

Vergaderjaar 2007–2008

29 383

Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2008

In de Strategische uitvoeringsnotitie handhaving die ik in januari 2008 met uw Kamer besprak, heb ik de start van het Transitieprogramma «Werk in uitvoering» aangekondigd.¹ Dit programma bundelt de activiteiten die nodig zijn om het interbestuurlijk toezicht te versoberen, de kwaliteit van de uitvoering van gemeentelijke en provinciale taken op een hoger niveau te brengen en taken verder te decentraliseren. Hiermee beoog ik enerzijds de bestuurlijke drukte te verminderen en anderzijds te zorgen voor een goed georganiseerd bestuurlijk stelsel, dat in staat is om het ruimtelijk-economisch beleid effectief te laten doorwerken in bijvoorbeeld ruimtelijke plannen, omgevingsvergunningen en toezichtsprioriteiten. De aanpassing van wet- en regelgeving die hiervoor nodig is, wordt voor 1 januari 2010 bij uw kamer aanhangig gemaakt.

Het Transitieprogramma heeft gevolgen voor de verdeling van rollen en wettelijke taken tussen de betrokken overheden. Ik streef ernaar in het najaar van 2008 overeenstemming te bereiken met IPO, VNG en UvW over een gedeeld eindbeeld van deze toekomstige rol- en taakverdeling.

Het programma vormt de uitwerking van het onderdeel «betere uitvoering» van mijn beleidsprioriteit «Slimmere regels, betere uitvoering, minder lasten».² Met deze brief informeer ik u nader over de doelstelling en de inhoud van dit programma.

1 De bedoeling van het Transitieprogramma Werk in uitvoering

De aanleiding voor het Transitieprogramma is het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsarrangementen (commissie Oosting).³ De commissie adviseert – kort gezegd – een modernisering van de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten. Het gaat daarbij om vergaand versoberen van het interbestuurlijk toezicht, vervangen van de specifieke instrumenten door een verbeterd generiek instrumentarium en decentralisatie van het toezicht

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 83, p. 16.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 88 en 2007/08, 29 383, nr. 102.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

aan het provinciebestuur. Ik onderschrijf de analyse van de commissie van harte. Het biedt, zoals in de kabinetsreactie op het advies al is aangegeven, een uitstekende leidraad om de wet- en regelgeving van VROM aan te passen.

De modernisering kan niet van de ene op de andere dag worden geregeld. De veranderingen vragen om een overgangstermijn van enkele jaren, waarin dit stapsgewijs wordt voorbereid en gerealiseerd. Die voorbereiding organiseer ik in het Transitieprogramma. Ik zal dit verderop in deze brief nader toelichten (§ 2).

De modernisering van het interbestuurlijk toezicht is onlosmakelijk verbonden met andere ontwikkelingen in de organisatie van de uitvoering van de wet- en regelgeving van VROM. Dit betreft de verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden aan het gemeentebestuur, de veranderende rol van de provincies in het beleid voor de fysieke leefomgeving en de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke en provinciale taken en bevoegdheden. Dit zijn onderwerpen die thans in verschillende dossiers aan de orde zijn. Naast het advies van de commissie Oosting zijn dit het advies van de commissie Decentralisatievoorstellen provincies (commissie Lodders), het advies van de taakgroep Gemeenten (commissie d'Hondt) en het advies van het onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (onder leiding van de heer Mans). Bovendien werken IPO en de VNG aan een voorstel in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), over een herverdeling van het bevoegd gezag tussen de gemeenten en de provincies, in combinatie met een kwaliteitsimpuls van de uitvoering van die wet.

Ik streef naar een samenhangend eindbeeld van de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden. Het is uitdrukkelijk mijn bedoeling dat dit eindbeeld op een breed draagvlak kan rekenen en in gezamenlijkheid met het IPO, de VNG en de UvW wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Het moet als een «stip aan de horizon» richting te geven aan de volgende ontwikkelingen:

- *verdere decentralisatie van bevoegdheden* aan het gemeentebestuur op het terrein van de VROM-regelgeving;¹
- verbetering van de *kwaliteit van uitvoering* van medebewindstaken door gemeenten en provincies, met het oog op een effectiever en efficiënter overheidsoptreden (kwaliteitscriteria voor werkprocessen, borging van deskundigheid, samenwerking in uitvoeringsdiensten);²
- aanpassing van het *interbestuurlijk toezicht* conform de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting;
- eventueel een *aanpassing van het handhavingstelsel* van de VROM-regelgeving, waarover momenteel een onderzoek wordt uitgevoerd door het onderzoeksteam Mans.

Na de zomer van 2008 wil ik het eindbeeld kunnen ontvouwen en aan uw Kamer aanbieden, tegelijk met de aanbieding van de kabinetsreactie op het advies van het onderzoeksteam Mans. Het is derhalve nu nog te vroeg om inhoudelijke uitspraken te doen over het eindbeeld.

¹ Bedoeld worden hier taken op het terrein van wonen, ruimte en milieu (de fysieke leefomgeving). Deze doelstelling heeft derhalve geen betrekking op taken in het kader van het integratiebeleid.

² Dit betreft vooral de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en het vaststellen en handhaven van ruimtelijke plannen.

³ Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

2 De projecten van het Transitieprogramma

Zowel in de Strategische uitvoeringsnotitie handhaving als in de bijlage bij het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Oosting,³ zijn de projecten van het Transitieprogramma reeds kort benoemd. In onderstaand overzicht worden zij nader toegelicht. De definitieve uitwerking van deze projecten is nog onderwerp van gesprek met IPO, VNG en UvW, mede in het kader van het te ontwerpen eindbeeld.

1. Doorlichting van de volledige VROM-regelgeving

In dit project wordt de volledige lijst van VROM-regelgeving doorgelicht op de aanwezigheid van specifieke IBT-instrumenten.¹ Uitgangspunt is dat alle specifieke vormen van IBT zullen worden geschrapt, in het licht van de herijking van het generieke instrumentarium. Tegelijkertijd wordt geïnventariseerd in welke gevallen het nodig is om – vanwege de afschaffing van het specifiek IBT – proactieve en transparante kaders te stellen of aan te vullen, ten behoeve van de uitvoering van medebewindstaken door de decentrale overheden.

De doorlichting wordt in 2008 uitgevoerd, waarna in 2009 de proactieve kaders worden ontwikkeld (voor zover die nodig zijn). Het streven is om de wetgeving waarin het specifieke IBT wordt geschrapt en waarin de eventueel benodigde wettelijke grondslagen worden gelegd voor proactieve kaders, uiterlijk op 1 januari 2010 bij de Tweede Kamer in te dienen.

2. Decentralisatie, bestuurlijke drukte, kwaliteit van de uitvoering

Centraal in dit project staat het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van medebewindstaken. De ervaring heeft geleerd dat het op landelijke schaal introduceren van kwaliteitscriteria een stimulans kan opleveren voor het blijvend op orde brengen van die kwaliteit. Die criteria hebben betrekking op procesmatige criteria voor de werkprocessen en op kritische massa in termen van voldoende ambtelijke kennis en ervaring. Wanneer een ambtelijk apparaat onvoldoende slagkracht heeft om zelfstandig aan de kwaliteitscriteria te voldoen, kan dat voor het lokale bestuur aanleiding zijn om de uitvoering samen te brengen in een intergemeentelijke «uitvoeringsdienst» (ook vaak aangeduid met de term «omgevingsdienst»).

Ik heb veel sympathie voor deze vorm van samenwerking en zal in het kader van het ontwerp van het eindbeeld nagaan op welke wijze ik deze samenwerking kan ondersteunen en de regierol van provincies in deze kan versterken. In een groeiend aantal regio's en provincies worden al dergelijke initiatieven ontwikkeld, meestal in het kader van de voorbereiding op de uitvoering van de Wabo.

Als het om het toezicht en de handhaving gaat, wordt de noodzaak van samenwerking niet alleen ingegeven door de nagestreefde kwaliteitsverbetering of de vergroting van de schaal en het draagvlak. Ook het grote aantal betrokken overheden en de permanente noodzaak van onderlinge afstemming – handhaving is in tegenstelling tot het verlenen van een vergunning immers geen eenmalige maar een continue activiteit – ondersteunen de noodzaak van structurele samenwerking. Ik verwacht op dit punt een advies van het onderzoeksteam Mans. Overigens heb ik deze commissie ook aandacht gevraagd voor de verdeling van de handhavingsbevoegdheden, overeenkomstig de wens die de vaste commissie voor VROM van uw Kamer heeft geuit in het AO Handhaving op 23 januari 2008.

3. Landelijk uniform informatiearrangement

Dit project richt zich op het tot stand brengen van een landelijke, bij voorkeur digitale, informatie-infrastructuur voor de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties op rijks-, provincie- en gemeenteniveau. Dit betreft de uitwisseling van (algemene) informatie over de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en provincies, inclusief monitoringsgegevens over hun handavingsprestaties. Met de uitwisseling van deze algemene informatie kan – mede dankzij de toepassing van digitale

¹ M.u.v. de 5 reeds doorgelichte wetten: Wabo, Wro, Huisvestingswet, Wet luchtkwaliteit, Interimwet stad- en milieubebanding.

systemen voor informatieopslag – de bestuurlijke last van de informatievergaring sterk worden teruggedrongen en de efficiëntie ervan worden vergroot.

Daarnaast worden in dit project twee aanbevelingen uit het recente Evaluatierapport inzake de Wet handhavingsstructuur nader uitgewerkt:

1. Verbetering van de inhoudelijke monitoring van het handhavingsbeleid bij de verschillende bestuursorganen, en wel zodanig dat gegevens beschikbaar komen over de effecten van het handelen van handhavingorganisaties op naleefgedrag en milieukwaliteit. Daardoor kan de inhoudelijke evaluatie van het handhavingsbeleid op een hoger peil worden gebracht.
2. Introductie van externe audits voor gemeenten en eventueel provincies. Deze vorm van auditing zal als onderdeel van het te ontwikkelen informatiearrangement worden ontwikkeld en aan gemeenten en provincies ter beschikking worden gesteld. Dit past in het streven naar een primair horizontaal toezichtsmodel op de uitvoering van taken.

Samengevat, wordt in dit project een informatiearrangement ontwikkeld voor drie informatiestromen. Aangezien het vaak om overlappende of aanvullende informatie zal gaan, is het streven deze drie informatiestromen in één arrangement te organiseren. Het betreft:

- informatie die bestuursorganen kunnen gebruiken voor zelfmonitoring en -evaluatie,
- informatie die provincies kunnen gebruiken in het kader van hun interbestuurlijk toezicht,
- informatie ten behoeve van de monitoring en -evaluatie van het handhavingsbeleid door VROM.

4. Horizontaal toezicht

In de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting is onder meer aangegeven dat het Rijk samen met de VNG en het IPO een plan van aanpak zal ontwikkelen om de horizontale verantwoordings- en kwaliteitsborgingsmechanismen te versterken en hiermee het verticale toezicht te verminderen. Dat plan van aanpak zal vooral gericht zijn op concretisering van reeds benoemde horizontale arrangementen. Ook VROM zal bijdragen aan (het beter functioneren van) betere horizontale verantwoordingsmechanismen van het bevoegd gezag richting gemeenteraden en provinciale staten. In overleg met het IPO en de VNG zal worden nagegaan in hoeverre het horizontale toezicht kan worden versterkt door middel van de ontwikkeling en ondersteuning van adequate systemen van intern toezicht en kwaliteitsborging, waaronder visitaties, benchmarking, monitoring en horizontale auditing. Bovendien zal door BZK in samenspraak met de Inspectieraad en het IPO worden onderzocht of en op welke wijze de VROM-Inspectie een ondersteunende rol kan spelen bij de ontwikkeling en versterking van de horizontale toezichtfunctie op decentraal niveau.

5. Overdracht van de interbestuurlijke toezichtsbevoegdheid aan de provincies

Over de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht door de VROM-Inspectie op de gemeenten (geheel of gedeeltelijk) aan de provincies zal worden overgedragen, wordt parallel aan het ontwerp van het samenhangende eindbeeld, momenteel overleg gevoerd tussen VROM, BZK, IPO en VNG. Van een daadwerkelijke overdracht kan pas sprake zijn wanneer de kwaliteit van de uitvoering op het terrein van milieu, ruimte en wonen voldoende is gewaarborgd.

6. Transparante toepassing van het generieke instrumentarium

Zoals toegelicht in de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting, wordt het huidige specifieke instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk vervangen door het generieke instrumentarium. Om de bruikbaarheid van het generieke instrumentarium te versterken en toepasbaar te maken voor de beleidsterreinen van VROM, zal een specifiek beleidskader (eventueel meerdere kaders) worden ontwikkeld voor de toepassing van het gerevitaliseerde generieke instrumentarium.

7. Wetsvoorstel tot aanpassing van VROM-regelgeving

Bovenstaande projecten geven aanleiding tot diverse wetswijzigingen. Het wetsvoorstel dat tot die wijziging strekt, zal voor 1 januari 2010 bij de Kamer worden ingediend. De te verwachten wijzigingen zijn reeds aan de Kamer medegedeeld, bij gelegenheid van de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting.

Ik verwacht u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over mijn plannen met het Transitieprogramma.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer