



Algemene Bestuursdienst  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

---

# Vergunningverlening door en namens IenW

## Typering, urgentie en vervolgstappen

16 mei 2023

**ABD**TOPconsult

Dichtbij en onafhankelijk

**Colofon**

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97  
2511 WB DEN HAAG  
[www.abdtopconsult.nl](http://www.abdtopconsult.nl)

Rob van Lint  
i.s.m. Eric Ravestijn en Stasiu Strzelczyk

**ABDTOPConsult**

*Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding van de opdracht	4
1.2	Doel van de opdracht	5
1.3	Gevolgde aanpak	5
1.4	Toetsingskader	6
1.5	Leeswijzer	7
<b>2</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>8</b>
2.1	Conclusies	8
2.2	Aanbevelingen	11
<b>3</b>	<b>Vergunningverlening door of namens IenW</b>	<b>13</b>
3.1	Doelen van vergunningverlening	13
3.2	Aard van vergunningen	13
3.3	Positionering van de vergunningverlening	14
3.4	Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving	15
3.5	Situatie bij de verschillende diensten van IenW	15
3.6	Gevolgen Omgevingswet	20
3.7	Conclusies	20
<b>4</b>	<b>De problematiek nader verkend</b>	<b>22</b>
4.1	Mogelijke belangenverstremgeling/ rolonzuiverheid bij IenW zélf en bij de ZBO's	22
4.2	Zicht op vergunningverlenende taken die op afstand zijn geplaatst	23
4.3	Beschikbare expertise en capaciteit bij de vergunningverlening	25
4.4	Alternatieve positionering van vergunningverlening binnen IenW	26
4.5	Politiek, maatschappelijk en intern draagvlak	27
<b>5</b>	<b>Beantwoording hoofd- vragen en aanbevelingen</b>	<b>29</b>
5.1	Hoe is de vergunningverlening door of namens IenW gepositioneerd en welke invloed heeft de Omgevingswet hierop?	30
5.2	Welke risico's voor mogelijke belangenverstremgeling en rolonzuiver optreden worden gezien en welke urgentie voor een mogelijke aanpak van dit vraagstuk wordt gevoeld?	30
5.3	Welke vraagstelling, scope en wijze van aanpak wordt in een eventuele vervolgoopdracht voorgestaan?	32
5.4	Aanbevelingen	32

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van de opdracht

Vergunningverlening is een belangrijke taak op het terrein van I&W. De term 'vergunningverlening' moet in dit verband *breed* worden opgevat en omvat verschillende vormen van door of namens IenW te verlenen toestemmingen.<sup>1</sup> Grosso modo beoogt vergunningverlening invulling te geven aan drie uiteenlopende doelstellingen: i) veiligheid voor mens en milieu, ii) een eerlijke en betrouwbare markt, en/of iii) het toedelen van schaarste.

De met vergunningverlening gemoeide activiteiten worden uitgevoerd door verschillende onderdelen van I&W (de onderdelen belast met uitvoering en met toezicht en onderdelen van de beleidskern) en daarbuiten bij door I&W gemandateerde en/of erkende instellingen (zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en/of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's)). De gekozen vorm van vergunningverlening en de positionering daarvan is veelal onderwerp specifiek; op historische gronden tot stand gekomen, afhankelijk van de aard en omstandigheden van de te reguleren toelating, door EU-wetgeving voorgeschreven en (destijds) politiek bepaald.

Bij I&W wordt al enige tijd de noodzaak gevoeld om het geheel van verschillende instrumenten van vergunningverlening en de positionering daarvan kritisch tegen het licht te houden. De invalshoek die daarbij werd gekozen was de pluriformiteit en de positionering met het oog op de schijn van belangenverstremgeling/ risico van rolonzuiver optreden. Eind 2019 is een notitie hierover in de Bestuursraad ('BSR') besproken. Eind 2021 heeft de BSR hierover opnieuw gesproken aan de hand van twee zogeheten *two-pagers*. Dit heeft voor zover bekend op dat moment niet geleid tot duidelijke vervolgacties. Maar bij de secretaris-generaal bestaat de behoefte om dit vraagstuk verder te bekijken wel degelijk. Dat heeft geleid tot een opdracht aan ABDTOPConsult om het stelsel van vergunningverlening door of namens I&W, en in het bijzonder mogelijke belangenverstremgeling en/of het risico van rolonzuiver optreden, kritisch te beschouwen.

Bij beschouwing van de verschillende vormen van vergunningverlening door of namens I&W is naar de mening van ABDTOPConsult een aantal aspecten van belang. Onder andere kunnen worden genoemd:

- Aandacht voor de pluriformiteit van vergunningverlening binnen IenW;
- De positionering van met vergunningverlening gemoeide activiteiten;

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: een aanwijzing, certificaat, concessie, erkenning, goedkeuring, inschrijving, machtiging, melding, ontheffing, registratie, toelating, toestemming, vergunning, verklaring en vrijstelling.

- Specifieke aandacht voor het rolzuiver opereren door de verschillende onderdelen van I&W (uitvoering, toezicht en beleid) en voor de noodzakelijke functiescheiding. Synergie respectievelijk conflict met andere taken speelt hierbij een rol, evenals de mogelijkheden of beperkingen van informatie- en kennisuitwisseling;
- In het verlengde van het vorige punt specifieke aandacht voor de zuiverheid van het beleggen van taken op het gebied van vergunningverlening bij private instellingen, zoals KIWA;
- Het waarborgen van de ministeriele verantwoordelijkheid;
- Het zorgdragen voor een stelsel dat maatschappelijk en politiek uitlegbaar en verdedigbaar is;
- Het beschikken over voldoende kennis en expertise voor het proces van voortgaande normstelling in samenhang met toenemende innovatie;
- Het waarborgen van een systeem van vergunningverlening voor aanvragers dat efficiënt en toegankelijk is.

## 1.2 Doel van de opdracht

Naar aanleiding van deze opdracht is door ABDTOPConsult gekozen voor het starten met een verkennende (eerste) fase waarin het speelveld op hoofdlijnen in kaart wordt gebracht. Er wordt gekeken naar de bij de sleutelspelers ervaren mate van urgentie omdat, ondanks de gevoelde behoefte om de positionering van vergunningverlening tegen het licht te houden en de eerdere besprekingen in de BSR, er voorsnog niet doorgepakt lijkt te zijn. Het zetten van vervolgstappen kan alleen effectief zijn als de BSR de urgentie van het vraagstuk onderschrijft en hier prioriteit aan geeft.

Daarnaast zal deze (eerste) fase gericht zijn op het zicht krijgen op mogelijke vervolgstappen en de vraagstelling en scope van een eventueel vervolgonderzoek.

## 1.3 Gevolgde aanpak

In deze fase is gestart met een beperkte interviewronde onder:

- a) leden van de Bestuursraad IenW (BSR);
- b) een aantal (door BSR-leden aangewezen) gesprekspartners binnen I&W en ProRail.

De vraagstelling in de interviewronde in de verkennende eerste fase was drieledig:

- Voor welke vergunningverlening is het eigen organisatieonderdeel verantwoordelijk en hoe is dit gepositioneerd? En in welke mate heeft de invoering van de Omgevingswet hierop invloed?
- Welke risico's voor mogelijke belangenverstremming en rolonzuiver optreden worden daarbij gezien? Wordt de gevoelde urgentie voor de aanpak van dit vraagstuk onderschreven?
- Welke vraagstelling en scope wordt voor een eventuele vervolgoopdracht mogelijk en wenselijk geacht? En welke wijze van aanpak wordt in een eventuele vervolgoopdracht voorgestaan?

In de praktijk bleven de gesprekken niet beperkt tot louter de hierboven opgenomen vragen. Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om breder over een aantal relevante thema's binnen het onderwerp 'vergunningverlening' te praten. Daarbij gaat het om vraagstukken van structuur en positionering en de daarbij behorende processen, maar evenzeer van cultuur.

Van de interviews zijn gespreksverslagen gemaakt. Deze gespreksverslagen zijn steeds in concept ter verificatie teruggelegd bij de betreffende gesprekspartner(s).

## 1.4 Toetsingskader

Gelet op de vraagstelling voor deze verkenning en de hiervoor genoemde aspecten die volgens ABDTOPConsult relevant zijn om te betrekken bij de beschouwing, wordt het volgende toetsingskader gehanteerd:

- Vergunningverlening door of namens I&W, of het stelsel waarbinnen dit plaats vindt, valt onder de ministeriele verantwoordelijkheid. Dit vereist dat het maatschappelijk en politiek verdedigbaar en uitlegbaar moet zijn.
- De pluriformiteit van vergunningverlening binnen I&W rechtvaardigt dat de positionering en de wijze van uitvoering kan verschillen, mits de ministeriele verantwoordelijkheid afdoende gewaarborgd kan worden.
- Vergunningverlening dient bij voorkeur door of namens een uitvoerende organisatie ter hand genomen te worden. Wanneer specifieke vergunningverlening een belangrijke politieke component kent, is het mogelijk om - bij wijze van uitzondering op deze regel - de betreffende vergunningverlening binnen de beleidskern te laten plaatsvinden.
- Vergunningverlening moet voor de aanvrager - uit oogpunt van dienstverlening - ook efficiënt en toegankelijk georganiseerd te zijn. Dit kan voor een uitvoerende organisatie een reden zijn om vergunningverlening bij een derde (die gespecialiseerd is in dienstverlening) onder te brengen.
- Indien een uitvoerende organisatie vergunningverlening mandateert of uitbesteedt aan een derde - en daarmee de afstand tot de ministeriele verantwoordelijkheid vergroot - dient het toezicht op die derde en op de kwaliteit van de door deze derde geleverde producten/ diensten afdoende gewaarborgd te zijn.
- Een uitvoerende organisatie kan nooit vergunningen voor eigen werkzaamheden verstrekken.
- De verantwoordelijkheid voor vergunningverlening en het toezicht op de naleving van vergunningvoorschriften dienen organisatorisch gescheiden te zijn.
- Vergunningverlening en toezicht zijn specialistische, kennisintensieve taken. Dit vraagt om hoogwaardige kennis en expertise. Het zorgdragen voor kennis- en informatie-uitwisseling en bevorderen van synergie tussen deze taken is van belang voor de kwaliteit.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat bij wijze van managementsamenvatting de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de (pluriformiteit van de) vergunningverlening bij IenW en de vergunningverlenende taken die aan de orde zijn onder de verantwoordelijkheid van de beleidskern, de ILT, RWS en ProRail. Hoofdstuk 4 bevat - aan de hand van het in hoofdstuk 3 geschetste beeld en een aantal bredere thema's - een duiding van de problematiek. In hoofdstuk 5 wordt op basis van de gevoerde gesprekken eerst een beeld geschetst over het door IenW ervaren belang met betrekking tot vergunningverlening. Daarna worden in hoofdstuk 5 de hiervoor in paragraaf 1.3 opgenomen hoofdvragen beantwoord en het hoofdstuk sluit af met de aanbevelingen.

Op deze plaats wil ik dank uitspreken aan alle gesprekspartners die bereid waren om (soms meerdere malen) een gesprek te voeren en aanvullende informatie te verschaffen in het kader van deze opdracht. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Stasiu Strzelczyk en Eric Ravestijn van de directie Bestuursondersteuning van IenW die als secretaris voor deze opdracht optraden en met wie het heel prettig samenwerken was.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

#### *1. Pluriformiteit vergunningverlening*

Binnen IenW is sprake van een veelheid aan doelen rond vergunningverlening. Ook de aard van de vergunningverlening en de positionering binnen de organisatieonderdelen kennen een pluriform beeld. De gekozen vorm van vergunningverlening en de positionering daarvan is veelal onderwerp specifiek. Deze is op historische gronden tot stand gekomen, afhankelijk van de aard en omstandigheden van de te reguleren toelating, door EU-wetgeving voorgeschreven en/of (destijds) politiek bepaald. Grofweg kan worden gesproken over maatwerkvergunningen en bulkvergunningen. Maatwerkvergunningen worden binnen IenW verleend door de beleidskern, de ILT en RWS. Bulkvergunningen worden voornamelijk verleend door ILT, ZBO's, RWT's en certificerende instellingen binnen publiek-private stelsels.

#### *2. Stelsel vergunningverlening*

Alles overziend is het IenW-vergunningenstelsel een tamelijk ordentelijk complex, waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende I&W-onderdelen op hoofdlijnen uitlegbaar, logisch en navolgbaar zijn belegd.

De motivatie voor het onderbrengen van specifieke vergunningverlening binnen de beleidskern is ingegeven door het beleidsmatige karakter van die vergunningverlening, de gevraagde politiek-bestuurlijke sensitiviteit, het optimaal gebruikmaken van schaarse expertise en informatie, de relaties met de te reguleren sector en met de collega's die beleid ontwikkelen en/of synergie in processen of systemen. In deze verkenning zijn geen bijzondere keuzes die op dit punt conflicteren met het toetsingskader aan het licht gekomen. Benadrukt moet echter worden dat dit een verkenning op hoofdlijnen is, waardoor ook niet kan worden geconcludeerd dat alle gemaakte keuzes in lijn zijn met het toetsingskader.

De gemaakte keuzes bij het onderbrengen van bulkvergunningverlening bij derden (in opdracht van ILT) zijn niet allemaal goed navolgbaar. Waarom bepaalde vergunningen door derden worden verstrekt (in opdracht van ILT) en andere vergunningen door ILT zelf is niet altijd eenvoudig te verklaren. Hier lijken historische keuzes en omstandigheden belangrijker te zijn geweest dan op inhoud en waarborging van de ministeriele verantwoordelijkheid gebaseerde uitgangspunten. In dit verband is een suggestie van ILT zelf van belang:



het zou goed zijn als expliciet wordt gemaakt wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is binnen de verhouding tussen IenW en de externe (deels private) partners.

### *3. Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

Binnen de ILT en RWS is sprake van een functionele en organisatorische scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving. In de dagelijkse praktijk wordt deze scheiding ook in acht genomen.

Bij ProRail is de scheiding minder ver doorgevoerd. Daar zijn vergunningverlening en toezicht in één directie ondergebracht. Deze organisatorische keuze conflicteert met het toetsingskader en met het belang om deze functies goed te scheiden.

Binnen de beleidskern vindt maatwerkvergunningverlening plaats binnen DGMO en DGLM. Het toezicht op de door beleid verstrekte vergunningen is doorgaans belegd bij ILT. In het beperkt aantal gevallen waarbij dit niet het geval is, is hiervoor een goede motivatie.

### *4. Omgevingswet*

RWS lijkt goed zicht te hebben op de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor haar praktijk van vergunningverlening. De overige diensten verwachten geen grote gevolgen. Daarbij is het op basis van de in het kader van deze eerste fase gevoerde, verkennende gesprekken niet duidelijk of deze verwachting is gebaseerd op een diepgaand inzicht in de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

### *5. Rolonzuiverheid/ schijn van belangenverstrengeling*

Er zijn met betrekking tot de vergunningverlening die binnen IenW of de ZBO's plaatsvindt geen gevallen geconstateerd waarbij belangenverstrengeling of het risico van rolonzuiver handelen aan de orde zijn. Het is in de praktijk onvermijdbaar dat de buitenwereld in sommige gevallen stelt, of suggereert, dat er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling en daarmee rolonzuiver optreden. Deze situatie doet zich vooral voor bij politiek gevoelige besluiten of besluiten die kunnen rekenen op maatschappelijke weerstand. In die gevallen wordt dan vooral geageerd tegen het feit dat de minister van IenW zélf het besluit neemt, terwijl de minister ook politiek verantwoordelijk is voor aan de vergunning gerelateerde beleidsbeslissingen. Het betrachten van transparantie en het zorgvuldig afleggen van verantwoording is hierbij daarom van groot belang.

### *6. Vergunningverlening op afstand van IenW*

De vergunningverlening die op afstand van IenW is geplaatst is op onderdelen kwetsbaar. Er is beperkt toezicht op de publiek-private stelsels en er bestaan zorgen over het ontbreken van een goed zicht op de kwaliteit van de activiteiten die zich binnen deze stelsels afspelen. Daarmee is het toezicht op deze derden en de door hen geleverde producten en diensten onvoldoende geborgd. Bovendien bestaat het risico van belangenverstrengeling en rolonzuiver optreden. Deze

problematiek - zoals verwoord in de signaalrapportage van ILT - dient met prioriteit te worden aangepakt. Daarnaast is het van belang om de voortgang van het lopende verbeterprogramma Kwalibo en het interbestuurlijk programma ter versterking van het VTH-stelsel intensief te volgen.

#### *7. Kennis en expertise*

Er zijn geen concrete signalen dat de kwaliteit van de vergunningverlening op dit moment tekortschiet als gevolg van een tekort aan kennis en expertise. Tegelijkertijd is dit wel een evidente kwetsbaarheid. Maar goede mensen werven én behouden vormt een steeds grotere uitdaging. Dit is terug te voeren op de krappe arbeidsmarkt en de complexiteit van regelgeving die steeds hogere eisen stelt aan het kennisniveau van de medewerkers. Ook hangt de uitdaging nauw samen met de vergrijzing en uitstroom uit de organisatie. De borging van deze schaarse kennis en expertise vormt op grond van het toetsingskader een kritische factor en dwingt om goed te kijken naar mogelijkheden om de beschikbare kennis en expertise binnen IenW zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

#### *8. Alternatieve positionering vergunningverlening binnen IenW*

Het centraal binnen IenW bundelen van vergunningverlenende activiteiten in één unit heeft geen toegevoegde waarde. Het politiek en maatschappelijk draagvlak in relatie tot de schijn van belangenverstrengeling wordt niet gediend met het inrichten van een separate organisatie voor vergunningverlening binnen IenW. Voor de buitenwereld zal het ministerie immers als één IenW worden beschouwd. Bovendien vraagt een deel van de vergunningverlening om specialistische - en doorgaans schaarse - kennis; kennis die vaak ook binnen de onderdelen van IenW beschikbaar moet zijn ten behoeve van de uitvoering van hun andere taken. Om redenen van efficiency (voorkomen dubbele kennisopbouw) en schaarste van deze expertise ligt de inrichting van één centrale vergunningen-unit daarom evenmin voor de hand.

De Bestuursraad van IenW is met een groot aantal uiteenlopende en intensieve trajecten belast. Een verandervoorstel met zware organisatorische implicaties (zoals de inrichting van een centrale 'vergunningen-unit') zou daarom goed moeten worden doordacht en afgewogen tegen de tijd en aandacht die de BSR daaraan zou kunnen besteden. De mogelijkheden voor de BSR om hier de noodzakelijke tijd en aandacht aan te besteden zijn echter beperkt.

Om al deze redenen is de inrichting van één centrale 'vergunningen-unit' binnen IenW af te raden.

#### *9. Draagvlak*

Het politiek, maatschappelijk en intern draagvlak voor specifieke wetgevingscomplexen en op grond daarvan te verlenen maatwerkvergunningen staat onder druk. Het gaat daarbij om politiek

en maatschappelijk gevoelige onderwerpen, zoals bijvoorbeeld luchtvaart, 'zeer zorgwekkende stoffen' en (andere) emissies naar de leefomgeving, het hergebruik van afvalstoffen en de praktijk van 'diepe plassen'.

## 2.2 Aanbevelingen

De beantwoording van de hoofdvragen leiden in combinatie met de conclusies tot de hieronder opgenomen aanbevelingen van ABDTOPConsult aan IenW. Daarbij gaat het zowel om aanbevelingen vanuit het perspectief van *structuur en positionering* en de daarbij behorende processen, als om aanbevelingen vanuit het perspectief van *cultuur*.

1. Alles overziend wordt op het punt van structuur en positionering van verantwoordelijkheden binnen IenW geen groot vraagstuk gezien. De bij de aanvang van de opdracht geopperde suggestie om te komen tot een centrale 'vergunningen-unit' wordt dan ook niet aanbevolen.
2. Neem binnen IenW bij de inrichting van toekomstige organisatiestructuren (zoals bijvoorbeeld de eventuele inrichting van een Maritieme Autoriteit) of de aanpassing van bestaande organisatiestructuren (zoals de versterking van de Luchtvaartautoriteit) de elementen van het in paragraaf 1.4 opgenomen toetsingskader in acht. Indachtig dit toetsingskader vormt de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht & handhaving bij ProRail nog een punt van aandacht. Het is van belang deze taken goed van elkaar te scheiden. Aanbevolen wordt hier specifiek voor ProRail nog eens kritisch naar te kijken.
3. Pak de potentiële kwetsbaarheden in de vergunningverlening die buiten I&W is belegd met voortvarendheid aan. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het herijken of de in het verleden gemaakte keuzes met betrekking tot het beleggen van verantwoordelijkheden bij externe partijen nog steeds de juiste zijn. Indien dat het geval is dient de vraag zich aan of de verantwoordelijkheidsverdeling tussen IenW en externe partners adequaat is en of het zicht op de kwaliteit van de activiteiten binnen de publiek-private stelsels afdoende geborgd is.
4. Richt daartoe het lopende traject naar aanleiding van de signaalrapportage van ILT over het toezicht op de publiek-private certificeringssystemen, nadrukkelijk óók op de vraag of met deze arrangementen in hun huidige vorm de publieke belangen adequaat zijn geborgd, op welke terreinen zich mogelijk de grootste risico's zouden kunnen voordoen ('integrale risicoanalyse') én of het risico op rolonzuiver handelen als gevolg van deze arrangementen in voldoende mate is gemitigeerd. Daarbij gaat het om structuur en positionering, sturing en verantwoording en aandacht voor rolonzuiver handelen. Bespreek dit periodiek in de Bestuursraad.
5. Zet ook de eerder door IenW in gang gezette trajecten ten aanzien van het Kwalibo- en het VTH-stelsel voortvarend door. Agendeer de voortgang hiervan periodiek in de Bestuursraad. Agendeer op BSR-niveau eveneens de eventuele bestuurlijke keuzes die uit deze trajecten voortvloeien.
6. Uit de gesprekken kwam naar voren dat rond het thema vergunningverlening in brede zin een gevoel van urgentie bij veel leden van

de BSR lijkt te ontbreken. Vergunningverlening is geen thema dat op veel aandacht van het management van IenW mag rekenen. De vergunningverlening door, namens of in opdracht van IenW is evenwel een belangrijk onderdeel van de IenW-praktijk. Het vormt immers voor de meeste burgers en bedrijven het meest concrete – en wellicht zelfs het enige – rechtstreekse contact met IenW. Vergunningverlening is daarmee te beschouwen als hét visitekaartje van IenW.

De stelselverantwoordelijkheid van IenW voor vergunningverlening door andere actoren in het publieke domein vormt voor de buitenwereld geregeld, soms naar aanleiding van incidenten, het aangrijpingspunt om IenW aan te spreken op de inrichting en het functioneren van de betreffende stelsels. Dit illustreert het belang dat door maatschappij en politiek wordt gehecht aan de inrichting, maar vooral ook aan het functioneren van deze stelsels.

De aandacht van IenW voor het onderwerp vergunningverlening dient structureel versterkt te worden, beginnend bij de Bestuursraad. Maak daartoe het thema onderdeel van een periodiek terugkerende agenda binnen de BSR. Richt hiervoor periodieke BSR-themasessies in over het thema vergunningverlening. Besteed in deze themasessie, naast aandacht voor de inrichting van de verschillende stelsels van vergunningverlening, ook aandacht aan de werking van de verschillende stelsels voor vergunningverlening. Maak daarbij gebruik van signalen uit de eigen organisatie, maar ook van praktijksignalen van deskundigen die op grotere afstand staan van IenW (CI's en VTH-stelsel).

7. Sluit de ogen niet voor het gegeven dat sommige vergunningverlening - overwegend vergunningen met gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving – niet altijd op draagvlak kan rekenen. Zorg dat hierover een open gesprek op de werkvloer kan worden gevoerd, waarbij het draagvlak bij politiek, maatschappij én medewerkers aan de orde kan komen. Vervul als Bestuursraad hier zelf een actieve rol in. Voorkom dat draagvlakproblematiek doorwerkt in de concrete vergunningverlening.
8. Evalueer in de Bestuursraad over een jaar of met de opvolging van deze aanbevelingen de structurele aandacht van het IenW-management voor vergunningverlening voldoende is versterkt en of hiermee de geschetste kwetsbaarheden voldoende zijn weggenomen. Beoordeel op dat moment of aanvullende maatregelen gewenst zijn.

Een mogelijke aanvullende maatregel is om in het kader van de bestaande verantwoordings- en sturingslijnen van IenW aandacht te gaan besteden aan het thema. Dan moet gedacht worden aan de gesprekken in het kader van de concernsturing en driehoeksoverleggen. Het risico daarbij is echter dat het thema een pro-forma agendaonderdeel wordt waarover geen echt gesprek plaatsvindt. Het is de verantwoordelijkheid van de gespreksdeelnemers om zorg te dragen voor het échte gesprek.

Een andere – verdergaande – mogelijkheid is het inrichten van een *dedicated* team bij IenW. Dit kleine team zou informatie kunnen ophalen bij alle onderdelen van IenW over 'de staat van de vergunningverlening' om een monitoringsrol te gaan vervullen. Dit team zou op die manier het goede gesprek in de BSR kunnen voorbereiden. Naast voordelen zijn hieraan ook nadelen verbonden. Het risico op een extra administratieve belasting voor alle diensten en bureaucratisch gedrag ligt op de loer. Bovendien doorkruist een dergelijke constructie de al bestaande verantwoordings- en sturingslijnen binnen IenW.

# 3 Vergunningverlening door of namens IenW

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelen, aard en de positionering van de vergunningverlening door of namens IenW. Conform de opdracht biedt dit hoofdstuk geen uitputtend overzicht, maar beperkt het zich tot een beschrijving op hoofdlijnen. In de eerste vier paragrafen zijn de grote lijnen van de wijze waarop vergunningverlening door of namens I&W is gepositioneerd weergegeven. Paragraaf 3.5 gaat specifiek in op de diverse organisatieonderdelen van I&W (inclusief ProRail).

## 3.1 Doelen van vergunningverlening

Vergunningverlening is een belangrijke taak op het terrein van I&W. Drie doelen zijn hiermee gemoeid:

- veiligheid voor mens en milieu;
- een eerlijke en betrouwbare markt;
- het toedelen van schaarste.

Teneinde deze doelen te bereiken heeft het vergunningverleningsinstrument verschillende verschijningsvormen: aanwijzing, certificaat, concessie, erkenning, goedkeuring, inschrijving, machtiging, melding, ontheffing, registratie, toelating, toestemming, vergunning, verklaring en vrijstelling.

## 3.2 Aard van vergunningen

Grosso modo kan gesteld worden dat er binnen het IenW-domein sprake is van twee hoofdtypen 'vergunningen': vergunningen als *maatwerk* en *bulkvergunningen*. Dat laatste is het geval als er sprake is van beleidsarme en relatief eenduidige beoordelingsprocessen die grootschalig plaatsvinden en volledig of grotendeels geautomatiseerd (kunnen) worden.

### A. Vergunningverlening als maatwerk

#### 1. Vergunningverlening waarvoor specifieke kennis vereist is

In contrast met de relatief eenvoudige bulkvergunningen vergen bepaalde vergunningen meer expertise en kennis en is de beoordelingsruimte doorgaans groter. Dergelijke vergunningen zijn binnen IenW voor een belangrijk deel belegd binnen de ILT (directie Communicatie, dienstverlening en vergunningen). De vergunningverlening heeft betrekking op de spoorsector, luchtvaart, scheepvaart en de leefomgeving.

#### 2. Vergunningverlening in het kader van beleidsverantwoordelijkheid

Bij de IenW beleidsdirecties zélf bestaan ook enkele vergunningverlenende taken. Dit wordt gemotiveerd vanuit de beleidsmatige afwegingen die voor deze vergunningen moeten worden gemaakt (bijvoorbeeld de toelating van ongeregelde vluchten bij luchtvaart). Deze vergunningen hebben over het algemeen een tamelijk uniek karakter, kenmerken zich door een hoge complexiteit en liggen vaak politiek-maatschappelijk onder een vergrootglas. Het gaat om relatief kleine aantallen.

### 3. Vergunningverlening als onderdeel van de beheersfunctie

Voor RWS, maar ook voor ProRail, zijn vergunningverlening en toezicht & handhaving ook instrumenten voor het beheren van hun areaal of netwerken (hoofdwegennet, hoofdwatersysteem, hoofdvaarwegennet, resp. het spoornet). Zij zijn zélf verantwoordelijk voor het goed en veilig functioneren van deze netwerken. Onder andere met behulp van de bevoegdheid om namens de minister vergunningen te verlenen, toezicht te houden en eventueel te handhaven kunnen zij invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. Door middel van vergunningverlening reguleren zij namelijk activiteiten van anderen in hun areaal en op hun netwerk(en). En door middel van toezicht zien zij erop toe dat er geen activiteiten plaatsvinden die het goed en veilig functioneren van het areaal of de netwerken in gevaar brengen. Toezicht is van belang voor het controleren van de naleving en handhaving komt in beeld als er aan niet-toegestane activiteiten een eind moet worden gemaakt.

## B. Bulkvergunningen

Bulkvergunningen zijn vergunningen die in grote aantallen worden verstrekt aan burgers en bedrijven. Dit type vergunningen treffen we aan bij ILT en ZBO's (o.a. CBR, RDW) en RWT's (o.a. KIWA). Het betreft werkzaamheden die een relatief beleidsarm en uniform karakter hebben. Dit type is in handen gelegd van organisaties die gespecialiseerd zijn in bijvoorbeeld klantcontacten en/of bulkproductie. In het kader van de sturingsrelatie heeft IenW naar deze organisaties een rol als opdrachtgever en toezichthouder en (soms) eigenaar. Het gaat hierbij om honderdduizenden of zelfs miljoenen vergunningen en transacties.

Daarnaast worden op grote schaal vergunningen verstrekt door certificerende instellingen (CI's) binnen publiek-private stelsels. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de meeste van deze stelsels. De ILT heeft een toezichtrol. In totaal zijn hier ongeveer 1500 organisaties bij betrokken die honderdduizenden certificaten afgeven.

## 3.3 Positionering van de vergunningverlening

De motivatie voor de positionering van vergunningverlening binnen de beleidskern (de hierboven genoemde categorie A2) is ingegeven door het beleidsmatige karakter van de vergunningverlening, de gevraagde politiek-bestuurlijke sensitiviteit, het optimaal gebruikmaken van dezelfde schaarse expertise en informatie, de relaties met de te reguleren sector en met de collega's die beleid ontwikkelen en de synergie in processen of systemen.

Interdepartementaal is de gedachte dat naarmate een vergunningverlenende taak 'beleidsarmer' wordt en het normenkader voor een vergunning objectiever, deze op grotere afstand van de bewindspersonen en beleid geplaatst kan (en moet) worden.

Maatwerkvergunningen worden binnen IenW verleend door de beleidskern van IenW, de ILT en RWS. Bulkvergunningen en de daarmee gemoeide activiteiten worden doorgaans verricht door gemandateerde en/of erkende instellingen (ZBO's en RWT's) en door certificerende instellingen binnen de publiek-private stelsels.

Vergunningen zijn een manier om publieke belangen te borgen. De vraag is niet primair of de vergunningverlenende taak wel bij een bepaalde organisatie thuishoort, maar *of* en *hoe* die organisatie de publieke belangen efficiënt en

effectief kan borgen. Daarbij is de hiervoor genoemde redenering met betrekking tot de positionering van verschillende typen vergunningen (*maatwerk* versus *bulk*) op zich goed navolgbaar. Maar in de gesprekken benadrukt ILT dat er nooit een goed afgewogen keuze is gemaakt over de vraag wat je als ministerie *wel* of *niet* zelf doet. Het zou volgens ILT goed zijn als expliciet wordt gemaakt *wie* nu precies *waarvoor* verantwoordelijk is binnen de verhouding tussen IenW en de externe (deels private) partners.

### 3.4 Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving

Omwille van de rolzuiverheid is het in het algemeen van belang dat er sprake is van een strikte functionele en organisatorische scheiding tussen de afgifte van vergunningen en het toezicht/handhaving op de naleving van de vergunningvoorschriften. Er moet immers worden voorkomen dat de afwegingen die zijn gemaakt bij het vaststellen van de vergunning een rol spelen bij het uitoefenen van toezicht/handhaving.

### 3.5 Situatie bij de verschillende diensten van IenW

In deze paragraaf wordt, aan de hand van de gevoerde gesprekken en beschikbaar gestelde informatie, per onderdeel van IenW een beeld op hoofdlijnen geschetst. Daarbij wordt ingegaan op:

- doelen van de vergunningverlening;
- aard van de vergunningverlening;
- scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving.

Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat wanneer de vergunningverlening wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie, ZBO of CI, de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor deze vergunningverlening bij de betreffende beleids-DG blijft.

#### **ILT**

##### *Doelen van de vergunningverlening*

De vergunningverlening door de ILT vloeit voort uit wet- en regelgeving die zijn oorsprong vindt in nationale, internationale of EU-regelgeving. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor deze regelgeving ligt in de meeste gevallen bij de beleidsdirecties van de beleidskern van IenW. Toezicht en handhaving worden door de ILT geprioriteerd aan de hand van de ILT-brede Risicoanalyse (IBRA).

Doorgaans ligt bij vergunningverlening door ILT de focus op het aspect *veiligheid voor mens en milieu*. Binnen de ILT kunnen 250 processen rond vergunningen worden onderscheiden. ILT heeft voor een deel van de vergunningen op het gebied van spoor, luchtvaart en scheepvaart de functie van 'regulator'. Om een partij toe te laten tot het systeem moet deze partij aan veel eisen voldoen. Pas dan krijgen zij hun 'license to operate'.

In het geval van de domeinen *luchtvaart* en *maritiem* is er momenteel specifieke aandacht voor de invulling en positionering van de Luchtvaart Autoriteit en de Maritieme Autoriteit (zie sub paragraaf 3.5.4. over DGLM).

### *Aard van de vergunningverlening*

Binnen de ILT is sprake van een mix van maatwerkvergunningen en bulkvergunningen.

*Maatwerk*: de complexere vergunningen, bijvoorbeeld rond de toelating van luchtvaartmaatschappijen, verleent ILT zélf. ILT verleent zélf ook een aantal relatief eenvoudige vergunningen, die soms zijn aan te merken als persoonsgebonden document (bijvoorbeeld de 'machinistenvergunningen'), maar voorheen niet zijn uitbesteed aan een externe (private) partij. Veel van de 'uitvoerende taken' op het luchtvaartgebied zijn een aantal jaren geleden overgedragen van DGLM naar ILT ('de knip').

ILT verleent ook de vergunningen ingeval van 'eigen werken' van RWS (zie sub paragraaf 3.5.6).

*Bulkvergunningen*: voor een deel worden deze door KIWA in opdracht van de ILT verstrekt zoals taxivergunningen, persoonsgebonden documenten goederenvervoer, luchtvaart, zeescheepvaart etc.

Daarnaast is er sprake van mandatering naar private klassenbureaus en keuringsinstanties (voor zowel zeevaart, als de binnenvaart). De certificeringsstelsels zorgen onder andere voor de certificering van binnenvaartschepen of de certificaten voor bedrijven die grond en baggerspecie reinigen. In totaal zijn hier ongeveer 1500 organisaties bij betrokken die honderdduizenden certificaten afgeven. Over de certificerende stelsels heeft de ILT in oktober 2022 een signaalrapport opgesteld. Daarin werd door de ILT gesteld dat de zes onderzochte stelsels (van de 35) verschillende tekortkomingen kennen. Zo is de uitwisseling van informatie vaak onvoldoende. En hebben sommige organisaties in een stelsel een dubbele rol. ILT verwacht dat ze bij de andere 29 stelsels veelal dezelfde problemen zal tegenkomen. Het is daarom de vraag of alle afgegeven certificaten en erkenningen in alle gevallen in lijn zijn met de wettelijke eisen, zo stelde de ILT.

### *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

Binnen de ILT zijn toezicht/handhaving enerzijds en anderzijds de vergunningverlening strikt functioneel en organisatorisch gescheiden. Vergunningverlening vindt plaats binnen de directie Communicatie, dienstverlening en vergunningen. Bij deze directie zijn ook de taken met betrekking tot de instructies en de regie op de klassenbureau's en KIWA belegd. Toezicht & handhaving is belegd binnen de directie Toezicht en Opsporing. Bij deze directie is ook het toezicht op de klassenbureau's en de keuringsinstanties scheepvaart belegd.

## **DGWB**

### *Doelen van de vergunningverlening*

Het beleid van DGWB richt zich op *veiligheid voor mens en milieu*. Voor zover bekend verleent DGWB zélf geen vergunningen. DGWB heeft, net als RWS (en waterschappen), een verantwoordelijkheid in de waterregelgeving en de bodemregelgeving, en specifiek het Kwalibo-stelsel.

### *Aard van de vergunningverlening*

De *uitvoering* - de daadwerkelijke vergunningverlening (en handhaving) - op de beleidsterreinen *water* en *bodem* gebeurt doorgaans door twee (uitvoerings-)organisaties: Rijkswaterstaat en de waterschappen. Ook de gemeenten hebben hier een rol.

Het kan hierbij gaan om maatwerkvergunningen en bulkvergunningen.



## *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

N.v.t.

### **DGMo**

#### *Doelen van de vergunningverlening*

De vergunningverlening binnen DGMo kent een combinatie van het bevorderen van veiligheid voor mens en milieu, een eerlijke en betrouwbare markt en het toedelen van schaarste.

#### *Aard van de vergunningverlening*

Vanuit deze doelen verleent DGMo op een beperkt aantal terreinen zélf maatwerkvergunningen. Zo verzorgt DGMo de *vergunning* (concessie) voor vervoer op het hoofdrailnet.

Op het beleidsterrein van DGMo worden bulkvergunningen verleend door de volgende organisaties: CBR, IBKI<sup>2</sup>, RDW, NIWO<sup>3</sup>, KOVA<sup>4</sup>, BSV<sup>5</sup>.

#### *Positionering van de vergunningverlening en scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/ handhaving*

De vergunningverlening door DGMo zélf is belegd binnen de verantwoordelijke beleidsdirecties.

Specifiek voor de concessie voor het hoofdrailnet (HRN) kan het volgende worden opgemerkt. IenW is concessieverlener voor het HRN. De verantwoordelijkheid voor het beheer ('toezicht') van de HRN-concessie valt onder het cluster 'NS en Waddenveren' van de DGMo-afdeling Aansturing NS en ProRail. De huidige vervoersconcessie loopt eind 2024 af. Binnen de afdeling Aansturing NS en ProRail, wordt binnen een ander cluster 'Nieuwe HRN-concessie' gewerkt aan een nieuwe concessie. Er vindt een uitwisseling van kennis en ervaringen plaats tussen deze clusters, omdat bij het opstellen van een nieuwe concessie ook de ervaringen en lessen uit de bestaande situatie worden meegenomen. DGMo geeft als onderdeel van het beleidsdepartement geen (andere) vergunningen af op het gebied van spoor. Dit gebeurt door ILT.

### **DGLM**

#### *Doelen van de vergunningverlening*

Binnen DGLM is sprake van vergunningverlening die toeziet op *veiligheid voor mens en milieu, een eerlijke en betrouwbare markt en het toedelen van schaarste*.

#### *Aard van de vergunningverlening*

DGLM verleent zelf maatwerkvergunningen, zoals de routevergunningen (incl. de afstemming met andere landen) en de luchthavenbesluiten. Wanneer er politieke en/of beleidsmatige componenten spelen, doet DGLM daarnaast zelf ook o.a. NOTAM's (*Notice to Airmen*) en luchtruimsluitingen (bijv. rond de 747 MAX). Wanneer dat niet het geval is, voert ILT deze taken uit.

Op het maritiem gebied heeft DGLM ook een enkele uitvoerende - of vergunningverlenende taak, zoals met betrekking tot sanctiewetgeving in relatie tot maritiem transport.

---

<sup>2</sup> IBKI is een handelsnaam van de stichting VAM (Innovam) en functioneert onafhankelijk als het gaat om de ontwikkelingen en uitvoering examens.

<sup>3</sup> Nationale en Internationale Wegvervoers Organisatie

<sup>4</sup> het Kwaliteitsorgaan Verkeersveiligheidsaudit (KoVa), dat vooralsnog is ondergebracht bij Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL).

<sup>5</sup> onder de naam BSV handelt het commerciële bureau Meurs deze besluiten af.

In de context van de domeinen luchtvaart en maritiem zijn ook de Luchtvaartautoriteit (LVA), respectievelijk de Maritieme autoriteit (MA) relevant.

DGLM en ILT vormen samen (met de Onderzoeksraad voor Veiligheid) de Luchtvaartautoriteit, ieder met eigen verantwoordelijkheden. De komende periode wordt gewerkt aan de verdere inrichting en versterking van deze Luchtvaartautoriteit. Het doel is om met de Luchtvaartautoriteit een sterkere rol te vervullen in de luchtvaartsector, waar vergunningverlening, toezicht en handhaving een belangrijke rol in spelen. De focus ligt op het voldoen aan internationale eisen, het intensiveren van het risico gestuurde toezicht, het inrichten van een gezamenlijk expertisecentrum, en het kunnen inspelen op innovaties in de markt.

Er wordt nu bekeken - o.a. op basis van een onderzoek dat Twijnstra & Gudde in opdracht van IenW uitvoert - hoe de LVA te verbeteren, te versterken en zichtbaarder te maken. Uitgangspunt is het handhaven van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen de beleidskern en ILT.

De Maritieme Autoriteit is een (mogelijk) nog op te richten publieke organisatievorm, onder directe aansturing van DGLM, die de volgende taakvelden binnen het maritieme domein zou kunnen omvatten: beleidsvorming, certificering, toezicht & handhaving, informatieverlening (bijvoorbeeld over wet- en regelgeving), advisering en promotie & acquisitie.

Het gesprek over de Maritieme Autoriteit gaat op dit moment in belangrijke mate over zaken, als: i) de noodzaak om wet- en regelgeving te actualiseren (bijv. rond grotere schepen, windparken), ii) capaciteitstekorten bij vergunningverlening en iii) de ambitie van betrokken partijen om de dienstverlening te vergroten en meer partijen te verleiden om onder NL'se vlag te gaan varen ('omvlaggen').

#### *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

De eigen vergunningverlening is belegd binnen de verantwoordelijke beleidsdirecties. Toezicht en handhaving is doorgaans belegd bij ILT. Wanneer er strafbare feiten zijn gepleegd, regelen de Wet Luchtvaart en de Wet op de economische delicten de strafrechtelijke sancties waarop de Luchtvaartpolitie acteert.

## **DGMI**

### *Doelen van de vergunningverlening*

Het beleid van DGMI richt zich op veiligheid voor mens en milieu.

### *Aard van de vergunningverlening*

Voor zover bekend verleent DGMI zélf geen vergunningen. De uitvoering van de milieuwetgeving - de daadwerkelijke vergunningverlening (en handhaving) - op het beleidssterrein van DGMI gebeurt doorgaans door decentrale bevoegde gezagen, zoals gemeentes en provincies en uitvoerende instanties zoals Omgevingsdiensten.

DGMI draagt stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving).

DGMI is in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld voor Schiphol) bevoegd gezag voor de plan m.e.r.

### *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

N.v.t.

## **Rijkswaterstaat**

### *Doelen van de vergunningverlening*

De vergunningverlening door Rijkswaterstaat is primair gericht op veiligheid voor mens en milieu. Meer specifiek zien de door RWS te verlenen publiekrechtelijke toestemmingen doorgaans op het borgen van een 'veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken'. In het verlengde daarvan vervult de vergunningverlening een rol binnen het areaal- en netwerkbeheer.

### *Aard van de vergunningverlening*

Rijkswaterstaat verleent veelal maatwerkvergunningen.

RWS is bevoegd gezag voor een zestal wetgevingscomplexen, waarvan de Waterwet en Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) in de praktijk de belangrijkste zijn. RWS is verantwoordelijk voor vergunningverlening en toezicht/ handhaving met betrekking tot activiteiten van derden in het RWS-areaal. Op grond van algemene regels beoordeelt RWS-meldingen op basis van het Besluit bodemkwaliteit, indien het gaat over activiteiten in Rijkswateren.

Vergunningen voor 'eigen werken' van RWS worden verleend door ILT, en niet door RWS. ILT is ook verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving daarop. Voordat ILT bestond (in de tijd van IG Mertens) gebeurde dit door RWS zelf. Er was toen geen 'natte' inspectiedienst. Met de komst van ILT is, omwille van de rolzuiverheid, geregeld dat ILT de vergunningverlener (en toezichthouder) werd voor de eigen werken van RWS. Daar heeft ILT toen ook expertise voor opgebouwd. Uiteraard overlegt de *aanvrager* (in de praktijk gebeurt dit vaak door een ingenieursbureau dat werkt in opdracht van RWS) wel met het bevoegd gezag (ILT) over de aanvraag; niet anders dan wanneer een derde-initiatiefnemer een aanvraag indient.

RWS heeft geen vergunningverlenende taken (in ondermandaat) uitbesteed aan private partijen.

### *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

Vergunningverlening en toezicht & handhaving zijn binnen RWS strikt gescheiden en ondergebracht bij twee verschillende directies binnen de regionale onderdelen van RWS. Er wordt weliswaar inhoudelijke kennis tussen de directies gedeeld, maar er is altijd sprake van een functionele en praktische functiescheiding. Eén en dezelfde persoon verleent nooit de vergunning én is tegelijkertijd verantwoordelijk voor het toezicht. Besluiten voor vergunningverlening en voor toezicht en handhaving worden in iedere RWS-regio nooit door dezelfde functionaris (minimaal niveau afdelingshoofd) getekend. Dit ligt vast in het desbetreffende O&F-rapport.

Overigens is er binnen RWS ook sprake van een functionele scheiding tussen vergunningverlening en uitvoeringswerkzaamheden (aanleg, beheer en onderhoud).

## **ProRail**

### *Doelen van de vergunningverlening*

De vergunningverlening door ProRail is primair gericht op veiligheid voor mens en milieu in het kader van de Spoorwegwet.

### *Aard van de vergunningverlening*

De vergunningverlening binnen ProRail heeft het karakter van maatwerk. Er zijn drie aspecten relevant voor het onderwerp *vergunningen* binnen ProRail:

1. Aanvragen van ProRail bij een ander bevoegd gezag voor eigen werken van ProRail.

2. ProRail in haar rol van vergunningverlener in het kader van de Spoorwegwet. Dit gaat om 1500-1600 vergunningen per jaar waarbij derden (bedrijven/decentrale overheden) iets in de nabijheid van het spoor, binnen het beperkingengebied, willen gaan doen.
3. ProRail is toezichthouder op de door haar (op grond van 2) verleende vergunningen. ILT heeft daar de handhavende taak.

#### *Scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving*

Binnen ProRail is vergunningverlening en toezicht in één directie ondergebracht. Wel zijn i) de vergunningsaanvragen van ProRail bij een ander bevoegd gezag, en ii) vergunningsaanvragen door derden bij ProRail bij verschillende afdelingen ondergebracht.

Vergunningsaanvragen bij een ander bevoegd gezag ten behoeve van (de werken van) ProRail zélf (ad i) worden verzorgd door de afdeling Milieu, Ruimte en Ecologie en door de afdeling Publiekrecht.

De vergunningverlening door ProRail aan derden (ad ii) geschiedt enkel door de afdeling Publiekrecht. In deze afdeling zitten naast de vergunningverleners ook de toezichthouders. ProRail is van mening dat dit logisch is omdat er daardoor een kleine afstand bestaat tussen de opstellers van een vergunning en de toezichthouders. Dat vergemakkelijkt de contacten. In de praktijk is er wel sprake van een scheiding omdat de toezichthouders niet betrokken zijn bij het opstellen van deze vergunningen. De toezichthouders werken in het veld, de vergunningverleners op kantoor, zo werd door ProRail toegelicht. Vergunningen worden alleen geweigerd als de fysieke integriteit van het spoor in het geding is of kan raken.

## 3.6 Gevolgen Omgevingswet

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Onder meer vanuit het streven naar lastenreductie, vervalt onder de Omgevingswet een aantal vergunningplichten. Deze worden vervangen door algemene regels. Onder de Omgevingswet verschuift daarmee in die gevallen de nadruk van 'toestemming vooraf' (middels een vergunning) naar 'toezicht achteraf of tijdens' (middels algemene regels).

Tijdens de gesprekken is stilgestaan bij de vraag hoe de gesprekspartners aankeken tegen de gevolgen van de Omgevingswet, specifiek voor hun vergunningverlenende praktijk. Alleen RWS maakt zich zorgen over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor de RWS-praktijk betekent een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht/ handhaving dat er extra eisen aan de kwantiteit en kwaliteit van de toezichthouders/ handhavers moeten worden gesteld.

## 3.7 Conclusies

- Binnen IenW is sprake van een veelheid aan doelen rond vergunningverlening. Ook de aard van de vergunningverlening en de positionering binnen de organisatieonderdelen kennen een pluriform beeld. De gekozen vorm van vergunningverlening en de positionering daarvan is veelal onderwerp specifiek. Deze is op historische gronden tot stand gekomen, afhankelijk van de aard en omstandigheden van de te reguleren toelating, door EU-wetgeving voorgeschreven en/of (destijds) politiek bepaald. Grofweg kan worden gesproken over maatwerkvergunningen en

bulkvergunningen. Maatwerkvergunningen worden binnen IenW verleend door de beleidskern, de ILT en RWS. Bulkvergunningen worden voornamelijk verleend door ILT, ZBO's, RWT's en certificerende instellingen binnen publiek-private stelsels.

- Alles overziend is het IenW-vergunningenstelsel een tamelijk ordentelijk complex, waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende I&W-onderdelen op hoofdlijnen uitlegbaar, logisch en navolgbaar zijn belegd.
- De motivatie voor het onderbrengen van specifieke vergunningverlening binnen de beleidskern is ingegeven door het beleidsmatige karakter van die vergunningverlening, de gevraagde politiek-bestuurlijke sensitiviteit, het optimaal gebruikmaken van schaarse expertise en informatie, de relaties met de te reguleren sector en met de collega's die beleid ontwikkelen en/of synergie in processen of systemen. In deze verkenning zijn geen bijzondere keuzes die op dit punt conflicteren met het toetsingskader aan het licht gekomen. Benadrukt moet echter worden dat dit een verkenning op hoofdlijnen is, waardoor ook niet kan worden geconcludeerd dat alle gemaakte keuzes in lijn zijn met het toetsingskader.
- De gemaakte keuzes bij het onderbrengen van bulkvergunningverlening bij derden (in opdracht van ILT) zijn niet allemaal goed navolgbaar. Waarom bepaalde vergunningen door derden worden verstrekt (in opdracht van ILT) en andere vergunningen door ILT zelf is niet altijd eenvoudig te verklaren. Hier lijken historische keuzes en omstandigheden belangrijker te zijn geweest dan op inhoud en waarborging van de ministeriele verantwoordelijkheid gebaseerde uitgangspunten. In dit verband is een suggestie van ILT zelf van belang: het zou goed zijn als expliciet wordt gemaakt wie nu precies waarvoor verantwoordelijk is binnen de verhouding tussen IenW en de externe (deels private) partners.
- Binnen de ILT en RWS is sprake van een functionele en organisatorische scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving. In de dagelijkse praktijk wordt deze scheiding ook in acht genomen. Bij ProRail is de scheiding minder ver doorgevoerd. Daar zijn vergunningverlening en toezicht in één directie ondergebracht. Deze organisatorische keuze conflicteert met het toetsingskader en met het belang om deze functies goed te scheiden.  
Binnen de beleidskern vindt maatwerkvergunningverlening plaats binnen DGMo en DGLM. Het toezicht op de door beleid verstrekte vergunningen is doorgaans belegd bij ILT. In het beperkt aantal gevallen waarbij dit niet het geval is, is hiervoor een goede motivatie.
- RWS lijkt goed zicht te hebben op de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor haar praktijk van vergunningverlening. De overige diensten verwachten geen grote gevolgen. Daarbij is het op basis van de in het kader van deze eerste fase gevoerde, verkennende gesprekken niet duidelijk of deze verwachting is gebaseerd op een diepgaand inzicht in de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

## 4 De problematiek nader verkend

Het IenW-stelsel voor vergunningverlening bestaat uit een aantal arrangementen op de uiteenlopende beleidsterreinen van het ministerie; arrangementen waarbinnen verschillende actoren actief zijn. In hoofdstuk 3 van dit rapport is een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van dit IenW-vergunningenstelsel.

Kort samengevat is (maatwerk)vergunningverlening voor een belangrijk deel belegd bij de uitvoerende onderdelen RWS, ILT en bij ProRail. In een beperkt aantal gevallen verlenen beleidsdirecties zélf enkele specifieke (maatwerk)vergunningen. In absolute aantallen hebben de bulkvergunningen verreweg het grootste aandeel in de vergunningenpraktijk van IenW. Deze laatstgenoemde categorie IenW-vergunningen is deels belegd bij ILT, maar voor een groot deel belegd bij externe partijen, zoals ZBO's, RWT's en CI's in publiek-private arrangementen.

In dit hoofdstuk wordt het risico van mogelijke belangenverstremming en ronzigheid optreden en de daarbij bij de gesprekspartners gevoelde urgentie weergegeven. Paragraaf 4.1 gaat in op het risico van (een schijn van) belangenverstremming of ronzigheid handelen bij vergunningverlening door IenW zélf en de ZBO's. Vervolgens komen in de paragrafen 4.2 en 4.3 de problematiek van de publiek-private stelsels, respectievelijk de beschikbare kennis en expertise aan de orde. In paragraaf 4.4 staat het vraagstuk van de positionering van vergunningverlening binnen IenW en een alternatief (een centrale vergunningenunit) centraal. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 ingegaan op het draagvlak voor de (aan de) vergunningverlening (ten grondslag liggende wet- en regelgeving).

### 4.1 Mogelijke belangenverstremming/ronzigheid bij IenW zélf en bij de ZBO's

Er zijn met betrekking tot de vergunningverlening die binnen IenW en de ZBO's plaatsvindt geen gevallen geconstateerd waarbij belangenverstremming of het risico van ronzigheid handelen aan de orde is. Dit sluit ook aan bij de bevindingen in het vorige hoofdstuk ten aanzien van de positionering van vergunningverlening binnen IenW en de ZBO's.

Dat neemt niet weg dat het in de praktijk onvermijdbaar is dat de buitenwereld in sommige gevallen stelt, of suggereert, dat er sprake is van (de schijn van) belangenverstremming en daarmee ronzigheid optreden. Deze situatie doet zich vooral voor bij politiek gevoelige besluiten of besluiten die kunnen rekenen op maatschappelijke weerstand. In die gevallen wordt dan vooral geageerd tegen het feit dat de minister van IenW zélf het besluit over de vergunning

neemt, terwijl de minister ook politiek verantwoordelijk is voor aan de vergunning gerelateerde beleidsbeslissingen. Voorbeelden hiervan zijn luchthavenbesluiten en routebesluiten die bij DGLM zijn belegd. Deze suggestie van belangenverstrengeling is echter onvoldoende aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van vergunningverlening binnen IenW. Er wordt immers (grotendeels) in lijn met het toetsingskader gehandeld. Mocht er ooit een moment aanbreken dat dit soort besluiten minder in het brandpunt van de politieke en maatschappelijke belangstelling staan, is het te overwegen dat  
ILT - binnen heldere kaders - dergelijke zaken ter hand neemt in plaats van de beleidskern. Zo ver is het echter nog (lang) niet.

Wel is het van groot belang is dat er transparant wordt gehandeld en verantwoording wordt afgelegd. Dat geldt evenzeer voor de verantwoordelijkheid die DGMI draagt voor de plan-m.e.r.

### **Conclusie**

Er zijn met betrekking tot de vergunningverlening die binnen IenW of de ZBO's plaatsvindt geen gevallen geconstateerd waarbij belangenverstrengeling of het risico van rolonzuiver handelen aan de orde zijn. Het is in de praktijk onvermijdbaar dat de buitenwereld in sommige gevallen stelt, of suggereert, dat er sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling en daarmee rolonzuiver optreden. Deze situatie doet zich vooral voor bij politiek gevoelige besluiten of besluiten die kunnen rekenen op maatschappelijke weerstand. In die gevallen wordt dan vooral geageerd tegen het feit dat de minister van IenW zélf het besluit neemt, terwijl de minister ook politiek verantwoordelijk is voor aan de vergunning gerelateerde beleidsbeslissingen. Het betrachten van transparantie en het zorgvuldig afleggen van verantwoording is hierbij daarom van groot belang.

## **4.2 Zicht op vergunningverlenende taken die op afstand zijn geplaatst**

Mogelijke (schijn van) belangenverstrengeling of het risico van rolonzuiver handelen kunnen wel aan de orde zijn in gevallen waarbij de vergunningverlening buiten IenW is belegd in publiek-private stelsels. Certificerende instellingen (CI's) en klassenbureaus voeren op een aantal terreinen publieke taken uit. Zoals door de ILT in haar signaalrapportage uit oktober 2022 werd vastgesteld, is de systematiek van de stelsels waarbinnen CI's functioneren kwetsbaar. Klassenbureaus en keuringsinstanties vervullen soms meerdere rollen. Zij zijn dan bijvoorbeeld niet alleen 'de keurder', maar ook verzekeraar. Daarnaast kan sprake zijn van onderlinge concurrentie tussen keuringsinstanties (bijv. drie keuringsinstanties in de binnenvaart), wat ten koste kan gaan van een strikte opstelling van een keuringsinstantie. Deze problematiek werd door meerdere gesprekspartners aangehaald. Dit thema verdient dan ook met prioriteit aangepakt te worden.

Hoewel er inmiddels wel een totaaloverzicht is van taken van ILT die zijn belegd bij CI's en de signaalrapportage inzicht biedt in in ieder geval zes van de 35

publiek-private stelsels, ontbreekt een integrale risicoanalyse. Daardoor kan geen antwoord op de vraag gegeven worden op welke terreinen de grootste risico's worden gelopen. Daar is wel behoefte aan.

Specifiek voor het Kwalibo-stelsel (Kwaliteitsborging bij bodemintermediairs) worden kwetsbaarheden gesignaleerd bij de invulling van de publieke rol binnen dit publiek-private stelsel. Binnen dit stelsel wordt overigens door DGWB - mede op basis van het rapport van Wim Kuijken<sup>6</sup> - al gewerkt aan verbeteringen.

Tenslotte kan vastgesteld worden dat veel vergunningverlening op het IenW-beleidsterrein 'milieu' onder de verantwoordelijkheid valt van provincies en gemeenten, resp. omgevingsdiensten. Deze vergunningverlening vloeit voort uit wet- en regelgeving die ontwikkeld is door IenW. Bij de toepassing van deze wet- en regelgeving in de vergunningverlening bestaan ook evidente kwetsbaarheden. Gewezen kan worden naar de rapportage van de commissie Van Aartsen over het VTH-stelsel.<sup>7</sup> In dit rapport wordt kritiek geuit op de decentrale invulling van vergunningverlening en toezicht. Door IenW wordt momenteel actief vervolg gegeven aan de aanbevelingen van Van Aartsen. In het coalitieakkoord is € 18 miljoen voor de versterking van het VTH-stelsel vrijgemaakt. Er loopt een interbestuurlijk programma (gedurende twee jaar). Dit moet voor de zomer criteria opleveren waaraan omgevingsdiensten moeten voldoen om adequaat hun verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Van belang is dat ook IenW, vanuit haar rol als stelselverantwoordelijke, goed zicht heeft en houdt op de uitvoeringsrisico's.

### **Conclusie**

De vergunningverlening die op afstand van IenW is geplaatst is op onderdelen kwetsbaar. Er is beperkt toezicht op de publiek-private stelsels en er bestaan zorgen over het ontbreken van een goed zicht op de kwaliteit van de activiteiten die zich binnen deze stelsels afspelen. Daarmee is het toezicht op deze derden en de door hen geleverde producten en diensten onvoldoende geborgd. Bovendien bestaat het risico van belangenverstremming en rolonzuiver optreden. Deze problematiek - zoals verwoord in de signaalrapportage van ILT - dient met prioriteit te worden aangepakt. Daarnaast is het van belang om de voortgang van het lopende verbeterprogramma Kwalibo en het interbestuurlijk programma ter versterking van het VTH-stelsel intensief te volgen.

---

<sup>6</sup> Rapport getiteld 'Kleine korrels, grote discussie', d.d. 18 september 2020. Opgesteld op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

<sup>7</sup> Rapport getiteld 'Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' d.d. 4 maart 2021. Opgesteld in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.



## 4.3 Beschikbare expertise en capaciteit bij de vergunningverlening

Uit de verkenning komt een eenduidig beeld naar voren dat er zorgen zijn over de beschikbare expertise en capaciteit bij vergunningverlening.

Er is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor toezicht, maar minder voor vergunningverlening. Terwijl dit een belangrijke taak is, die in feite vaak neerkomt op het verstrekken van een 'license to operate' (bijv. bij de transportmodaliteiten). Om de vergunningverlening op een hoger niveau te brengen en te verzakelijken is binnen de ILT een programma gestart: 'Optimalisatie vergunningverlening'. Daarin heeft een redesign van de processen plaatsgevonden en is de (te) sterk dienstverlenende instelling binnen de ILT teruggedrongen.

Deze verzakelijking vraagt nogal wat van de organisatie en de benodigde ICT.

Ook komt naar voren dat kennis en kunde bij CI's en klassenbureaus niet altijd in voldoende mate aanwezig is. Ook bij KIWA speelt dit vraagstuk. Dit resulteert erin dat deze organisaties in bepaalde gevallen te sterk leunen op ILT (terwijl eerder met het op afstand plaatsen werd beoogd dit te verminderen).

De problematiek rond schaarse kennis en capaciteit bij vergunningverlening speelt ook binnen RWS. De voor de uitvoering door RWS van de vergunningverlenende (en toezichthoudende) taken benodigde expertise is schaars en de wet- en regelgeving is doorgaans complex. Denk daarbij aan regelgeving rond chemische stoffen zoals GENX, Pfas, bodemregelgeving<sup>8</sup>, en het toezicht op BRZO's. Er worden hoge eisen gesteld aan de expertise van medewerkers. RWS is bezig met het aanpakken van deze kwetsbaarheden, onder andere door het centraal werven van medewerkers met bepaalde specialistische kennis.

### Conclusie

Er zijn geen concrete signalen dat de kwaliteit van de vergunningverlening op dit moment tekortschiet als gevolg van een tekort aan kennis en expertise.

Tegelijkertijd is dit wel een evidente kwetsbaarheid. Maar goede mensen werven én behouden vormt een steeds grotere uitdaging. Dit is terug te voeren op de krappe arbeidsmarkt en de complexiteit van regelgeving die steeds hogere eisen stelt aan het kennisniveau van de medewerkers. Ook hangt de uitdaging nauw samen met de vergrijzing en uitstroom uit de organisatie.

De borging van deze schaarse kennis en expertise vormt op grond van het toetsingskader een kritische factor en dwingt om goed te kijken naar

---

<sup>8</sup> Specifiek binnen het bodemstelsel zijn in het recente verleden binnen RWS kwetsbaarheden gesignaleerd. De complexiteit van de regelgeving en ontoereikende kennis en expertise zijn in de casus granuliet aan de orde geweest en door Wim Kuijken in zijn rapportage benoemd. Ook hieraan wordt door RWS, in samenwerking met DGWB, gewerkt.

mogelijkheden om de beschikbare kennis en expertise binnen IenW zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

## 4.4 Alternatieve positionering van vergunningverlening binnen IenW

*De gedachte van één centrale vergunningen-unit binnen IenW.*

Deze gedachte is bij de opdrachtverlening als een te onderzoeken mogelijkheid voorgesteld. De vergunningverlening, die nu bij verschillende onderdelen van IenW is belegd, zou centraal bij zo'n unit kunnen worden ondergebracht. De gedachte hierbij is dat op die manier wordt voorkomen dat er in de buitenwereld een beeld kan ontstaan dat bij de vergunningverlening niet rolzuiver wordt gehandeld. Met andere woorden; dat bij de vergunningverlening andere belangen een rol spelen dan die sec op basis van het betreffende juridisch kader voor de vergunning een rol mogen spelen.

Aan de gesprekspartners is gevraagd hoe zij aankeken tegen het idee van de inrichting van een centrale 'vergunningen-unit' binnen IenW. Geen van de gesprekspartners is voorstander van het samenvoegen van alle vergunningverlening binnen IenW in één vergunningen-unit. Als belangrijkste argumenten hiertegen werden, los van de energie die zo'n ingrijpende organisatorische aanpassing vergt, het risico van versnippering van specialistische kennis en de aantasting van de uniformiteit van handelen van IenW genoemd. Kennis is schaars en het is belangrijk kennis met elkaar uit te kunnen wisselen. Vergunningverlening en toezicht op zo'n manier van elkaar scheiden dat kennisuitwisseling wordt bemoeilijkt is geen goed idee; zeker niet voor de complexere vergunningen.

In het kader van de gedachte van een centrale 'vergunningen-unit' benadrukt RWS het belang van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) als beheerinstrument voor RWS. Centraal staat altijd het belang van het veilig en doelmatig functioneren van het waterstaatswerk. Beheer en VTH moeten dicht bij elkaar in de buurt zitten. Dat laat onverlet dat ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid moet kunnen opereren. Dat is bij RWS het geval. Bij RWS zijn vergunningverlening en toezicht/handhaving goed gescheiden (aparte directie per regionale dienst). Een discussie over het verder scheiden van taken en rollen vergunningverleningen en toezicht/handhaving, krijgt op een zeker moment vooral een theoretisch karakter. Het is immers allemaal hetzelfde bestuursorgaan en de vergunningen worden namens de minister verleend.

Een goede relatie tussen vergunningverlening en toezicht wordt - met het oog op de uitwisseling van schaarse specialistische kennis - daarentegen noodzakelijk geacht. Uiteraard wel met een degelijke functionele borging van de verschillende rollen. Als de afstand tussen vergunningverlening en handhaving te groot wordt resulteert dit vaak in bestuurlijke drukte, verzwaring administratieve lasten en kennistekorten. Bovendien draagt een goede

samenwerking tussen vergunningverlening en handhaving bij aan een uniform optreden vanuit IenW.

HBJZ gaf tenslotte aan geen signalen te hebben dat er ontevredenheid is over de positionering van vergunningverlening binnen IenW. Hierbij wordt wel aangetekend dat HBJZ een tweedelijns rol heeft in het geval van de ILT en RWS. Juridische bezwaar- en beroepsprocedures rond vergunningverlening worden door de ILT en RWS zélf afgehandeld. HBJZ voegt daaraan toe dat bij een organisatievraag bekeken moet worden wat daarbij de achterliggende gedachte is. Dient het de onafhankelijkheid? Onafhankelijkheid zit volgens HBJZ meer tussen de oren, qua taakopvatting, dan in structuren.

### **Conclusie**

Het centraal binnen IenW bundelen van vergunningverlenende activiteiten in één unit heeft geen toegevoegde waarde. Het politiek en maatschappelijk draagvlak in relatie tot de schijn van belangenverstrengeling wordt niet gediend met het inrichten van een separate organisatie voor vergunningverlening binnen IenW. Voor de buitenwereld zal het ministerie immers als één IenW worden beschouwd. Bovendien vraagt een deel van de vergunningverlening om specialistische - en doorgaans schaarse - kennis; kennis die vaak ook binnen de onderdelen van IenW beschikbaar moet zijn ten behoeve van de uitvoering van hun andere taken. Om redenen van efficiency (voorkomen dubbele kennisopbouw) en schaarste van deze expertise ligt de inrichting van één centrale vergunningen-unit daarom evenmin voor de hand.

De Bestuursraad van IenW is met een groot aantal uiteenlopende en intensieve trajecten belast. Een verandervoorstel met zware organisatorische implicaties (zoals de inrichting van een centrale 'vergunningen-unit') zou daarom goed moeten worden doordacht en afgewogen tegen de tijd en aandacht die de BSR daaraan zou kunnen besteden. De mogelijkheden voor de BSR om hier de noodzakelijke tijd en aandacht aan te besteden zijn echter beperkt.

Om al deze redenen is de inrichting van één centrale 'vergunningen-unit' binnen IenW af te raden.

## **4.5 Politiek, maatschappelijk en intern draagvlak**

De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor vergunningverlening en handhaving. Veiligheid en milieuaspecten krijgen in een risicomijdende samenleving meer aandacht van maatschappij en politiek.

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag wordt het bestaande wettelijk kader gehanteerd. Als aan de relevante wettelijke eisen is voldaan, wordt een vergunning verleend, dan wel moet deze worden verleend (er is immers aan de regels voldaan). Een steeds vaker voorkomend fenomeen is dat er op zo'n moment toch maatschappelijke/ politieke commotie en kritiek ontstaan die zich richten op de vergunningverlener. Dat is in de afgelopen periode bij RWS en DGLM het geval geweest en kan onwenselijke, soms ook persoonlijke gevolgen hebben. Dit roept vraagtekens op over het maatschappelijk draagvlak voor sommige regelgeving (bijvoorbeeld rond lozingen in oppervlaktewater of diepe

plassen). Dit is soms ook terug te zien bij de eigen medewerkers binnen IenW, die soms moeite hebben zich te conformeren aan het bestaande beleid of regelgeving.

### **Conclusie**

Het politiek, maatschappelijk en intern draagvlak voor specifieke wetgevingscomplexen en op grond daarvan te verlenen maatwerkvergunningen staan onder druk. Het gaat daarbij om politiek en maatschappelijk gevoelige onderwerpen, zoals bijvoorbeeld luchtvaart, 'zeer zorgwekkende stoffen' en (andere) emissies naar de leefomgeving, het hergebruik van afvalstoffen en de praktijk van 'diepe plassen'.

## 5 Beantwoording hoofdvragen en aanbevelingen

De opdrachtomschrijving vermeldt dat bij I&W de noodzaak wordt gevoeld om het tot stand gekomen stelsel van verschillende instrumenten van vergunningverlening en de positionering daarvan kritisch tegen het licht te houden.

De vraagstelling in de interviewronde in de verkennende eerste fase was driedelig:

- Voor welke vergunningverlening is het eigen organisatieonderdeel verantwoordelijk en hoe is dit gepositioneerd? En in welke mate heeft de invoering van de Omgevingswet hierop invloed?
- Welke risico's voor mogelijke belangenverstremming en rolonzuiver optreden worden daarbij gezien? Wordt de gevoelde urgentie voor de aanpak van dit vraagstuk onderschreven?
- Welke vraagstelling en scope wordt voor een eventuele vervolgoopdracht mogelijk en wenselijk geacht? En welke wijze van aanpak wordt in een eventuele vervolgoopdracht voorgestaan?

Tijdens de voor deze opdracht gevoerde gesprekken viel op dat een gevoel van urgentie bij veel BSR-leden op dit moment lijkt te ontbreken.

Vergunningverlening is geen thema dat op structurele aandacht van de top van IenW mag rekenen. Die aandacht is er wel wanneer er sprake is van een incident.

De praktijk leert dat IenW met enige regelmaat verzeild raakt in discussies rond vergunningverlening. Dat kan zijn door de gevoeligheid van vergunningverlening door IenW zelf, maar ook naar aanleiding van individuele vergunningverlening door andere partijen, soms in opdracht van IenW. Bij laatstgenoemde vergunningen moet worden gedacht aan vergunningen die binnen publiek-private arrangementen (CI's) worden verleend, of door andere overheden (zoals binnen het VTH-stelsel). Bij vergunningverlening door andere partijen speelt daarbij al snel de vraag hoe de stelselverantwoordelijkheid van IenW er in de praktijk uitziet en welk handelingsperspectief het ministerie daarbinnen heeft. Dit soort discussies maken I&W kwetsbaar en de daaruit voortvloeiende risico's rechtvaardigen een intensievere en structurele aandacht van de BSR voor het onderwerp.

In de volgende drie paragrafen wordt ingegaan op de drie hierboven vermelde vragen van het onderzoek. Het vergroten van het gevoel van urgentie en het versterken van de aandacht binnen de top van IenW voor het onderwerp vergunningverlening in brede zin is een belangrijke opgave voor IenW, die in zekere zin de beantwoording van deze drie vragen overstijgt.

Het hoofdstuk besluit in paragraaf 5.4 met een aantal aanbevelingen waarin eveneens de hierboven verwoorde observatie over de noodzaak tot het versterken van de aandacht doorklinkt.

## 5.1 Hoe is de vergunningverlening door of namens IenW gepositioneerd en welke invloed heeft de Omgevingswet hierop?

Zoals in hoofdstuk 3 is geconcludeerd is het IenW-vergunningenstelsel een tamelijk ordentelijk stelsel, waarbij de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende IenW-onderdelen op hoofdlijnen uitlegbaar, logisch en navolgbaar zijn belegd. Het is in grote lijnen - maar niet altijd - in overstemming met het toetsingskader zoals dat is opgenomen in paragraaf 1.4.

Ten aanzien van de (bulk)vergunningverlening die buiten IenW is belegd is het van groot belang om expliciet te maken wie waarvoor verantwoordelijk is in de verhouding tussen I&W en externe (deels private) partners.

Het is niet duidelijk of het feit dat de meeste onderdelen (behalve RWS) geen grote gevolgen verwachten van de invoering van de Omgevingswet gebaseerd is op een diepgaand inzicht hieromtrent.

## 5.2 Welke risico's voor mogelijke belangenverstremming en rolonzuiver optreden worden gezien en welke urgentie voor een mogelijke aanpak van dit vraagstuk wordt gevoeld?

Er is geen aanleiding te veronderstellen dat er een probleem bestaat rond de schijn van belangenverstremming en de positionering van vergunningverlening binnen IenW.

Met betrekking tot de vergunningverlening die buiten IenW is belegd, is voor wat betreft publiek-private arrangementen wél sprake van potentiële kwetsbaarheden ten aanzien van de schijn van belangenverstremming. Deze zijn terug te voeren op de verschillende rollen van de CI's en klassenbureau 's. De verschillende rollen (bijvoorbeeld die van 'keurder' en 'verzekeraar') van sommige certificerende instellingen, en de onderlinge concurrentie tussen certificerende instellingen kunnen bijdragen aan het risico van rolonzuiver handelen door deze instellingen.

Daarnaast zijn er andere zorgpunten die betrekking hebben op vergunningverlening, te weten:

1. zicht op (de kwaliteit van) vergunningverlenende taken die op afstand zijn geplaatst (zowel in publiek-private stelsels, als in het VTH-stelsel);
2. de beschikbare capaciteit en expertise op het gebied van vergunningverlening binnen de organisatie
3. het maatschappelijk en intern draagvlak voor politiek gevoelige vergunningverlening en beleid en regelgeving waarop deze vergunningverlening is gebaseerd.

Tijdens de interviews is aan de gesprekspartners gevraagd hoe zij aankijken tegen eventuele vervolgstappen na deze opdracht aan ABDTOPConsult. Niet alle onderdelen van IenW zien de noodzaak voor een vervolgstap. Een deel ziet wel toegevoegde waarde in een vervolg in één of andere vorm, maar wijst hierbij ook op reeds lopende trajecten. Geen van de gesprekspartners bepleit hierbij overigens dat de focus van eventuele vervolgstappen zou moeten liggen op een (wezenlijk andere) organisatorische ophanging van de vergunningverlenende taak. Hoewel het merendeel van de geïnterviewden geen duidelijk beeld heeft bij de exacte inhoud of richting van de vervolgstappen (of *wie* dit vervolg ter hand zou moeten nemen), zijn als rode draad wel twee aandachtsgebieden voor vergunningverlening in brede zin te identificeren. Dit zijn:

#### *Publiek-private stelsels*

In de discussie over vergunningen is tot nu toe onvoldoende gekeken naar risico's die samenhangen met positionering van vergunningverlening buiten de overheid. Er is te veel gekeken naar de kwetsbaarheid van IenW als organisatie, terwijl het om de borging van het maatschappelijk belang zou moeten gaan.

- Lopende actie: ILT is bezig om een eigen visie op vergunningverlening te ontwikkelen om de bekendheid met en kennis over de taak 'vergunningverlening' en de rol van ILT als regulator te vergroten. Hierbij wordt ook gekeken of delen van de 'vergunningverlening' (voor zover nu belegd bij externe (private) partijen) niet beter teruggehaald zouden moeten worden naar ILT/IenW.
- Naast de vraag over de vergunningverlening zelf, is het ook de vraag of IenW *het toezicht* op de publiek-private certificeringsstelsels goed genoeg heeft geregeld en of de publieke belangen in voldoende mate zijn geborgd. Over dit onderwerp heeft ILT afgelopen najaar een signaalrapport uitgebracht. Lopende actie: DGMI is bezig om naar aanleiding van dit signaalrapport vervolgstappen te formuleren.
- Lopende actie: specifiek voor het Kwalibo-stelsel is er, mede naar aanleiding van het rapport van Wim Kuijken, een taskforce Bodem ingericht. DGWB is aan de slag met het implementeren van de concrete verbeterpunten die hieruit zijn voortgekomen.

#### *Expertise en kunde voor vergunningverlening*

Er bestaat een potentiële kwetsbaarheid van de vergunningverlenende taak door de beschikbare capaciteit en expertise bij vergunningverlening. Voldoende, kwalitatief hoogwaardige kennis en expertise en continuïteit zijn essentieel.

- Lopende actie: Er is binnen RWS een ontwikkelagenda VTH. De zaken die moeten gebeuren om de kwetsbaarheden van vergunningverlening worden opgepakt binnen de lijnverantwoordelijkheid van RWS. Zaken die in het

kader van deze ontwikkelagenda worden opgepakt zien o.a. op het hebben en behouden van voldoende, deskundige medewerkers en het op peil houden van de benodigde kennis (zoals bijvoorbeeld de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet).

### 5.3 Welke vraagstelling, scope en wijze van aanpak wordt in een eventuele vervolgoopdracht voorgestaan?

Door het ontbreken van een eenduidig en scherp antwoord op de tweede vraag (zie de voorgaande paragraaf) is beantwoording van deze derde en laatste vraag niet aan de orde. Wel worden hieronder een aantal aanbevelingen gedaan die vragen om een krachtig vervolg door IenW zelf.

### 5.4 Aanbevelingen

De beantwoording van de hoofdvragen in de drie voorgaande paragrafen leiden in combinatie met de eerder geformuleerde conclusies tot de hieronder opgenomen aanbevelingen van ABDTOPConsult aan IenW. Daarbij gaat het zowel om aanbevelingen vanuit het perspectief van *structuur en positionering* en de daarbij behorende processen als om aanbevelingen vanuit het perspectief van *cultuur*.

1. Alles overziend wordt op het punt van structuur en positionering van verantwoordelijkheden binnen IenW geen groot vraagstuk gezien. De bij de aanvang van de opdracht geopperde suggestie om te komen tot een centrale 'vergunningen-unit' wordt dan ook niet aanbevolen.
2. Neem binnen IenW bij de inrichting van toekomstige organisatiestructuren (zoals bijvoorbeeld de eventuele inrichting van een Maritieme Autoriteit) of de aanpassing van bestaande organisatiestructuren (zoals de versterking van de Luchtvaartautoriteit) de elementen van het toetsingskader dat is opgenomen in paragraaf 1.4 in acht. Indachtig dit toetsingskader vormt de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht & handhaving bij ProRail nog een punt van aandacht. Het is van belang deze taken goed van elkaar te scheiden. Aanbevolen wordt hier specifiek voor ProRail nog eens kritisch naar te kijken.
3. Pak de potentiële kwetsbaarheden in de vergunningverlening die buiten I&W is belegd met voortvarendheid aan. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het herijken of de in het verleden gemaakte keuzes met betrekking tot het beleggen van verantwoordelijkheden bij externe partijen nog steeds de juiste zijn. Indien dat het geval is dient de vraag zich aan of de verantwoordelijkheidsverdeling tussen IenW en externe partners adequaat is en of het zicht op de kwaliteit van de activiteiten binnen de publiek-private stelsels afdoende geborgd is.
4. Richt daartoe het lopende traject naar aanleiding van de signaalrapportage van ILT over het toezicht op de publiek-private certificeringstelsels, nadrukkelijk óók op de vraag of met deze arrangementen in hun huidige vorm de publieke belangen adequaat zijn geborgd, op welke terreinen zich



mogelijk de grootste risico's zouden kunnen voordoen ('integrale risicoanalyse') én of het risico op rolonzuiver handelen als gevolg van deze arrangement in voldoende mate is gemitigeerd. Daarbij gaat het om structuur en positionering, sturing en verantwoording en aandacht voor rolzuiver handelen. Bespreek dit periodiek in de Bestuursraad.

5. Zet ook de eerder door IenW in gang gezette trajecten ten aanzien van het Kwalibo- en het VTH-stelsel voortvarend door. Agendeer de voortgang hiervan periodiek in de Bestuursraad. Agendeer op BSR-niveau eveneens de eventuele bestuurlijke keuzes die uit deze trajecten voortvloeien.
6. Uit de gesprekken kwam naar voren dat rond het thema vergunningverlening in brede zin een gevoel van urgentie bij veel leden van de BSR lijkt te ontbreken. Vergunningverlening is geen thema dat op veel aandacht van het management van IenW mag rekenen. De vergunningverlening door, namens of in opdracht van IenW is evenwel een belangrijk onderdeel van de IenW-praktijk. Het vormt immers voor de meeste burgers en bedrijven het meest concrete - en wellicht zelfs het enige - rechtstreekse contact met IenW. Vergunningverlening is daarmee te beschouwen als hét visitekaartje van IenW. De stelselverantwoordelijkheid van IenW voor vergunningverlening door andere actoren in het publieke domein vormt voor de buitenwereld geregeld, soms naar aanleiding van incidenten, het aangrijpingspunt om IenW aan te spreken op de inrichting en het functioneren van de betreffende stelsels. Dit illustreert het belang dat door maatschappij en politiek wordt gehecht aan de inrichting, maar vooral ook aan het functioneren van deze stelsels.

De aandacht van IenW voor het onderwerp vergunningverlening dient structureel versterkt te worden, beginnend bij de Bestuursraad. Maak daartoe het thema onderdeel van een periodiek terugkerende agenda binnen de BSR. Richt hiervoor periodieke BSR-themasessies in over het thema vergunningverlening. Besteed in deze themasessie, naast aandacht voor de inrichting van de verschillende stelsels van vergunningverlening, ook aandacht aan de werking van de verschillende stelsels voor vergunningverlening. Maak daarbij gebruik van signalen uit de eigen organisatie, maar ook van praktijksignalen van deskundigen die op grotere afstand staan van IenW (CI's en VTH-stelsel).

7. Sluit de ogen niet voor het gegeven dat sommige vergunningverlening - overwegend vergunningen met gevolgen voor de kwaliteit van de leefomgeving - niet altijd op draagvlak kan rekenen. Zorg dat hierover een open gesprek op de werkvloer kan worden gevoerd, waarbij het draagvlak bij politiek, maatschappij én medewerkers aan de orde kan komen. Vervul als Bestuursraad hier zelf een actieve rol in. Voorkom dat draagvlakproblematiek doorwerkt in de concrete vergunningverlening.
8. Evalueer in de Bestuursraad over een jaar of met de opvolging van deze aanbevelingen de structurele aandacht van het IenW-management voor vergunningverlening voldoende is versterkt en of hiermee de geschetste kwetsbaarheden voldoende zijn weggenomen. Beoordeel op dat moment of aanvullende maatregelen gewenst zijn.

Een mogelijke aanvullende maatregel is om in het kader van de bestaande verantwoordings- en sturingslijnen van IenW aandacht te gaan besteden aan het thema. Dan moet gedacht worden aan de gesprekken in het kader van de concernsturing en driehoeksoverleggen. Het risico daarbij is echter dat het thema een pro-forma agendaonderdeel wordt waarover geen echt gesprek plaatsvindt. Het is de verantwoordelijkheid van de gespreksdeelnemers om zorg te dragen voor het échte gesprek.

Een andere - verdergaande - mogelijkheid is het inrichten van een *dedicated* team bij IenW. Dit kleine team zou informatie kunnen ophalen bij alle onderdelen van IenW over 'de staat van de vergunningverlening' om een monitoringsrol te gaan vervullen. Dit team zou op die manier het goede gesprek in de BSR kunnen voorbereiden. Naast voordelen zijn hieraan ook nadelen verbonden. Het risico op een extra administratieve belasting voor alle diensten en bureaucratisch gedrag ligt op de loer. Bovendien doorkruist een dergelijke constructie de al bestaande verantwoordings- en sturingslijnen binnen IenW.