergebracht in de RUD, worden dan door de gemeenten uitgevoerd. Vergroting van het basistakenpakket betekent meer uniformiteit en minder fragmentatie in de uitvoering.

Wij adviseren om het basistakenpakket geleidelijk aan uit te breiden.

(c) Deskundigheid en kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving
De Wet VTH-taken beoogt tegemoet te komen aan de wens van bedrijven om de deskundigheid van toezichthouders te vergroten, doordat gemeenten en provincies hun kennis en expertise overdragen aan RUD's. Met name voor de BRZO-RUD's geldt dat zij de benodigde expertise alleen kunnen aantrekken als zij voldoende schaalgrootte hebben.

Het wetsvoorstel noemt geen expliciete kwantitatieve doelstellingen om de toezichtlast voor bedrijven te verlagen. Zoals hierboven al opgemerkt, is er in kwalitatief opzicht winst te boeken door het vergroten van deskundigheid en door het terugdringen van fragmentatie in de uitvoering. Bovendien is er de wens om te komen tot meer uniformiteit, standaardisatie en harmonisatie. Hiervoor biedt het voorstel de mogelijkheid om richtlijnen uit te vaardigen waarvan toezichthouders en handhavers alleen gemotiveerd mogen afwijken: de uniforme interventiestrategie. Dergelijke standaarden geven weliswaar houvast aan inspecteurs, maar kunnen ook beknellend uitpakken in een concrete situatie. De positie van de RUD-directeur is hierbij cruciaal, omdat maatwerk gebaat is bij voldoende ruimte voor het afstemmen van maatregelen op de concrete situatie. Vanzelfsprekend dienen verschillende inspectiebezoeken (zoals momenteel Inspectie SZW, veiligheidsregio, provincie) te worden afgestemd in een gezamenlijke strategie.

Wij adviseren de RUD voldoende ruimte te geven om de handhaving goed af te stemmen op de concrete situatie.

Eindoordeel

Ons advies biedt een aantal aandachtspunten voor de wet VTH-taken en voor de inrichting van de RUD's. Alles overwegende komen wij tot het volgende eindoordeel over het wetsvoorstel:

Wij adviseren u het wetsvoorstel VTH in te dienen, nadat rekening is gehouden met bovenstaande adviespunten.

Wij hebben een afschrift van dit advies verzonden aan de Minister van Veiligheid en Justitie en aan de Minister van Economische Zaken, vanwege zijn coördinerende rol ten aanzien van de vermindering van de regeldruk voor bedrijven.

Hoogachtend,

J. ten Hoopen
Collegevoorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris