Berenschot

DEELNOTITIE 5.

Multi-level uitdagingen in het fysieke domein

Naast lessen uit andere domeinen en transities kijken we ook naar casuïstiek in het fysieke domein: deze specifieke context brengt scherpte aan in de analyse. De werking van het nieuwe stelsel van Omgevingsrecht valt of staat met een goede uitvoering. Typerend voor de fysieke leefomgeving is de diversiteit aan belangen en benodigde specialismen. Dit speelt zowel bij het maken van (beleids-) afwegingen als in de vergunningverlening, toezicht en handhaving: kortom de gehele cyclus. Het inrichten van instrumenten en het organiseren van gerichtheid is hierin op zichzelf een uitdaging.

Daarnaast is er een context van beperkt beschikbare middelen. In deze context voorzien we vlak voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een 'golf van vergunningaanvragen' op grond van het oude stelsel en plaatsen we kanttekeningen bij de mate waarin organisaties klaar staan voor een meer integrale manier van werken. We trekken lessen uit onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Waterwet en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Inzichten

1. De invoering van een wijziging in een vergunningenstelsel kan leiden tot een veelheid aanvragen waar je op berekend moet zijn.
2. Stelselwijziging vraagt om stelselregie, met tijd en aandacht voor zowel het opbouwen van nieuwe structuren als het afbouwen van bestaande structuren.
3. De overdracht van rollen en taken gaat niet vanzelf: bestuurlijke aandacht blijft noodzakelijk.
4. Moderne uitvoeringsprincipes zorgen voor een vergroting van de publieke waarde, maar zijn wel arbeidsintensiever.

De casuïstiek

PAS en Waterwet

De invoering van een wijziging in een vergunningenstelsel kan leiden tot een veelheid aanvragen waar je op berekend moet zijn.

De ervaring vanuit onder meer de PAS en de Waterwet leert dat een wijziging in vergunningenstelsels leidt tot een hausse aanvragen die kort voor de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe regime worden ingediend. Initiatiefnemers en experts die hen bijstaan kennen het bestaande stelsel en kiezen voor zekerheid: ze weten precies waar een aanvraag op grond van het huidige stelsel aan moet voldoen. Daarmee ontstaat een grote piek in de werklast die binnen de daarvoor geldende termijnen moet worden weggewerkt, terwijl aanvragen onder het nieuwe regime binnendruppelen. Voor vergunningverlenende organisaties is het zaak om zich hier goed op voor te bereiden door onder andere hun vergunningenstrategie onder de loep te nemen. Belangrijke onderwerpen zijn hierbij toetspunten, diepgang van de toetsing, ventielen wanneer planningen niet gehaald worden, enzovoort. Daarnaast is het belangrijk voldoende capaciteit te reserveren en tegelijkertijd de werkzaamheden rond het nieuwe regime in goede banen te leiden. Ook kan het helpen om te onderzoeken wat maakt dat initiatiefnemers kiezen voor een aanvraag op grond van het oude stelsel en welke mogelijkheden er zijn om de te verwachten piek van aanvragen af te vlakken. Denk aan gerichte voorlichting, al dan niet in samenwerking met vertegenwoordigers van aanvragende organisaties. De eerdere ervaringen laten zien dat het simpelweg opplussen van capaciteit door beperkte middelen en een krappe arbeidsmarkt niet eenvoudig is.[2]

Wabo en introductie stelsel van Omgevingsdiensten

Stelselwijziging vraagt om stelselregie, met tijd en aandacht voor zowel het opbouwen van nieuwe structuren als het afbouwen van bestaande structuren.

Met de introductie van de omgevingsdiensten in 2014 zijn bestaande overlegstructuren op provinciaal niveau met de betrokken organisaties uit zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke hoek doorbroken. Hoewel de Wabo dergelijke overleggen oplegt, komt dit in veel gevallen niet of onvoldoende meer voor. Tegelijkertijd zien we dat de deelnemers aan het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in een aantal gevallen – het gaat natuurlijk ook regelmatig goed – de bredere publieke waarde van het stelsel uit het oog verloren. Zij redeneerden (in enkele gevallen nog steeds) puur vanuit eigen belang met een grote focus op kostenreductie. Daarbij ging de introductie van omgevingsdiensten in sommige regio's gepaard met veel weerstand en heeft het 'afscheid nemen' van bekende structuren en patronen en het ontwikkelen van nieuwe structuren en patronen tijd gevergd. Dat zit de vorming en ontwikkeling van diverse omgevingsdiensten tot op de dag van vandaag dwars. Gevolg is onder meer dat de samenwerking binnen en tussen regio's lastig is. Bovenregionale opgaven maar bijvoorbeeld ook ketenvraagstukken zijn daardoor niet goed (meer) te adresseren.

Op dit onvoorziene neveneffect hebben zowel het Rijk (stelselverantwoordelijke), provincies (vanuit IBT) en gemeenteraden (horizontaal toezicht) niet ingegrepen. Het nieuwe stelsel sluit als een bus in juridische zin en op papier, maar leidt niet het tot gewenste gedrag. Wie grijpt in? Een vraag die ook door de Commissie Van Aartsen is gesteld.[3]
De casus laat zien dat het voor een goede werking van een stelsel – na een ingrijpende stelselwijziging – van belang is om regie te voeren om de werking ervan en dan het belangrijk is

2 Zie onder andere het rapport PAS Noord-Brabant en de evaluatie van de PAS.
3 Zie onder andere het rapport Van Aartsen, de evaluatie LHS en algemene evaluaties van de Wabo in 2017 en 2019

om niet alleen aandacht te besteden aan de ontwikkeling van nieuwe patronen (zoals de inrichting van omgevingstafels om nieuwe initiatieven integraal af te wegen), maar juist ook aan het afbouwen van bestaande structuren en patronen. Bij de in de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ook afscheid genomen van bestaande zekerheden en werkwijzen ('zo doen we dit al jaren en dat ging altijd goed'). Dit gaat gepaard met weerstand – niet iedereen houdt van verandering en ziet meteen de meerwaarde van een nieuwe manier van werken. Soms is dit voorzien en is hier rekening mee gehouden, maar andere stelselwijzigingen leren dat ook er verrassingen kunnen optreden ; zaken die tussen het wal en schip vallen of mismatches in verwachtingen. De kunst is om deze tijdig te identificeren en hier alsnog oplossingen voor te vinden. Dat vraagt om stelselregie; het gezamenlijk monitoren van de werking van het stelsel en het organiseren van oplossend vermogen om tijdig problemen te verhelpen die in het stelsel ontstaan.

Bevoegdheidsoverdracht waterschappen en PAS

Overdracht van rollen en taken gaat niet vanzelf: bestuurlijke aandacht blijft noodzakelijk.

Uit tal van persberichten, maar ook uit onze uitvoeringspraktijk komt naar voren dat tal van beleids- en VTH-organisaties geleden hebben onder de bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren. De verwachting is dit de komende jaren niet anders zal zijn. Wij constateren dat dit doorwerkt in de samenwerking. Niet alleen binnen organisaties (tussen beleid en uitvoering) maar ook – zoals eerder opgemerkt – tussen de rijksoverheid en andere overheden. Een voorbeeld is de overdracht van de bevoegdheid rond indirecte lozingen op het oppervlaktewater van waterschappen naar gemeenten. Ondanks het 'zendingswerk' van waterschappen hebben gemeenten deze taak in de regel niet naar behoren geadresseerd. Gevolg is dat omgevingsdiensten deze taak niet oppakten. Na verloop van jaren is de aandacht hiervoor verder verslapt en de grip op indirecte lozingen sterk afgenomen.

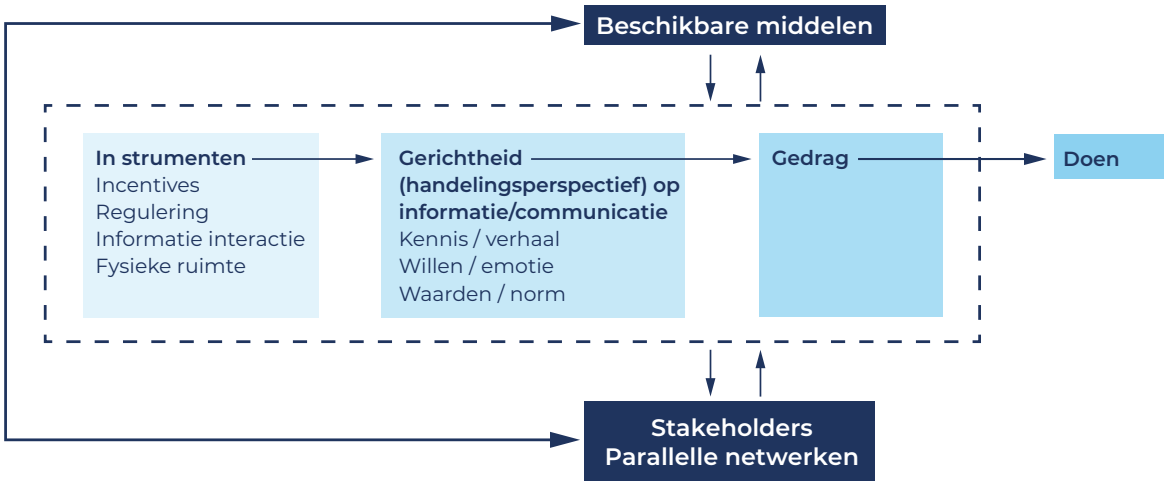
Rond de ontwikkeling van de PAS zien wij een soortgelijk fenomeen. De PAS is een zwaar bevochten politiek compromis met tal van open einden. Na de inwerkingtreding van de PAS verdween het programma al snel van de politiek-bestuurlijke radar, terwijl er nog tal van ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken op te lossen waren. De uitwerking hiervan werd laag in organisaties belegd waarbij er onvoldoende oog was voor het gegeven dat de gekozen oplossingen beleidsmatige consequenties hadden. De feedbackloop was met andere woorden niet georganiseerd hetgeen zeker heeft bijgedragen aan het vastlopen van het instrument.[4]

Impactanalyses VTH-organisaties

Moderne uitvoeringsprincipes zorgen voor meer publieke waarde, maar zijn arbeidsintensiever.

De Omgevingswet vraagt om een moderne overheid die vraagstukken gebiedsgericht en integraal benadert, een positieve grondhouding richting initiatiefnemers heeft en gebruik maakt van bestuurlijke afwegingsruimte. Moderne uitvoeringsprincipes die op brede instemming kunnen rekenen, maar niet van de ene op de andere dag de standaard zijn. Dit vraagt ook van VTH-organisaties om een belangrijke omslag in denken en werkwijze. Om deze transitie goed vorm te geven, is 'lucht in de organisatie', tijd en denkkracht nodig. Niet alleen om de consequenties van de Omgevingswet goed te kunnen doordenken, processen en procedures goed in te richten, maar ook om deze oriëntatie en werkwijze te bestendigen.
In de diverse impactanalyses die wij hebben uitgevoerd zien we hier een belangrijk risico. Veel VTH-organisaties kunnen ternauwernood aan hun eigen professionele standaarden voldoen en zijn in veel gevallen de koppeling met beleidskernen grotendeels verloren. Niet dat zij niet willen meebewegen, maar het handelingsperspectief ontbreekt voor een deel. Voor wat betreft integraliteit worden bijvoorbeeld intern specialisten betrokken. Voor stakeholders van buiten de eigen organisaties geldt dat veel minder. Andersom geldt dat andere organisaties niet altijd VTH-specialisten in het vizier hebben als het gaat om belangenafwegingen of beleidsontwikkelingen, terwijl de Omgevingswet juist vraagt om meer integraal en vanuit één beleidscyclus te werken. Dat vergroot de kwaliteit van het besluitvormingsproces en voorkomt uitvoeringsproblemen aan de achterkant, maar vraagt een grotere tijdsinvestering aan de voorkant. Hierin is nog niet overal voorzien. Ook vraagt dit wezenlijke andere kennis en kunde van VTH-specialisten; het vanuit hun uitvoeringsexpertise kunnen adviseren over beleidsontwikkeling. Voor een deel is er sprake van een tijdelijke intensivering van werkzaamheden; het kost tijd om een nieuwe werkwijze eigen te maken. Voor een ander deel verwachten we een blijvende intensivering; integraal werken vraagt immers meer afstemming tussen sectoren en specialisten.[5]

4 Zie onder andere de evaluatie VTH-Waterkwaliteit en de evaluatie van de PAS.
5 Zie onder meer de impactanalyses Omgevingswet die Berenschot heeft uitgevoerd voor de gemeenten Groningen, Hoorn, Rozendaal en Almelo.



Hoofdauteurs

André Oostdijk
Adviseur fysiek domein Berenschot

Rens Baltus
Adviseur programmanagement Berenschot

Bronnen

- Berenschot, Evaluatie Landelijke handhavingstrategie, lopend.
- Van Aartsen, J. 'Om de leefomgeving', Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, maart 2021
- Berenschot en BügelHajema, Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS, 2020
- Berenschot en Arcadis, De organisatie van de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit, juni 2020
- Berenschot, Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken, oktober 2019
- Berenschot, Evaluatie Wet VTH: Op weg naar een volwassen stelsel, juni 2017
- Berenschot, Impactanalyses Omgevingswet, onder andere gemeenten Groningen, Hoorn, en Almelo.
- Berenschot, De voorraad weggewerkt? Actualisatie vergelijkend onderzoek vergunningverlening NBW, juni 2016

Berenschot

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl