

## Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland

Aan: mevrouw Dr. Jacqueline Cramer,  
en mevrouw Drs. Ella Vogelaar  
Ministerie van VROM  
Postbus 20951  
2500 EZ DEN HAAG

Datum: 28 oktober 2008

Betreft: Tijd voor kwaliteit!

Geachte mevrouw Cramer en mevrouw Vogelaar

U heeft recent aangekondigd, dat er binnenkort een kabinetsstandpunt wordt ingenomen ten aanzien van een aantal min of meer samenhangende adviezen, de eerder dit jaar aan u zijn uitgebracht. Het betreft in het bijzonder het rapport "De tijd is rijp", dat is opgesteld door de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving onder voorzitterschap van de heer Mans. Voorzover daarover door u zelf al opvattingen naar buiten zijn gebracht, zoals tijdens het LOM-Handhavingcongres en de Dag van de Wabo, beide in september van dit jaar, rijzen bij ons nog meer vragen dan we na lezing van het rapport "De tijd is rijp" al hadden.

In de eerste plaats herkennen wij ons als de meest prominente<sup>1)</sup> professe binnen het domein van de omgevingsvergunning volstrekt niet in de analyses van de Commissie Mans en de conclusies die deze – en vervolgens ook u – daaraan lijkt te verbinden. In de tweede plaats gaat de benadering, waarvoor u kennelijk kiest geheel voorbij aan de inspanningen die wij in goed overleg en met financiële, inhoudelijke en promotionele steun van het ministerie van VROM (in het bijzonder dgWWI) al enige jaren leveren op het vlak van professionalisering van ons vakgebied en de uitoefening daarvan op gemeentelijk niveau. In bijgaande notitie "25 regionale omgevingsdiensten: grote stappen, gauw thuis?" lichten wij onze kritiek op deze koers nader toe.

Wij willen het echter niet laten bij het stellen van vragen en het plaatsen van kritische kanttekeningen. Daarom doen wij in dit schrijven een voorstel voor een andere aanpak met de nadrukkelijke focus op kwaliteit op een wijze die het hiervoor verantwoordelijke bevoegd gezag direct aanspreekt. Wij beseffen ten volle, dat het voorstel in deze vorm niet veel meer is dan een contourschets, maar wel één, die meteen aangrijpt op de kern van de zaak: de noodzakelijke kwaliteitsborging. Graag zouden wij met u en met VNG, IPO en collega brancheorganisaties als PMGG en NVBR/LNB deze contourschets de komende tijd nader willen invullen en uitwerken.

### **Tijd voor kwaliteit!**

In de aanpak die we zelf voorstaan, staat zoals gezegd het begrip kwaliteit centraal. Naar onze mening moeten we beginnen om zo praktisch mogelijk te definiëren aan welke

---

<sup>1</sup> Hiermee doelen we op het gegeven, dat het gros van de af te geven omgevingsvergunningen op z'n minst mede of zelfs uitsluitend bouw-gerelateerd zal zijn, en de bouwgerelateerde functies inclusief brandveiligheid, ruimtelijke ordening, welstand en monumentenzorg veruit het grootste personeelscontingent binnen de werkingsfeer van de Wabo zullen vormen.

kwaliteitseisen de 'omgevingsdienst' moet voldoen, op welk niveau deze dan ook mag zijn gepositioneerd. De kwaliteitscriteria voor de handhaving zoals nu geformuleerd in art. 7 van het Bor (en 'Mans' hoofdstuk 4.2) kunnen daarvoor de basis vormen. Deze moeten het hele omgevingsrecht afdekken en dus worden uitgebreid met criteria voor de vergunningverlening. De BRL 5019<sup>2</sup> voor de gecertificeerde Bouwbesluittoets en de CKB<sup>3</sup> kunnen daarvoor bouwstenen leveren. Ook moet het stelsel van kwaliteitscriteria als toetssteen kunnen worden gebruikt om vast te stellen of de organisatie aan deze criteria voldoet. Welke systematiek men daarbij gebruikt vinden wij minder relevant. Grofweg komen zowel ISO9000 als INK of de van de laatste afgeleide op de overheid toegesneden KO-systematiek in aanmerking.

Wij pleiten ervoor om de eis om aan dergelijke criteria te voldoen inclusief een kwaliteitssysteem en periodieke in- en externe *auditing* daarop wettelijk verplicht te stellen via de Invoeringswet en het Bor. Het is goed om daaraan ook een verplicht tijdpad te koppelen. Uitgaande van het bovenstaande veronderstellen wij, dat het inzoomen op kwaliteit niet leidt tot de staatsrechtelijke voetangels en klemmen, die we voor 'Mans+' in z'n huidige vorm voorzien. Als dat klopt blijft 1 januari 2010 als invoeringsdatum voor de Wabo overeind mits de 1<sup>e</sup> Kamer akkoord gaat en aan de randvoorwaarden financiering en ICT is voldaan. Wij herhalen ons eerdere pleidooi om de omgevingsvergunning gefaseerd in te voeren, in die zin, dat in fase 1 deze alleen betrekking heeft op die aspecten, waarvoor het bevoegd gezag nu reeds bij de gemeente (b&w) berust.

### Fasering

Dit betekent, dat de overdracht van taken waarvoor het bevoegd gezag nu nog bij de provincie berust, kan worden uitgesteld tot er omgevingsdiensten bestaan, waarvan zeker is dat ze aan de kwaliteitscriteria voldoen. Ook daarvoor moet een tijdlimiet worden wettelijk worden vastgelegd, waarover aanstonds meer. Wij stellen voor, dat fase 1.1 een jaar duurt, waarin gemeenten zelfstandig of in regionale verbanden hun eigen kwaliteitsborging moeten organiseren. Dat betreft tenminste:

- Keuze voor gemeentelijke of gezamenlijke omgevingsdienst
- Instellen van periodiek ambtelijk en bestuurlijk overleg
- Vaststellen en invullen benodigde kwalitatieve en kwantitatieve formatie
- Vaststellen en invullen benodigde organisatiestructuur
- Vaststellen overige kwaliteitscriteria naar de eigen situatie
- Vaststellen kwaliteitssysteem met in- en externe *auditing*
- Vaststellen PDCA-cyclus<sup>4</sup>) en programma voor permanente scholing en training
- Beschikken over operationeel ICT-systeem aansluitend op LVO voor behandeling, archivering en uitwisseling van aanvragen, meldingen en handhavingsactiviteiten.

Met 'vaststellen' wordt hier bedoeld het in een bestuurlijk goedgekeurd document vastleggen van de genoemde gegevens. Dat impliceert accordering door het – dan wel elk – bevoegd gezag, waaronder de betreffende omgevingsdienst ressorteert. Gemeenten die kiezen voor het overhevelen van hun omgevingstaken naar het regionale niveau, zorgen dat aan het eind van fase 1.1 alle middelen, formatieruimte, medewerkers<sup>5</sup>) en dossiers ook daadwerkelijk kunnen worden overgedragen aan de

<sup>2</sup> BRL5019 regelt de Gecertificeerde Bouwbesluittoets.

<sup>3</sup> Toetsprotocol CKB Online, de Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen, het met steun van VROM, BZK en Justitie door de VBWTN ontwikkelde sturings- en verantwoordingsstelsel.

<sup>4</sup> PDCA = Plan-Do-Check-Act in de zgn. Big 8 cyclus van beleid en uitvoering.

<sup>5</sup> In hoeverre medewerkers hierin de keuze krijgen of in aanmerking komen voor andere functies binnen de eigen gemeente valt buiten het bestek van deze notitie.

regio. De taakafbakening en communicatie tussen 'frontoffice' en 'backoffice' maakt nadrukkelijk onderdeel uit van fase 1 inclusief afspraken over onderlinge dienstverlening.

Fase 1.2 duurt twee jaar en eindigt dus op 1 januari 2013. De omgevingsdiensten moeten voor die datum aan de hand in- en externe *auditing* hebben aangetoond aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Als het gemeentelijke omgevingsdiensten betreft, die nog niet aan de criteria voldoen, krijgen ze nog maximaal een jaar extra (fase 1.3 tot 1 januari 2014) om hun prestaties op het vereiste niveau te brengen, tenzij de externe *audit* laat zien dat dat zinloos is. De keuze voor zelfstandigheid of regionale samenwerking kan dus plaatsvinden op basis van vrijwilligheid vooraf in fase 1.1 of op grond van de inzichten en ervaringen van fase 1.2 of gedwongen tot regionale aanpak op grond van de resultaten van de externe *audit* aan het eind van 1.2 of 1.3.

Ongeacht hun keuze voor zelfstandig of gezamenlijk maken de bevoegde gezagen in fase 1.1 ook afspraken met welke andere gemeenten zij in de context van het omgevingsrecht regionale samenwerking aangaan en welke werkzaamheden door de gemeente zelf worden gedaan. Samenwerking is tenminste nodig om ketenprocessen en grensoverschrijdende taken met elkaar te regelen en kan ook fungeren als expertisecentrum, waarop 'zelfstandig' opererende gemeenten in bijzondere situaties op kunnen terugvallen. Elke regio stelt in fase 1.1 een ambtelijk en bestuurlijk overlegorgaan in, waaraan de betreffende waterschap(pen) als waarnemer deelnemen. (De provincie niet, omdat die in het eindbeeld de rol van interbestuurlijk toezichthouder vervult.) Als op enig moment in de betreffende regio uitsluitend de regionale omgevingsdienst werkzaam is, neemt het managementteam daarvan de plaats in van het ambtelijk overlegorgaan. Het bestuurlijke overleg blijft uiteraard bestaan. Als een gemeente op enig moment besluit of zich gedwongen ziet haar eigen omgevingstaken over te hevelen naar de regionale dienst staat dus bij voorbaat vast welke regio dit betreft.

Fase 2 betreft het onder de Wabo / omgevingsvergunning brengen van nu nog provinciale toestemmingen. Dit omvat:

- a) Het overhevelen van de desbetreffende bevoegdheden van GS aan de colleges van b&w van de gemeenten in de regio's.
- b) Het daadwerkelijk overhevelen van alle middelen, formatieruimte, medewerkers<sup>3)</sup> en dossiers aan de regionale omgevingsdienst<sup>6)</sup>.
- c) Het overhevelen van de bevoegdheden voor het interbestuurlijk toezicht van MinVROM aan GS.
- d) Het daadwerkelijk overhevelen van alle middelen, formatieruimte, medewerkers<sup>3)</sup> en dossiers aan de provinciale diensten. (<sup>3)</sup> zie pagina 7)

In principe kan fase 2 starten na voltooiing van fase 1.2. Vanwege de eventuele reparaties en de benodigde tijd tussen conclusies fase 1.2 en daadwerkelijke overdracht plus gelijkschakeling met het herkansingstraject in fase 1.3 is het wellicht beter om het eind daarvan als ingangsdatum van fase 2 te zien, derhalve 1 januari 2014.

De voorgestelde fasering en planning voorziet in redelijke termijnen voor gewenning aan werken met de Wabo en de kwaliteitsborging, overdracht van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en bijbehorende middelen en menskracht op een momenten dat dit ook in vertrouwen kan worden gedaan en biedt goede garanties om de Wabo voor

<sup>6</sup> Theoretisch bestaat in ons voorstel de mogelijkheid, dat in de betreffende regio elke gemeente z'n eigen omgevingsdienst vormt. Uitgangspunt is, dat deze aan de kwaliteitscriteria voldoet en blijft voldoen, en dus ook in staat geacht moet worden de provinciale uitvoeringstaken over te nemen. Denkbaar is echter dat in goed bestuurlijk overleg tussen de deelnemende gemeenten en provincie anders wordt beslist en bijvoorbeeld de grootste gemeente van de regio deze taken overneemt.

circa 95 % van inhoudelijke reikwijdte in te voeren op het moment, dat voor de minister 'hard' is: 1 januari 2010. De lastige discussie over overheveling en afbakening van met name bevoegdheden van GS aan b&w frustrereert in deze fasering de invoering niet langer en het perspectief naar de eindsituatie in fase 2 vormt een extra stimulans voor alle partijen om enthousiast aan de slag te gaan.

### **Meer is in dit geval beter**

Het eindresultaat zal naar verwachting qua aantal omgevingsdiensten aanzienlijk hoger uitkomen dan voorgesteld in 'Mans' en 'Mans+', maar dan wel met het voordeel, dat deze worden gedragen door de betreffende gemeenten. Alleen bij gemeenten die zelfstandig willen, maar niet blijken te kunnen, zal het draagvlak mogelijk wat minder zijn omdat het niet strookt met de eigen ambities. In dat licht moet worden overwogen wel of niet een 'terugslagklep' in te bouwen. Als een gemeente eenmaal vrijwillig of gedwongen is toegetreten tot de regionale omgevingsdienst, moet ze niet op korte termijn weer terug kunnen. Wij stellen voor het alsnog of opnieuw zelfstandig uitvoeren van de omgevingstaken pas na tenminste 5 jaar deelname mogelijk te maken. Een 'hardheidsclausule' is op z'n plaats, maar vergt bestuurlijke overeenstemming binnen de regio en toestemming van de provincie. De gemeente krijgt maximaal een jaar de tijd om te bewijzen het zelf te kunnen.

Een taxatie van het uiteindelijke aantal omgevingsdiensten is op voorhand moeilijk te geven, maar al zullen het er wellicht eerder 100 dan 25 zijn, het zijn er wel veel minder dan op dit moment en de instelling van deze diensten wordt in de door ons voorgestane *bottom up* benadering gedragen door het desbetreffende bevoegd gezag. Het bundelen van bevoegdheden, uitvoeringstaken en expertise leidt ook voor aspecten als ketenprocessen, grensoverschrijdende activiteiten en milieucriminaliteit tot een aanzienlijke verbetering qua inhoudelijke kwaliteit, eenduidigheid en traceerbaarheid van aanspreekpunten en coördinatie. Denkbaar is overigens om voor echt complexe vraagstukken en *back up* bij een aantal regionale diensten expertisecentra te vormen.

Tenslotte vragen we aandacht voor een aspect, dat ook in de bijlage "25 regionale omgevingsdiensten: grote stappen, gauw thuis?" aan de orde komt. Naarmate omgevingsdiensten qua schaal, locatie en organisatie op grotere afstand van het bevoegd gezag worden gepositioneerd, heeft dat bevoegde gezag voorspelbaar meer behoefte aan eigen capaciteit voor bestuursondersteuning, accountmanagement, frontoffice en intermediair tussen beleid en uitvoering op het domein van het omgevingsrecht. Dat aspect kan bepalend zijn voor het welslagen van de "operatie Wabo" en moet dan ook ten volle worden gerespecteerd in plaats van worden wegbezuinigd zoals in de voorstellen van 'Mans' en het vervolg daarop.

Wij hebben aan het begin van dit schrijven aangegeven gaarne bereid te zijn samen met u en andere betrokkenen te werken aan goede oplossingen om de kwaliteit van uitvoering van het omgevingsrecht daadwerkelijk te borgen. Wij hopen dan ook van harte, dat u ons daartoe zult uitnodigen.

Namens het bestuur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland,

Henk Beekhuis, voorzitter

**Voor nadere informatie:**

Gert-Jan van Leeuwen, directeur  
T 010-4897495  
E [gjvl@vereniging-bwt.nl](mailto:gjvl@vereniging-bwt.nl)

Bijlage: notitie "25 regionale omgevingsdiensten: grote stappen, gauw thuis?"