



Agentschap NL
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

15 jaar
InfoMil

InfoMil: Schakel in een veranderende omgeving

*Sleutels voor succesvolle uitvoering
van omgevingsbeleid*



>> *Als het gaat om milieu en leefomgeving*



Arjan de Zeeuw
Manager InfoMil

Voorwoord: 15 jaar InfoMil

In 1995 bundelden de ministeries van VROM en EZ, in samenspraak met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen, vier organisaties voor kennisoverdracht over vergunningverlening onder de naam Informatiecentrum Milieuvergunningen. Daarmee was InfoMil een feit. Door de jaren heen zijn onze kernactiviteiten hetzelfde gebleven: het voeren van een helpdesk, het geven van voorlichting, het ondersteunen van autorisatieprocessen en het ondersteunen van het ministerie van VROM bij het maken en bijstellen van beleid. Onze rol als schakel

tussen beleid en uitvoering is in die jaren gegroeid door zowel mensen als kennis met elkaar te verbinden. De waardering voor de deskundigheid en actualiteit van InfoMil is groot. Daar zijn we trots op!

De afgelopen 15 jaar kende het milieubeleid veel dynamiek. Zowel wat betreft inhoudelijke thema's en nieuwe wet- en regelgeving als wat betreft de organisatie van de uitvoering, zoals de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). InfoMil verandert mee met deze ontwikkelingen.

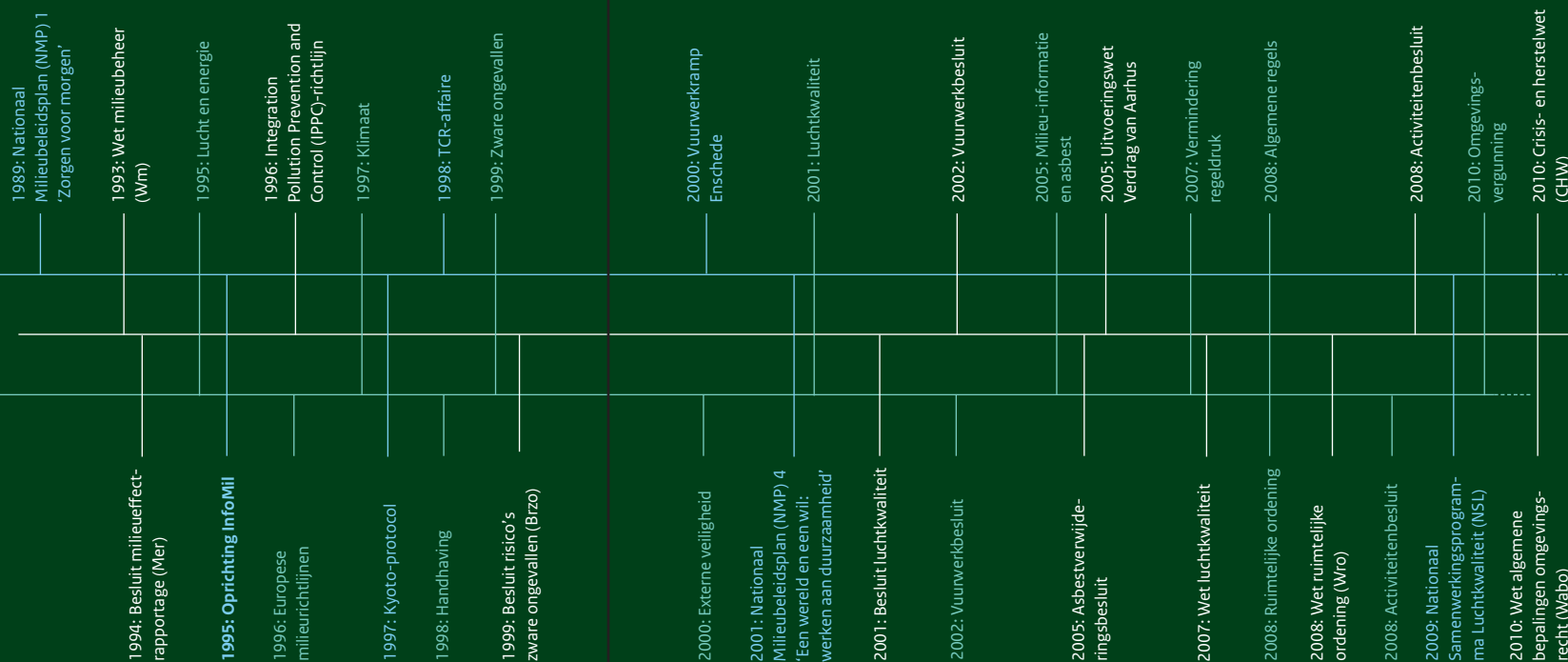
Zo is de deskundigheid van InfoMil door de komst van de Wabo, het Activiteitenbesluit en de vernieuwingen in de Wro en de Crisis- en Herstelwet integraler geworden en uitgebreid van het milieu- naar het omgevingsdomein. Ook is de rol van de InfoMil-website steeds groter geworden.

Wat de afgelopen jaren niet veranderd is, is de roep om een betere uitvoering van milieu- en omgevingsbeleid. InfoMil draagt hieraan haar steentje bij door als schakel tussen beleid en uitvoering een constante

kwaliteit van kennis te waarborgen. We doen dit voor en met de beleidsmakers en uitvoerders. InfoMil is daarmee één van de sleutels voor de succesvolle uitvoering van omgevingsbeleid.

In dit boekje geeft een aantal smaakmakers uit wetenschap, beleid en uitvoering hun visie op de succesvolle uitvoering van omgevingsbeleid. Laat dit een aanmoediging zijn om gezamenlijk vorm te geven aan een betere uitvoering. Ik wens u veel inspiratie en leesplezier!

Nieuws en beleid Wet- en regelgeving Focus InfoMil





Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Arjan de Zeeuw, Manager InfoMil

InfoMil: van informatiepunt naar kenniscentrum 6

André Peeters Weem, Adviseur InfoMil

Integrale kennis is belangrijke sleutel 9

Bernard ter Haar, Directeur-Generaal Milieu

Vertrouwen in InfoMil als netwerkorganisatie 13

Marcel Rietberg, Voorzitter Klantenraad InfoMil

Rijksoverheid moet meer richting geven 15

Lucas Reijnders, Hoogleraar Milieukunde

Regionale Uitvoeringsdiensten bieden kans 18

Lex Michiels, Hoogleraar Bestuursrecht

Eén van de grootste uitdagingen is schaalvergroting en sturing op hoger niveau 21

Jan van den Heuvel, Directeur DCMR Milieudienst Rijnmond

Schrap in de wetten en regels! 24

Aris Blok, Manager Unit Vergunningen Industrie provincie Noord-Holland



Adviseur InfoMil
André Peeters Weem

InfoMil: van informatiepunt naar kenniscentrum

De uitvoering van omgevingsbeleid vraagt om kennis en informatie. Uitvoerders moeten het beleid en de regelgeving kennen en beschikken over technische kennis. Daarbij zijn hulpmiddelen als checklists, rapportageformulieren en rekenmodellen noodzakelijk. Een deel van de vereiste kennis en informatie is algemeen van aard, zoals wettelijke emissie-eisen, en een deel is specifiek, zoals de gegevens in een vergunningaanvraag. InfoMil speelt zowel een rol bij het leveren van algemene informatie als bij het beoordelen van specifieke informatie.

InfoMil als 'kwaliteitslabel'

Om informatie goed te kunnen toepassen moet de gebruiker weten welke kwaliteit die informatie heeft. Is een milieu-eis wettelijk verankerd of komt deze voort uit een richtlijn die ruimte laat voor een eigen afweging? Is het verwachte effect van een maatregel gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, ervaring in de praktijk of is het een vermoeden van een deskundige? In de afgelopen 15 jaar is InfoMil gaan fungeren als kwaliteitslabel voor informatie. Soms wordt gezegd: "Deze informatie moet wel kloppen, want het komt van InfoMil." Dat is natuurlijk een mooi compliment, maar het is ook riskant. Als gebruikers te veel waarde hechten aan onzekere informatie, dan kunnen beoordelingen leiden tot verkeerde conclusies en procedures tot verkeerde uitkomsten.

Validatie en autorisatie van informatie

Om de kwaliteit van informatie te beschrijven zijn twee aspecten van belang: validatie en autorisatie. Bij de validatie van informatie gaat het erom dat getallen kloppen, de juiste wetteksten worden gegeven, en dat er gerefereerd wordt naar betrouwbare bronnen. De kwaliteit van de informatie kan daardoor helder worden geschat door de gebruiker. De autorisatie van informatie betreft de instantie die een interpretatie of richtlijn vaststelt. Dat kan een wettelijke bevoegde instantie zijn, zoals bij een wet of vergunning. Of de betrokken partijen, zoals bij een contract of convenant. Ook kan het om een kennisinstituut of deskundige gaan, zoals bij een onderzoeksrapport of advies. Het gewicht van deze verschillende autorisatievormen is verschillend. Een advies van een deskundige kan zeer waardevol en juist zijn, maar weegt toch minder zwaar dan een wet of een convenant.



Autorisatieniveaus

Een systeem met autorisatieniveaus maakt zichtbaar op welk niveau informatie is geautoriseerd. Het laagste niveau betreft informatie van een individu, die niet is gecontroleerd door een andere partij. Op hogere niveaus liggen adviezen van groepen, werkgroepen, of gecertificeerde deskundigen. Op een nog hoger niveau liggen aanwijzingen of besluiten van wettelijke bevoegde instanties. En op het hoogste autorisatieniveau liggen besluiten van de wetgever, dus wetten en AMvB's.

Kennis

Informatie alleen is niet genoeg. Uitvoerders van beleid hebben kennis nodig om de informatie te kunnen gebruiken. InfoMil levert naast informatie dan ook kennis door uitvoerders te trainen in workshops en door hulpmiddelen aan te bieden via de InfoMil-website, zoals rekenprogramma's, handleidingen en beoordelingsschema's. Daarnaast geeft InfoMil via de helpdesk instructies voor het omgaan met ingewikkelde informatie. De informatie die InfoMil geeft, moet aansluiten op het kennisniveau van de gebruiker. Als dit niet het geval is, kan de informatie van InfoMil worden vereenvoudigd, of het kennisniveau van de gebruiker worden verhoogd. Verhoging van het kennisniveau tilt de uitvoering als geheel naar een hoger niveau. Door het starten van

kennistrjecten, zoals lesprogramma's via een school voor de uitvoering van omgevingsbeleid, wil InfoMil hier invulling aan geven. InfoMil sluit daarbij aan bij de kwaliteitscriteria voor de Regionale Uitvoeringsdiensten.

Van vraagbaak naar expertise-centrum

De InfoMil-helpdesk beantwoordt alle vragen van uitvoerders over het omgevingsbeleid. Om de groei van het aantal vragen te beteugelen, is de InfoMil-website ingezet. Op deze website zijn standaardvragen en -antwoorden, wegwijzers en stappenschema's te vinden. Antwoorden op eenvoudige vragen zijn zo gemakkelijk op te zoeken. Aan de helpdesk worden de complexe vragen gesteld. De helpdesk is zich hierdoor gaan ontwikkelen van een vraagbaak tot een expertisecentrum dat advies geeft over complexe situaties of technisch ingewikkelde gevallen.

Kennisnetwerk

Als de Regionale Uitvoeringsdiensten in werking zijn getreden, zullen zij eveneens over veel kennis en expertise gaan beschikken. InfoMil kan dan deel gaan uitmaken van een netwerk met RUD's en wellicht ook kennisinstituten. Dit netwerk kan vorm krijgen via het internet, een forum of een workspace. Vraagstellers die een complex probleem willen voorleggen aan de helpdesk kunnen dan een beroep doen op het netwerk. InfoMil kan een nieuwe rol gaan vervullen, bijvoorbeeld als moderator van een forum of als partij die de kwaliteit

InfoMil-academie of school voor omgevingsbeleid

In een school voor omgevingsbeleid kunnen gemeenten, provincies, RUD's, kennisaanbieders, VROM en InfoMil elk vanuit de eigen invalshoek gezamenlijk vormgeven aan kennisoverdracht. Bestaande initiatieven zoals de Bodembreedacademie en de LAT BRZO-academie kunnen daarbij als voorbeeld dienen. In 2011 wil InfoMil de uitdaging aangaan om het aanbod aan eigen cursussen en trainingen om te zetten naar producten die aansluiten bij de kwaliteitscriteria voor de RUD's. Een omgevings-academie kan daarvoor een kader bieden.

van de informatie bewaakt. De kennis en informatie in het netwerk kan ook worden gebundeld en ontsloten voor gebruikers die niet direct lid zijn van het netwerk. Om een dergelijke aanpak te laten slagen is het nodig om goede afspraken te maken tussen alle deelnemende partijen over verantwoordelijkheden en taken.

Kortom, op het gebied van kennis- en informatieoverdracht voor uitvoerders van omgevingsbeleid liggen volop kansen en uitdagingen in het verschiet. InfoMil gaat hier voortvarend mee aan de slag!



Directeur-Generaal Milieu
Bernard ter Haar

“Integrale kennis is belangrijke sleutel om milieubeleid te doen slagen”

Samenhang. In kennis, financiën, beleid, en uitvoering. Dat is de belangrijkste opdracht voor de toekomst. Directeur-Generaal Milieu Bernard ter Haar vertelt hoe hij deze missie in de praktijk wil brengen.

De afgelopen vijftien jaar heeft Nederland het milieubeleid onder controle gekregen. Niet op elk gebied, maar Ter Haar constateert dat de belangrijkste emissies zijn teruggedrongen. Geuroverlast, uitstoot van zwavel – en daarmee zure regen – zijn daarvan goede voorbeelden. “Dat is deels te danken aan scherpere normen en deels aan het bewustzijn bij de industrie dat er wat moest gebeuren.”

“We mogen niet op nationaal niveau achterover gaan leunen vanuit de gedachte dat het milieu wel via Brussel wordt geregeld. Voor de toekomst is het zaak ons nationale milieubeleid goed onder controle te houden.”

Europa

De tweede belangrijke ontwikkeling sinds 1995 is de toenemende Europese invloed op milieubeleid. “De grote kracht hiervan is dat alle landen aan de regels worden onderworpen. Voor Nederland, met een open economie, is dat heel belangrijk. Dus ik ben heel positief over Europa, maar het mag er niet toe leiden dat we op nationaal niveau achterover gaan leunen vanuit de gedachte dat het milieu wel via Brussel wordt geregeld. Voor de toekomst is het zaak ons

milieubeleid goed onder controle te houden. Dus normen niet laten wegglijpen maar aanscherpen als het nodig is. En tegelijk de context niet uit het oog verliezen. Toen de Europese luchtkwaliteitsnormen voor fijn stof werden geëffectueerd, konden we daaraan niet voldoen zonder de economie plat te leggen. Dat kan natuurlijk niet en dan is het realistisch om derogatie aan te vragen. Het Nationaal Samenwerkingsplan Luchtkwaliteit geeft ons de ruimte om in 2015 aan de grenswaarden te voldoen.”

Internationale vraagstukken

Daarnaast vindt Ter Haar dat Nederland zich internationaal meer moet manifesteren omdat de mondialisering van milieu sinds 1995 fors is toegenomen. “Neem de klimaatverandering. Vijftien jaar geleden sprak een handjevol wetenschappers erover, nu is iedereen ermee bezig. Klimaatverandering is een internationaal vraagstuk dat internationaal moet worden opgelost. Nederland kan daaraan een serieuze bijdrage leveren in gremia binnen en buiten Europa, zoals de G20. We zijn altijd goed geweest in het bij elkaar brengen van internationale partijen. En we worden serieus genomen omdat we een goed milieubeleid voeren en niet vanuit de macht van een groot land denken.

Ambities brengen echter wel verplichtingen met zich mee. In dit geval betekent het dat we een goed nationaal energiebeleid moeten hebben om mee te doen in de klimaatdiscussie.”

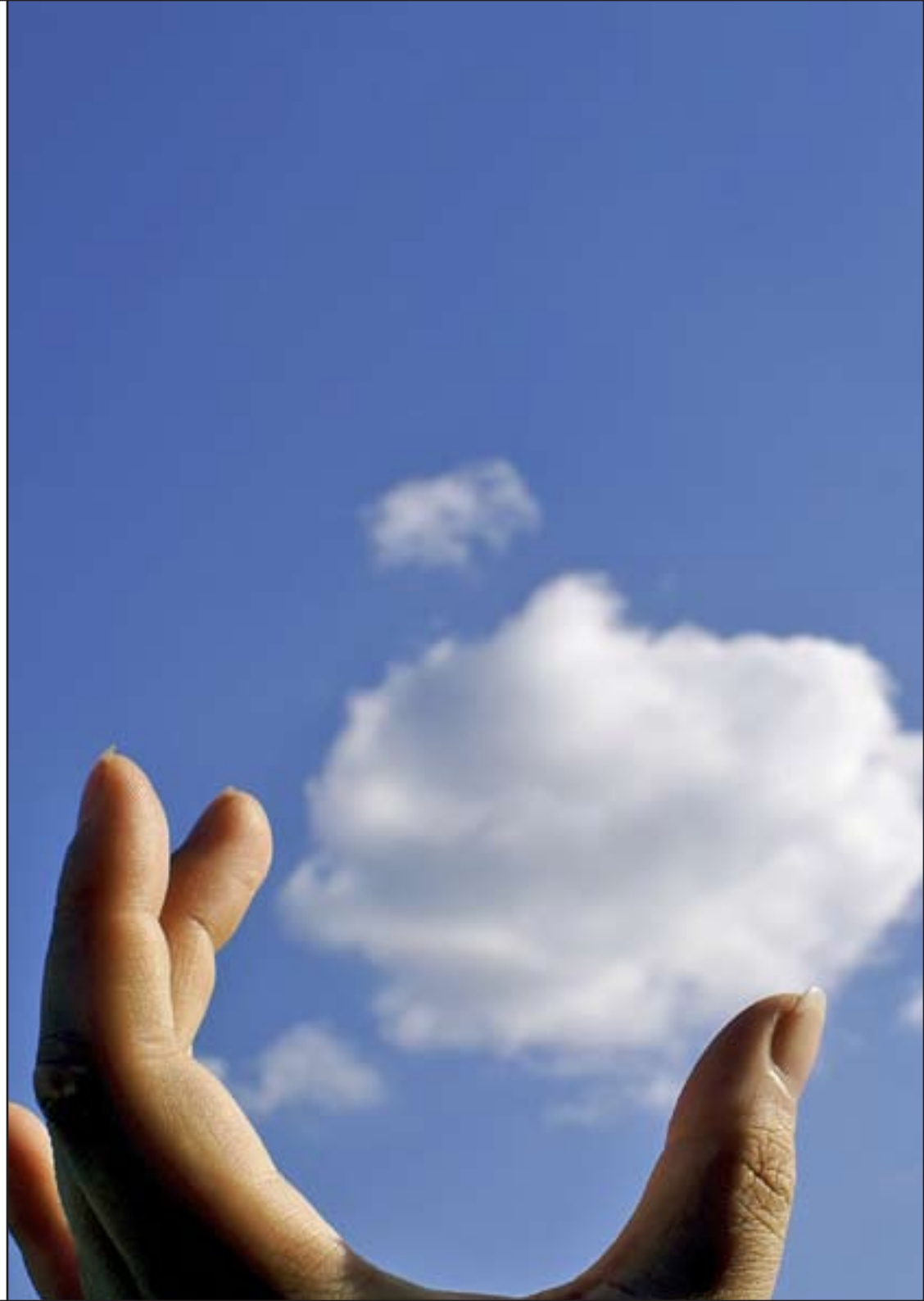
Einde aan versnippering

De Directeur-Generaal Milieu stelt dat de Nederlandse regelgeving voldoende is om de beoogde milieudoelen te halen, maar het is wel de vraag of de regelgeving voldoende wordt nageleefd en gehandhaafd. De versnippering in organisaties die zich bezighouden met milieuhandhaving, vindt Ter Haar zorgelijk. “Het is nauwelijks mogelijk om vanuit hoger niveau richting te geven aan handhaving omdat het zo fragmentarisch is. Lokaal is er geen overzicht en dat is ook logisch als je niet met elkaar samenwerkt. Door de handhaving meer te bundelen, kunnen we meer bereiken. Dus het is heel nuttig als de Regionale Uitvoeringsdiensten er snel komen. En de ruimte krijgen om de dingen die ze willen doen, ook echt te kunnen doen. Daarop ga ik letten. Daarnaast is het landsdekkend beeld belangrijk. Het OM zit hier met smart op te wachten, om zo meer overzicht te krijgen en de regie te kunnen voeren.”

“We moeten samenhang brengen in de kennis bij onze nationale instituten, zoals RIVM, TNO, Agentschap NL en het Centraal Planbureau. Je moet een integraal beeld hebben van duurzaamheid om goede keuzes te maken.”

Integrale kennis

Om het milieubeleid goed te kunnen uitvoeren, moet een aantal losse schakels in de milieuketten met elkaar worden verbonden. “De politie concentreert zich bijvoorbeeld nog teveel op veiligheid en bestrijding van misdaad. Kennis van en aandacht voor milieucriminaliteit moet bij een aantal korpsen hoger op de agenda staan. We zijn nu in gesprek met collega’s bij Justitie om dit te organiseren. Ik heb hier ervaring mee opgedaan in mijn vorige baan bij Financiën. In de vastgoedsector werd veel geld witgewassen. In overleg met het OM en de politie hebben we de criminaliteit aangepakt. Dat kan ook in milieuland.” Integrale kennis is volgens Ter Haar een belangrijke sleutel om het milieubeleid te doen slagen. “Hiervoor moeten we samenhang brengen in de kennis bij onze nationale instituten, zoals RIVM, TNO, Agentschap NL en het Centraal Planbureau. We hebben nu nog wel eens de neiging om met onze eigen deelgebieden bezig te zijn.





Voorzitter Klantenraad InfoMil
Marcel Rietberg

“Alle vertrouwen in InfoMil als netwerkorganisatie”

InfoMil is begonnen als deskundig voorlichter. De rol van deskundige zal in de toekomst meer door de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) worden vervuld. Marcel Rietberg verwacht dan ook dat InfoMil meer als verbinder in het werkveld gaat fungeren. Rietberg is voorzitter van de Klantenraad InfoMil en afdelingshoofd Vergunningen en Meldingen Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid.

De afgelopen vijftien jaar heeft de milieu-wetgeving een grote vlucht genomen. Rietberg blikt terug: “De jaren tachtig stonden in het teken van de eerste milieuschandalen en de Wet geluidhinder met het zoneren van industrieterreinen en de daarbij behorende saneringsverplichtingen van diverse grote bedrijven. De jaren negentig waren vooral gericht op de overgang van de Hinderwet naar de Wet milieubeheer. Tevens werd de term Nimby (Not in my back yard) in het milieuveld geïntroduceerd. Het spanningsveld dat ontstond tussen wonen, werken en recreëren heeft hierin een grote rol gespeeld. Mensen kwamen in opstand tegen overlast veroorzaakt door het bedrijfsleven. En eind jaren negentig was er sprake van het Millenniumprobleem. Men vroeg zich af of alles wel goed zou gaan op 1-1-2000. Gelukkig was dit een storm in een glas water.” Nu komt een volgende golf van nieuwe wetgeving op ons af. “De Waterwet is vorig jaar ingevoerd en de Wabo is net van kracht geworden. Tegelijkertijd vermindert de regeldruk vanuit de overheid: minder vergunningplicht en meer algemene regels.

Zo moet meer rechtsgelijkheid ontstaan binnen ons kleine landje.”

“Juist met robuuste RUD's kunnen wij op een goede en professionele wijze al onze klanten te bedienen: bedrijven, bewoners en de politiek. Uiteindelijk moet het toekomstbeeld van waaruit wij gaan opereren belangrijker zijn dan ieders eigen belang.”

Robuuste Regionale Uitvoeringsdiensten

De komende jaren staan in het teken van de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) in Nederland. Rietberg merkt op dat nog niet elke provincie hier voortvarend op acteert. Hij hoopt dat regionale en lokale overheden hun verantwoordelijkheid nemen en deze ontwikkeling in positieve zin omarmen. “Wij zijn er om op een goede en professionele wijze al onze klanten te bedienen: bedrijven, bewoners en de politiek. Juist met robuuste RUD's kunnen wij deze uitdaging aangaan. Wij hebben de kans dit te laten slagen en moeten zorgen dat wij binnen het politieke kader vorm-

Kijk naar energie. De een doet wat met windenergie, de ander met aardwarmte en weer iemand anders houdt zich bezig met zonnecellen. Je moet een integraal beeld hebben van duurzaamheid om goede keuzes te maken. Wat werkt wel en wat werkt niet? Welke investeringen zijn zinvol? Daarna kun je een goede strategie formuleren voor energievraagstukken. Deze tijd vraagt erom. InfoMil zou die contacten met andere instituten kunnen leggen, kennis verzamelen, omvormen tot integrale kennis en dat beschikbaar stellen.”

“Er is meer helderheid nodig in overheidsbeleid op lange termijn. Op basis daarvan kunnen we goede economische prikkels geven.”

Economische verdieping

Milieubeleid en -uitvoering hebben ook een financiële component. Hoe wil Ter Haar dit bekostigen? “Van de Rijksbegroting hoeven we niet veel te verwachten. Nu niet en de komende jaren ook niet. Daarvoor is de staatsschuld te hoog opgelopen. Maar je hoeft niet alles uit de begroting te halen.

Een aantal jaren geleden introduceerden we het principe ‘de vervuiler betaalt’. Hier kan nog wel wat bij. Allereerst moeten we stoppen met alle fiscale vrijstellingen die leiden tot meer energiegebruik en vervuilende brandstoffen. Rode diesel is hiervan een voorbeeld. Daarnaast kunnen we nog veel regelen via fiscale vergroening. Dit past erg bij mijn leefwereld als econoom: je moet de externe effecten van milieu-activiteiten meerekenen. Verder is meer helderheid nodig in overheidsbeleid op lange termijn. Terecht krijgen we kritiek van investeerders dat het milieu-economische beleid ad hoc is. Het ene jaar kon men rekenen op een bepaalde subsidie, het andere jaar werd dit vervangen door een andere stimulerende maatregel. Dus we moeten duidelijkheid bieden over beleid. Op basis daarvan kunnen we goede economische prikkels geven.”



geven aan deze ontwikkeling. Uiteindelijk moet het toekomstbeeld van waaruit wij gaan opereren belangrijker zijn dan ieders eigen belang. Kijk naar de behoeften van onze klanten en probeer je in te leven in je collega, die vanuit zijn of haar perspectief dezelfde belangen voorstaat. Zie hier kansen en geen bedreigingen in. Vanuit de Klantenraad InfoMil proberen wij ook onze eigen belangen los te laten en voeren wij de discussie over RUD's vanuit onze professie. Als de vorming van RUD's consequenties heeft voor onze eigen overheidslaag, dan stappen we daar overheen. De stip aan de horizon is belangrijker."

InfoMil als verbinder

Als voorzitter van de Klantenraad hoopt Rietberg InfoMil scherp te houden, samen met het management en de medewerkers

van InfoMil. "InfoMil behartigt al vijftien jaar de belangen van zowel de wetgever als de uitvoerders. Als intermediar zorgt InfoMil ervoor dat vragen van uitvoerders over milieuwetgeving en beleidsdocumenten beantwoord worden in hapklare brokken. InfoMil is begonnen als deskundig voorlichter. De Klantenraad waardeert de praktische uitleg, de tools, de actualiteit van de informatie en de facilitering hiervan door InfoMil. Ook de wijze waarop InfoMil haar rol in de afgelopen periode heeft vervuld, bijvoorbeeld door de Schakeldagen te organiseren, is uitstekend. Ik verwacht wel dat RUD's meer de rol van deskundige in de toekomst gaan vervullen. InfoMil zal dan meer gaan fungeren als verbinder in het werkveld, als netwerkorganisatie. Gezien de behaalde resultaten heb ik daar alle vertrouwen in. Op naar het volgende lustrum!"



Hoogleraar Milieukunde
Lucas Reijnders

"Rijksoverheid moet meer richting geven"

Het milieu is beter gediend met een strakkere landelijke coördinatie, vindt hoogleraar Milieukunde Lucas Reijnders. Het garandeert betere uitvoering van milieuwet en -regelgeving. En dat is nodig.

Volgens de hoogleraar Milieukunde was 1995 een bijzonder jaar in de milieugeschiedenis. Daarvoor voerde Nederland een relatief vooruitstrevend milieubeleid, daarna volgde men Europa. Meest belangrijk waren de EU-richtlijnen rondom de landelijke uitstoot van CO₂ en overige broeikasgassen, zwaveloxiden, stikstofoxiden en ammoniak en regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit voor fijn stof en stikstofoxiden. Ook de IPPC, die het principe van beste beschikbare technieken introduceerde, vindt Reijnders een belangrijke ontwikkeling. "Deze richtlijnen hebben Nederland en andere landen ertoe aangezet maatregelen te nemen." Reijnders noemt de kwaliteit van deze Europese regelgeving goed. "De richtlijnen zijn opgesteld door mensen die er verstand van hebben. Maar de naleving van de milieuregels was en is niet optimaal. In 2004 zei Nederland over de IPPC-richtlijn: 'We hoeven niets te doen, want dit doen we al in Nederland'. En reductie van de fijn stof-uitstoot had aanvankelijk, ondanks de EU-richtlijn, geen prioriteit." Gevraagd naar de reden van deze reactie op Europese regelgeving, antwoordt Reijnders: "Nederland was in de eigen milieupropaganda gaan geloven. Men dacht nog steeds dat we het beter deden dan andere landen."

"De milieuregels moeten beter worden uitgevoerd op nationaal en lokaal niveau. Daarnaast is het belangrijk dat het kennisniveau op provinciaal en gemeentelijk niveau verbetert. Het milieu is daarbij beter gediend met meer landelijke coördinatie."

Sterk InfoMil

Anno 2010 is dit idee bijgesteld, maar Reijnders maakt zich nog steeds zorgen. De milieuregels moeten beter worden uitgevoerd. Op nationaal en lokaal niveau. "We moeten stoppen met ingewikkelde systemen om derogatie te krijgen van de EU, zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. De Europese grenswaarden moeten onverkort in de Nederlandse wet. Daarnaast vind ik het belangrijk dat het kennisniveau op provinciaal en gemeentelijk niveau verbetert. Waar onvoldoende deskundigheid toe kan leiden illustreert de recente casus Sterigenetics in Zoetermeer. Hoe is het mogelijk dat dit bedrijf jarenlang teveel kankerverwekkende stoffen uitstootte en niet werd gecontroleerd?" Volgens Reijnders moet het Rijk ingrijpen om dit te voorkomen. "Mijn visie staat haaks op de trend van decentralisatie, maar



ik ben ervan overtuigd dat het milieu beter gediend is met meer landelijke coördinatie. Dat hoeft helemaal niet ingewikkeld te zijn. De kennis van lokale handhavers over risicovolle bedrijven is goed dankzij het landelijk gecoördineerde BRZO-programma – met kwalitatief hoogstaande handhavingsvoorschriften en een gedegen opleiding. Zo'n BRZO-systeem kun je overnemen voor andere belangrijke milieudossiers. Daarnaast vind ik dat vergunningverleners meer gebruik moeten maken van de deskundigheid van InfoMil. Het is goed als provinciale en gemeentelijke milieubambtenaren hun plannen in een vroegtijdig stadium aan InfoMil voorleggen. Met een inhoudelijke check kunnen we tijdig problemen ondervangen.”

Bevoegdheden intact

Maar zijn de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) niet bedoeld om het lokale kennisniveau van complexe milieudossiers te verhogen? Reijnders beaamt dit, maar is sceptisch over de recente ontwikkelingen. “Er was veel weerstand tegen de RUD's omdat lokale overheden bang waren hun bevoegdheden te verliezen. Dit heeft erin geresulteerd dat er nu meer ruimte is om op vrijwillige basis samen te werken. Ik weet niet zeker of dit leidt tot het beoogde resultaat. Het voordeel van het BRZO-systeem is dat de bevoegdheden intact blijven. En de kwaliteit van het programma heeft zich in de praktijk bewezen.”

“InfoMil mag dichter bij het vuur zitten”

Kennis van Europees milieubeleid en de uitvoering ervan is nodig om deze regels ook in Nederland goed te implementeren, vindt Reijnders. “InfoMil mag wat mij betreft dichter bij het vuur zitten. “Dat InfoMil adviseurs naar het IPPC-kantoor in Sevilla afreizen, waar de BREF-documenten worden opgesteld voor grote milieuvervuilende industrieën, is een goed begin.”



Hoogleraar Bestuursrecht
Lex Michiels

“Regionale Uitvoeringsdiensten bieden kans om milieubeleid beter uit te voeren”

Lex Michiels is hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder Handhavingsrecht. Hij maakte deel uit van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie Mans). Een van de aanbevelingen was de oprichting van Regionale Uitvoeringsdiensten. “Door samen te werken, wordt het proces van vergunningverlening en handhaving transparant en effectiever.” Michiels over ontwikkelingen in de milieuwet- en regelgeving en de functie van Regionale Uitvoeringsdiensten.

Spanningsveld milieuregelgevingen

Gevraagd naar zijn visie op de ontwikkelingen in de milieuwet- en regelgeving, zegt Michiels: “Om te beginnen is er een spanningsveld tussen de Europese milieuregelgeving en de Nederlandse milieuwetgeving. In Nederland vindt een ontwikkeling plaats van sectorale wetgeving naar integrale wetgeving, en daarmee een integratie van milieuhygiëne en omgevingsrecht. Deze ontwikkeling vindt op Europees niveau niet of nauwelijks plaats, terwijl de Europese richtlijnen wel het kader vormen voor ons milieurecht.”

“Afstemming tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsbeleid en vereenvoudiging van procedures voor de burger is prima. Maar achter de schermen moet het bevoegd gezag wel alle belangen meewegen en grenzen durven stellen.”

Integrale omgevingswetgeving niet altijd goed

Michiels zet nog een kanttekening bij de ontwikkeling naar integrale omgevingswetgeving. “We kennen nu een procedureel geïntegreerd toetsingskader, waardoor er geen afzonderlijke toetsingskaders meer zijn voor de verschillende aspecten van omgevingsgerichte activiteiten. Dat is op zichzelf goed. Wat de burger interesseert is of hij bijvoorbeeld een weg mag aanleggen, een fabriek mag oprichten of een boom mag kappen. Regering en parlement streven echter ook naar inhoudelijk integratie: het belang van milieuhygiëne gaat dan op in het omgevingsbelang.” Kunnen we de claim waarborgen dat die ontwikkeling naar integrale wetgeving mede plaatsvindt in het milieubelang? “Het lijkt mij van niet,” zegt Michiels. “In de politiek heerst het idee ‘Ruim baan voor de vrije jongens!’ Economische activiteiten - zoals bouwen - worden intrinsiek goed gevonden, terwijl natuur en milieu hinderlijke randvoorwaarden stellen. Bestuurders die dat vinden



moeten er eerlijk voor uit komen dat ze andere prioriteiten stellen dan het belang van natuur en milieu.”

“Ik vind het dus op zich prima dat er een vorm van afstemming plaatsvindt tussen de verschillende onderdelen van het omgevingsbeleid. Ook het vereenvoudigen van procedures voor de burger, dus aan de voorkant van het proces, is een goede ontwikkeling,” gaat Michiels verder. “Maar achter de schermen moet het bevoegd gezag wel alle belangen meewegen, en moet het ook grenzen durven stellen. Het is echter de vraag of dit in de praktijk altijd gebeurt. Integrale wet- en regelgeving is daarom over het geheel bezien niet per definitie een goede ontwikkeling.”

Teveel algemene regels

Michiels stelt dat bijna alles onder algemene regels wordt gevangen. Die ontwikkeling schiet wel erg ver door, vindt de hoogleraar. “Straks zijn er nauwelijks vergunningen meer nodig; dat ik noem ik ‘AMvB-isering’. Eigenlijk is de WABO wat dat betreft te laat.” Michiels is van mening dat algemene regels het in de praktijk lastiger maken om te handhaven. “Als iemand een vergunning aanvraagt, is diegene meteen in beeld bij het bevoegd gezag. Maar iemand die geen vergunning hoeft aan te vragen, wordt snel over het hoofd gezien. Al die meldingen verdwijnen in het archief. Terwijl er naast de circa 1% vergunningplichtige bedrijven zeker nog zo’n 20 à 30% niet-vergunningplichtige bedrijven zijn die ook serieuze aandacht moeten krijgen. Je hebt alleen geen direct aanknopingspunt om bij

die bedrijven langs te gaan. Daarom worden er door de milieubeweging ook relatief weinig handhavingzaken aangebracht: het is niet bekend of er overtredingen zijn.”

“De functie van RUD’s moet zijn dat ze in een heel vroeg stadium de vinger op de zere plek leggen. Het gaat erom dat je samen tot een beter resultaat komt. Door samen te werken wordt het proces van vergunning-verlenen en handhaven transparant en effectiever.”

Samenwerking gemeenten en Regionale Uitvoeringsdiensten

“Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD’s) maken deel uit van de milieuprofessionalisering,” vertelt Michiels. “De Commissie Mans had het oog op echte omgevingsdiensten (zware RUD’s). Dat houdt in dat RUD’s vrijwel alle vergunningverlening- en handhavingstaken op het terrein van het omgevingsrecht op zich nemen. Gemeenten (en provincies) stellen dan inhoudelijke deskundigheid ter beschikking aan de diensten. Die krijgen daardoor een kritische massa, worden een soort expertisecentra, en kunnen hun medewerkers loopbaanperspectieven bieden. De gemeenten kunnen zich dan beter op het maken van beleid richten.” Gemeenten staan er echter

lang niet altijd voor open om alle vergunningverlening- en handhavingstaken uit huis te plaatsen. Michiels: “Ze willen ruimte houden om ‘op hun manier’ vergunningen te verlenen en te handhaven, waarbij de grenzen van de bevoegdheden worden opgezocht en als het moet over die grenzen heen wordt gegaan. Sommige bestuurders lijken wel eens te vergeten dat ze functioneren binnen de grenzen van de rechtsstaat. Maar ik ben van mening dat gemeenten juist in de rij moeten staan om taken af te stoten aan RUD’s. Vaak komt het bevoegd gezag voor een probleem te staan omdat ze in een eerder stadium een bedrijf niet strak hebben gehouden. De functie van RUD’s moet zijn dat ze in een heel vroeg stadium de vinger op de zere plek leggen. Dan voorkom je problemen in plaats van ze moeizaam te moeten oplossen. Gemeentebesturen houden overigens zélf de beslisbevoegdheid. Alleen de uitvoering wordt door RUD’s gedaan. Het gaat erom dat je samen tot een beter resultaat komt. Door samen te werken wordt het proces van vergunningverlenen en handhaven transparant en effectiever. RUD’s bieden dus een kans om milieubeleid beter uit te voeren.”



Directeur DCMR Milieudienst Rijnmond
Jan van den Heuvel

“Eén van de grootste uitdagingen is schaalvergroting en sturing op hoger niveau”

DCMR Milieudienst Rijnmond wordt vaak genoemd als voorloper van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD). Al sinds jaar en dag worden de milieuproblemen in de regio Rijnmond effectief aangepakt door samenwerking tussen provincie, gemeenten, bedrijven en milieuorganisaties. Van den Heuvel over de sleutel voor een succesvolle RUD: “Een goede rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. DCMR is een uitvoeringsdienst, de bestuurder eindverantwoordelijke. Het is goed dat uitvoering van beleid op afstand staat: je weet dan zeker dat beleid goed wordt uitgevoerd.”

“Een economische en ruimtelijke ontwikkeling die past binnen de bestaande milieuruimte vraagt om een integrale, gebiedsgerichte benadering van de milieuproblematiek. Hiervoor is een dynamisch, integraal instrumentarium nodig.”

Van den Heuvel is een warm pleitbezorger voor integraliteit. Daarom vindt hij het jammer dat Europa op dat vlak achterloopt. “Op Europees niveau worden veel milieunormen sectoraal vastgesteld. Dan zie je dat je niet het maximale uit de wet- en regelgeving kunt halen. Want als elk bedrijf zich perfect houdt aan technische normen, wil dat niet altijd zeggen dat dit in samenhang bekeken ook de beste omgevingskwaliteit oplevert. In de Rijnmond zijn we op milieugebied de saneringsfase voorbij. Het gaat nu om het beheren en ontwikkelen van het gebied, op een manier dat de economie

sche en ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande milieuruimte. Dat vraagt om een meer integrale, gebiedsgerichte benadering van de milieuproblematiek. Hiervoor is een dynamisch, integraal instrumentarium nodig.” Meer integraliteit zou ook goed zijn voor ondernemers, stelt Van den Heuvel. “Zij vinden de overheid erg versnipperd. De WABO is een goede ontwikkeling voor kleine bedrijven, maar grote ondernemingen hebben nog steeds te maken met aparte stelsels voor milieu, water, natuur en veiligheid.”

Nederlandse ontwikkelingen

Van den Heuvel signaleert twee nationale ontwikkelingen waarbij hij kritische kanttekeningen maakt: meer algemene regels en vermindering van regeldruk. “In het Rijnmondgebied hebben straks nog maar een paar honderd bedrijven een milieuvergunning nodig. Terwijl ook bedrijven die potentieel voor hinder zorgen



om aandacht vragen. De rol van de overheid valt door de algemene regels aan de voorkant van het proces weg. Dit lijkt in het voordeel van bedrijven, maar is het in de praktijk lang niet altijd: de overheid verschijnt pas als het verkeerd gaat. Een ondernemer maakt liever aan de voorkant afspraken zodat hij zeker weet dat hij aan de eisen voldoet. En vergunningen zijn toegesneden op zijn bedrijf.” Daarnaast heeft de DCMR-directeur de indruk dat vermindering van regeldruk belangrijker wordt gevonden dan de milieusituatie. En dat baart hem zorgen. “In de saneringsfase was er een noodzaak voor een krachtige overheid. Maar nu de milieusituatie onder controle is, is men op een lichter regime overgestapt waarbij minder regeldruk centraal staat. Dat levert nieuwe milieuproblemen op.”

Ontwikkeling RUD's

Regionale Uitvoeringsdiensten zijn een belangrijk wapen in de strijd tegen versnippering in uitvoering van omgevingsbeleid. “De DCMR is ontstaan vanuit urgentie bij bestuurders. Het is allang bekend dat de kwaliteit van de uitvoering van omgevingsbeleid vraagt om schaalvergroting en professionaliteit. De Raad van State vernietigt regelmatig uitspraken, omdat besluiten niet voldoen aan de wet. De overheid doet teveel beroep op kennis van buiten, zoals adviesbureaus die na een klus vertrekken. Bepaalde kennis moet je intern ontwikkelen en vasthouden. Dat doen we hier bij de DCMR. Ik zou dan ook alle bestuurders die sceptisch zijn over de noodzaak om milieuproblemen grootschaliger en professioneler aan te pakken, hier willen uitnodigen. Dan kunnen ze zien

hoe je een enorme bijdrage kunt leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsuitvoering met behoud van bestuurlijke verantwoordelijkheid.”

“Schaalvergroting, sturing op hoger niveau is één van de grootste uitdagingen op milieugebied. Het verloopt nu moeizaam door alle betrokken partijen en hun belangen. De structuur is versnipperd.”

Goede samenwerking

Volgens Van den Heuvel is de sleutel om goed samen te werken met provincie en gemeenten een goede rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. “DCMR is een uitvoeringsdienst, en de bestuurder eindverantwoordelijke. Het is goed dat de uitvoering van beleid op afstand staat, je weet dan zeker dat het beleid goed uitgevoerd wordt. Kortom: de bestuurder maakt het beleid en DCMR voert dit uit. We brengen verslag uit en als we denken dat iets consequenties heeft, overleggen we dat. Bestuurlijke sensitiviteit is één van de kerncompetenties van DCMR-medewerkers.” Schaalvergroting, sturing op hoger niveau is één van de grootste uitdagingen op milieugebied, stelt de DCMR-directeur. “Ketensamenwerking neemt hier een belangrijke plaats in. Daarom is het belangrijk dat de ketensamenwerking is vastgelegd in het basistakenpakket van RUD's. Eén van de schakels moet probleem-eigenaar zijn. Toch verloopt het proces moeizaam door alle betrokken partijen en

hun belangen. Er is nog geen relatie tussen deze partijen. De structuur is versnipperd.”

Topinstituut InfoMil

Met de komst van de RUD's verandert ook de rol van InfoMil. Van den Heuvel vindt dat InfoMil zich meer moet richten op zaken die de RUD's niet doen en moet loslaten wat overheden zelf kunnen.

“InfoMil levert een onontbeerlijke bijdrage aan de kwaliteit en efficiëntie van de overheidsbesluitvorming. Maar InfoMil is ook een belemmering voor de ontwikkeling van de kwaliteit van decentrale uitvoering. Door de laagdrempeligheid van InfoMil is er geen noodzaak, geen prikkel om eigen kennis en kwaliteit te ontwikkelen. InfoMil heeft wat dat betreft zijn functie vervuld. Daarom zou InfoMil zich moeten ontwikkelen tot een topinstituut dat zich bijvoorbeeld richt op het vertalen van internationaal beleid naar de nationale situatie. Basale kennis en expertise moeten worden ondergebracht bij RUD's.”

Advies voor de milieuminister

De nieuwe milieuminister zal het niet makkelijk krijgen in de huidige economische crisis. Toch denkt Van den Heuvel dat het mogelijk is om te voorkomen dat milieu niet het kind van de rekening wordt. “Je kunt de economie ook op een duurzame manier herstellen. Maak dingen niet zoals ze waren, maar investeer in een duurzame toekomst. Dit is mijn advies aan de nieuwe milieuminister: doe alles wat je kunt om er een duurzame toekomst van te maken.”



Manager Unit Vergunningen Industrie provincie Noord-Holland
Aris Blok

“Schrap in de wetten en regels!”

Aris Blok, manager Unit Vergunningen Industrie bij de provincie Noord-Holland, zag de milieuregelgeving de laatste jaren steeds complexer worden. “Tegenwoordig moeten vergunningverleners een HBO of universitaire opleiding hebben afgerond om zich staande te houden bij de Raad van State.” Zijn advies aan de nieuwe milieuminister luidt dan ook: “Schrap in de wetten en regels!”

De ontwikkeling van milieu- naar omgevingsvergunning is illustratief voor het ingewikkelde vak van vergunningverlener, zegt Blok. “Bij het verlenen van een vergunning Wet milieubeheer moeten zo’n 140 wetten, besluiten, richtlijnen en beleidsplannen worden afgewogen. Bij de invoering van de WABO komen er nog 23 vergunningstelsels bij. Ga er maar aan staan als milieuprofessional. Niet alleen voor het vergunningverlenen is het lastig werken, hetzelfde geldt voor de handhaving. Er zijn immers niet altijd meer vergunningen die houvast bieden, en er gelden algemene regels.” Daarom roept Blok de milieuminister op rigoureuus te snijden in wet- en regelgeving. “Alleen de regels die er echt toe doen mogen overblijven. Je moet niet elk grassprietje willen beschermen. Zo zijn er luchtmissienormen die voor heel Nederland gelden. Het is onmogelijk die door te vertalen naar elk specifiek bedrijf.”

“Willen we kwaliteit in vergunningverlening en handhaving, dan moeten we wel centraliseren en alle kennis bij elkaar zetten. RUD’s kunnen efficiënter werken door specialistische kennis en maken ketensamenwerking eenvoudiger.”

Specialistische kennis

Anderzijds zorgen de algemene regels ervoor dat vergunningverleners zich nu meer kunnen richten op complexe bedrijven. Eenvoudige bedrijven hoeven immers geen vergunning meer aan te vragen. “Voor deze bedrijven is het wel lastiger geworden, omdat ze nu moeten voldoen aan een boekwerk vol algemene regels die soms niet passend zijn voor hun organisaties. Terwijl vergunningen meestal maatwerk zijn.” Gezien de ingewikkelde regelgeving, vind Blok de ontwikkeling van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD’s) goed. “Willen we in Nederland kwaliteit in vergunningverlening en handhaving, dan moeten we wel centraliseren en alle kennis bij elkaar zetten. Natuurlijk kunnen RUD’s niets doen aan de complexiteit van de regels, maar deze organisaties kunnen wel de kwaliteit



van de milieu-uitvoering waarborgen. Ze hebben meer capaciteit dan gemeenten en provincies en beschikken daardoor over meer specialistische kennis over de complexe wetgeving. Ik verwacht veel van de deskundigheids- en expertiseopbouw bij de RUD's. Door de specialistische kennis kunnen RUD's efficiënter werken en zal de ketensamenwerking eenvoudiger worden. Zeker wat betreft handhaving. Er kan namelijk sneller op signalen worden gereageerd. En de handhaving kan projectmatiger worden opgepakt: de hele keten kan worden doorgelicht in plaats van een onderdeel ervan."

"De schakelrol van InfoMil moet behouden blijven"

Interpretatie van regels

Blok adviseert bij de RUD's speciale functionarissen aan te stellen die contact onderhouden met de bestuurders van provincies en gemeenten. "De gedeputeerde of wethouder wil weten wat er speelt en of zijn beleid goed wordt uitgevoerd door RUD's. Dit is natuurlijk ook afhankelijk van welke taken je uitbesteedt aan RUD's. Alleen complexe taken of alle vergunningen?" De behoefte aan informatie van InfoMil zal

veranderen door de komst van RUD's. Deze organisaties kunnen immers beter hun eigen broek ophouden. Toch blijft InfoMil onmisbaar. Blok: "Wetgeving is net als een bijbel. Die kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. InfoMil kan voor een eenduidige interpretatie zorgen, zodat wet- en regelgeving landelijk goed wordt toegepast. Ook is InfoMil een belangrijke schakel met VROM. Het ministerie krimpt alleen maar in en gaat steeds verder van de praktijk afstaan. Sectoren binnen VROM werken niet altijd goed met elkaar samen. Zo bijten het Activiteitenbesluit en de WABO elkaar. Als afdelingen daarop worden aangesproken wijzen ze naar elkaar. InfoMil heeft dan een bemiddelende rol. Ik adviseer het jubilerende InfoMil zich niet te laten leiden door de waan van de dag, maar zich te oriënteren op de ontwikkelingen op lange termijn. Daarop moet InfoMil de advisering en organisatie inrichten. Natuurlijk moet InfoMil ook goed blijven luisteren naar klanten. En ervoor zorgen dat het ministerie contact houdt met de praktijk. De schakelrol moet blijven behouden!"



Dit is een publicatie van:
Agentschap NL
NL Milieu en leefomgeving
Juliana van Stolberglaan 3
Postadres 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0)88 602 55 75
E info@infomil.nl
www.agentschapnl.nl
www.infomil.nl

© Agentschap NL | november 2010

Agentschap NL is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Agentschap NL voert beleid uit voor diverse ministeries als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal. Agentschap NL is hét aanspreekpunt voor bedrijven, kennisinstellingen en overheden. Voor informatie en advies, financiering, netwerken en wet- en regelgeving.

NL Milieu en leefomgeving stimuleert de realisatie van duurzame ambities door het verbinden van partijen, de toetsing aan milieuwetgeving en met financiering, informatie en advies.

In opdracht van:
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer