

Vergaderjaar 2013–2014

33 872

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Naar aanleiding van onder meer het advies «De tijd is rijp» van de commissie Mans¹ hebben het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (hierna genoemd: VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Deze afspraken betreffen:

- het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken,
- de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten,
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds,
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht.

Dit kan onder meer worden bereikt door de fragmentatie van de uitvoering van VTH-taken te beperken, kennis en kunde bij de uitvoerende organisaties een impuls te geven, de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen OM, politie en bevoegd gezag te verbeteren en de horizontale bewaking van de uitvoeringskwaliteit te versterken. Daarbij zijn het verminderen van de vrijblijvendheid, het creëren van een gelijk speelveld en een meer doortastende handhaving belangrijke subdoelen.

De afgelopen jaren hebben de betrokken partijen hard gewerkt aan het uitvoeren van deze afspraken. De vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten ligt grotendeels op schema. Zes van deze

¹ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 10 juli 2008, Kamerstukken II 2007/08, 22 343, nr. 201.

regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten zijn zogenaamde BRZO²-omgevingsdiensten met specifieke deskundigheid voor VTH-taken van alle BRZO-bedrijven in Nederland. Er zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld en bestuurlijk vastgesteld. Er is een systeem voor uitwisseling van informatie tussen toezichthouders ontwikkeld (Inspectieveld Milieu). Er is een *best practice* in ontwikkeling voor de regionale aanpak van de handhaving door de bestuurlijke en strafrechtelijke instanties en ook is de bestuurlijke strafbeschikking milieu en keur geïntroduceerd. En ten slotte is er een overlegstructuur opgezet om de samenwerking tussen diverse partijen te bevorderen.

Met de komst van de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233) is het interbestuurlijk toezicht versoerd en deels verschoven van het Rijk naar de provincies.

Ten slotte kon per 1 januari 2014 het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen in artikel 6.7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden geschrapt, nu overeenkomstig de tussen partijen gemaakte afspraak het landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten tot stand is gebracht. Hierdoor is de deelbevoegdheid van gedeputeerde staten voor bepaalde milieu-activiteiten vervallen en is de gemeente in een groter aantal gevallen volledig bevoegd gezag voor de verlening en handhaving van die omgevingsvergunningen³.

Parallel aan deze ontwikkelingen is en wordt gewerkt aan de versterking van de kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving door het OM en de politie en aan de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling met het bevoegd gezag vanuit de strafrechtelijke kolom.

Een belangrijk onderdeel van deze omvangrijke operatie is het wettelijk borgen van de behaalde resultaten en tegelijkertijd het scheppen van de randvoorwaarden en condities voor een bestendig effectief en efficiënt functioneren van het gemoderniseerde VTH-stelsel. Het voorliggende wetsvoorstel strekt hiertoe.

Hierna wordt in plaats van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) gesproken van omgevingsdiensten, omdat ingestelde diensten zich in meerderheid zo noemen.

In deze memorie van toelichting wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de aanleiding tot en noodzaak van de modernisering van het VTH-stelsel. In hoofdstuk 3 worden de context en inhoud van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel toegelicht. In de daaropvolgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving (hoofdstuk 4), de uitvoering en de handhaving (hoofdstuk 5), de gevolgen van het wetsvoorstel voor vooral bestuursorganen en bedrijfsleven (hoofdstuk 6), de reacties die naar aanleiding van de consultatieronde zijn ontvangen (hoofdstuk 7) en evaluatie (hoofdstuk 8).

² Besluit van 27 mei 1999 tot vaststelling van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en tot herziening van enkele andere besluiten in verband met de uitvoering van Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999, BRZO).

³ Besluit van 29 november 2013, houdende vaststelling van het tijdstip waarop artikel 1.2a van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele artikelen van het Besluit omgevingsrecht (vvgb) vervallen (Stb. 2013, 521).

2. Aanleiding en noodzaak

2.1. Fragmentatie en kwaliteitstekort bij de uitvoering van VTH-taken

De afgelopen jaren hebben overheidsinstanties veel geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht⁴. Zo zijn sinds de zogenaamde augustusbrief van 29 augustus 1997⁵ over de structuur en de cultuur van de milieuwethandhaving in veel provincies bestuursakkoorden op het gebied van toezicht en handhaving gesloten. Vanaf 2002 heeft het project «Professionalisering van de milieuhandhaving» de procesmatige aanpak van het milieutoezicht een belangrijke impuls gegeven.

Ondanks deze inspanningen constateert Mans⁶ in 2008 in het rapport «De tijd is rijp» dat de kwaliteit van toezicht en handhaving nog veel te wensen overlaat. De commissie constateert dat er op het terrein van het omgevingsrecht sprake is van structurele en deels institutionele knelpunten die een effectieve en efficiënte handhaving in de weg staan. Het centrale probleem wordt gevormd door *fragmentatie* in combinatie met *vrijblijvendheid* in samenwerking en uitvoering. «De handhavingstructuur voor het omgevingsrecht kenmerkt zich door een grote mate van fragmentatie. Er zijn meer dan 500 instanties bij betrokken⁷.» Dit vormt een barrière voor het organiseren van voldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid evenals voor het aanpakken van de (boven)regionale handhavingproblemen op een (boven)regionale schaal. Ketenhandhaving (zie hierna) komt, zo signaleert de commissie Mans, hierdoor onvoldoende van de grond. De complexiteit en de dynamiek van de omgevingsregelgeving zijn groot en er is sprake van een toenemende Europeanisering en internationalisering van het omgevingsrecht.

Deels als afgeleide van deze ontwikkelingen is er een steeds sterkere maatschappelijke behoefte aan een professionele overheid die burgers en bedrijven ondersteunt bij het realiseren van projecten en initiatieven. Een overheid die een goede en deskundige gesprekspartner is, snel en doeltreffend werkt en zorg draagt voor een gelijk speelveld. Dit vergt een hoge mate van deskundigheid en professionaliteit. Tegelijkertijd is sprake van een steeds verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden op dit terrein. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van VTH-taken ligt dus vooral op gemeentelijk niveau en juist daar is de aanwezigheid van voldoende kritische massa niet vanzelfsprekend. De behoefte daaraan is des te dringender waar het gaat om het toezicht op complexe bedrijfsprocessen met hoge en middelhoge risico's, zoals bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (hierna genoemd: BRZO-bedrijven) en bij ketenproblemen (zoals asbest, verontreinigde grond, bouwstoffen, afvalstoffen). Ketenhandhaving is een taak-, grens- en bevoegdhedenoverschrijdend vraagstuk en vraagt om een gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

⁴ De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de in artikel 5.1 van die wet genoemde wetten zoals de Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1998, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Waterwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet betreffende de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening en Woningwet.

⁵ Kamerstukken II 1997/98, 22 343, nr. 29.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215; 29 383, nr. 124 en Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.

⁷ Rapport Commissie Mans «De tijd is rijp», pagina 6.

De commissie Mans stelt ten slotte ook vast dat de handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingpiramide (waar sprake is van calculerend gedrag of criminele organisaties) niet of nauwelijks van de grond is gekomen. De fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

Na het uitbrengen van het rapport van de commissie Mans is het besef dat een verbetering van het VTH-stelsel urgent is, alleen maar toegenomen. De brand bij Chemie-Pack in 2011 speelt hierbij een grote rol. De conclusies die de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) trekt uit zijn onderzoek naar de brand bij dit bedrijf maken duidelijk dat er ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn. Onder meer concludeert de OvV dat de overheid te traag en te coulant optrad tegen de overtredingen van het bedrijf. Bundeling van deskundigheden en disciplines in een beperkt aantal krachtige, doortastend en onafhankelijk optredende omgevingsdiensten ziet de OvV als belangrijke aspecten van de inrichting van het toezicht op risicovolle bedrijven. Daarmee ondersteunt de OvV de door het IPO, de VNG en het Rijk ingeslagen richting van de vorming van omgevingsdiensten waaronder een beperkt aantal in BRZO-bedrijven gespecialiseerde diensten (BRZO-omgevingsdiensten). Tegelijkertijd dringt de OvV er op aan vooraf helder te formuleren wanneer de BRZO-omgevingsdiensten als geslaagd kunnen worden beschouwd⁸.

Ook rond andere bedrijven dan Chemie-Pack blijkt het overheidsoptreden niet steeds voldoende doortastend en effectief. Odfjell en Thermphos zijn recente voorbeelden waarbij dit uitgebreid in het nieuws kwam. In de aan de Tweede Kamer toegezonden en met de Tweede Kamer besproken kabinetsreactie op het rapport van de OvV en in het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur⁹ is die problematiek besproken. De onbevredigende situatie blijkt ook uit jurisprudentie¹⁰ waarbij bestuursorganen aansprakelijk zijn gesteld voor schade van derden ontstaan door tekortschietende handhaving.

2.2. Afspraken tussen Rijk, IPO en VNG

Om de problemen zoals die in de vorige paragraaf zijn benoemd, aan te pakken hebben het Rijk, het IPO en de VNG in juni 2009 in de zogenaamde package deal afspraken gemaakt over een «modernisering van het VTH-stelsel». Deze afspraken – die verder zijn toegelicht en uitgewerkt in de nadere kabinetsreactie van 19 juni 2009¹¹ en nadien gemaakte bestuurlijke afspraken – betreffen zoals in de inleiding aangegeven: het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom anderzijds, het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht. Beide laatste afspraken hangen direct samen met de adviezen van de commissie Lodders¹² en de commissie d’Hondt¹³ uit 2008 over de coördinerende rol van de provincies en decentralisatie van bevoegdheden

⁸ De maatstaven voor deze beoordeling zijn benoemd in de brief van 26 juni 2012, Kamerstukken II 2011/12, 26 956, nr. 128, blz. 3 en 4.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 175.

¹⁰ Gerechtshof 's-Gravenhage 22 maart 2011; LJN: BP8578; Hoge Raad 12 oktober 2012, LIN: BW 7505, met uitvoerige conclusie van de PG.

¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.

¹² Een samenvatting van dit advies is de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 6 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215.

¹³ Zie noot 6.

naar gemeenten en het advies van de commissie Oosting¹⁴ uit 2008 betreffende de versobering van het interbestuurlijk toezicht. Ten slotte hebben het Rijk, het IPO en de VNG afgesproken om de resultaten van bovenstaande afspraken wettelijk te borgen. In de navolgende paragrafen wordt kort stilgestaan bij deze afspraken.

2.2.1. Verbeteren kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en de samenwerking bij de handhaving

De afspraken over het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering bij het bevoegde gezag betreffen de introductie van kwaliteitseisen en de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten. De afspraken over het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering zowel bij het bevoegde gezag als in de strafrechtelijke kolom betreffen het verbeteren van de informatiehuishouding en de informatie-uitwisseling en afstemming tussen bestuur, Openbaar Ministerie (OM) en politie. Kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken en bevoegdheden door de betrokken bestuursorganen vormen het eerste fundament van het nieuwe VTH-stelsel. De kwaliteitscriteria gelden in de eerste plaats voor de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in een aantal andere wetten, die nauw samenhangen met de omgevingsvergunning, bijvoorbeeld omdat voor in die andere wetten geregelde handelingen ook een omgevingsvergunning is vereist. Het betreft de Flora- en Faunawet, de Natuurbeschermingswet, de Monumentenwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet en een aantal milieuwetten, zoals de Wet bodembescherming. De kwaliteitscriteria gelden in de tweede plaats voor de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot algemene regels in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, zoals de uitvoering van het meldingssysteem en het stellen van maatwerkvoorschriften. De kwaliteitscriteria gelden in de derde plaats voor de handhaving van de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald. Deze derde categorie kwaliteitseisen is overigens niet nieuw.

Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de uitvoering van de kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria gelden dus zowel voor de taken en bevoegdheden die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst als voor de bij gemeenten en provincies achterblijvende taken en bevoegdheden.

Waar en hoe die VTH-taken en VTH-bevoegdheden ook worden uitgevoerd, deze criteria vormen de toetssteen om te bepalen of de kwaliteit voldoende is gegarandeerd. Dit dan door toedoen van de beschikbaarheid van voldoende ervaren deskundigen en toepassing van adequate werkprocessen en methodieken.

Het tweede fundament van het nieuwe VTH-stelsel is de afspraak dat de meer complexe taken die specifieke deskundigheid of specifieke toezicht-expertise vergen en taken die zich richten op activiteiten met een bovenlokale dimensie of onderdeel vormen van een keten, door een regionale omgevingsdienst worden uitgevoerd. De omgevingsdiensten voeren de betreffende taken – het zogenaamde basistakenpakket – uit in opdracht van en voor de gezamenlijke overheden in een regio. Het staat gemeenten en provincies vrij meer taken op regionaal niveau te laten uitvoeren. De provincies hebben de regie gevoerd bij het realiseren van het landsdekkende netwerk van omgevingsdiensten.

¹⁴ Zie noot 6.

De tussen het Rijk, IPO en VNG gemaakte afspraken over verbetering van de rolverdeling, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bestuur en het OM en politie vormen het derde fundament. Hieraan ligt de basisgedachte ten grondslag dat de inzet van het OM en de politie vooral gereserveerd moet worden voor de middelzware en zware criminaliteit en dat het bestuur eenvoudige zaken meer zelf moet gaan afdoen. De vorming van het landsdekkende netwerk van omgevingsdiensten is een belangrijke randvoorwaarde om de nagestreefde verbeteringen te kunnen realiseren. Deze omgevingsdiensten moeten beschikken over voldoende deskundige buitengewone opsporingsambtenaren.

Informatie-uitwisseling tussen de bij toezicht en handhaving betrokken partijen is van cruciaal belang voor een effectieve uitvoering van de VTH-taken. Partijen hebben daarom de afspraak gemaakt een gezamenlijk systeem voor informatie-uitwisseling te ontwikkelen waarbij harmonisatie en standaardisatie essentieel zijn. Hiertoe is Inspectievier Milieu ontwikkeld (zie paragraaf 3.9).

Aanvullend op de gemaakte afspraken zijn Rijk, IPO en VNG begin 2012 overeengekomen de VTH-taken met betrekking tot BRZO-inrichtingen en IPPC¹⁵-categorie-4-installaties niet bij alle omgevingsdiensten onder te brengen, maar te bundelen in zes omgevingsdiensten (de zogenaamde BRZO-omgevingsdiensten). Ook hebben partijen afgesproken dat het bevoegd gezag de bevoegdheden om bestuursrechtelijk handhavend op te treden tegen overtredingen van deze bedrijven zal mandateren aan de directeuren van de BRZO-omgevingsdiensten. Ingevolge de Wabo is en blijft het bevoegd gezag echter verantwoordelijk voor de (kwaliteit van) vergunningverlening, toezicht en handhaving. In lijn hiermee is het bevoegd gezag ingevolge de Algemene wet bestuursrecht als mandaatgever verantwoordelijk voor de door de omgevingsdienst in mandaat genomen besluiten. De afspraak om te mandateren strekt er toe een meer doortastend en onafhankelijk optreden te bevorderen van de overheid tegen deze voor de veiligheid belangrijke bedrijven. Overigens geldt ook voor de overige omgevingsdiensten dat het wenselijk is dat hun directeuren mandaat van het bevoegd gezag krijgen om bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

2.2.2. Vereenvoudigen bevoegdheidsverdeling

De afspraak ten aanzien van de decentralisatie van bevoegdheden in het omgevingsrecht is wettelijk vertaald in het Bor dat op 1 oktober 2010 van kracht is geworden. In dit besluit is het bevoegd gezag voor een groot aantal inrichtingen verschoven van gedeputeerde staten van de provincie naar burgemeester en wethouders van de gemeente. Daarbij was een tijdelijke voorziening getroffen voor de periode dat er nog geen landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten was, in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van gedeputeerde staten voor het milieudeel van een door burgemeester en wethouders te verlenen omgevingsvergunning voor deze inrichtingen (artikel 6.7 in combinatie met bijlage I, onderdeel C, van het Bor). Zodra het landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten tot stand zou zijn gebracht, zou het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen worden geschrapt. De regeling van de vvgb in het Bor is op 1 januari 2014 ingetrokken¹⁶.

¹⁵ Met IPPC-categorie-4-installaties zijn de chemische industriebedrijven bedoeld, die de in bijlage I, onder punt 4, van de Richtlijn Industriële Emissies bedoelde stoffen (RL 2010/75/EU, PbEU 2010, L334) fabriceren.

¹⁶ Besluit van 29 november 2013, houdende vaststelling van het tijdstip waarop artikel 1.2a van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele artikelen van het Besluit omgevingsrecht (vvgb) vervallen (Stb. 2013, 521).

2.2.3. Versobering interbestuurlijk toezicht

De afspraken over versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht zoals voortgekomen uit het advies van de commissie Oosting, zijn wettelijk vertaald in de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233) die op 1 oktober 2012 in werking is getreden.

2.2.4. Wettelijke borging

Rijk, IPO en VNG enerzijds en het OM anderzijds beschouwen zoals hiervoor aangegeven, het aanpakken van de in paragraaf 2.1 genoemde problemen bij de uitvoering van de VTH-taken als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De afgelopen jaren hebben partijen daarom onder de paraplu van het interbestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) en het Programma versterking strafrechtelijke milieuhandhaving hard gewerkt aan onder meer het ontwikkelen van kwaliteitscriteria, het opzetten van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten, het bouwen en implementeren van een systeem van informatie-uitwisseling en het ontwikkelen van een nieuwe wijze van samenwerking tussen het bestuur enerzijds en het OM en de politie anderzijds. Op basis van deze aanpak met kenmerkende begrippen als «samenwerking» en «bottom up» krijgt het nieuwe VTH-stelsel vorm.

Dit uitgangspunt is in lijn met de motie Huijbregts-Schiedon c.s.¹⁷ van 23 maart 2010. De motie geeft aan dat er voor de problemen met de uitvoering van de vergunningverlening, het milieutoezicht en de milieuhandhaving een oplossing moet worden gevonden, maar dat het primaat daarvoor bij de gemeenten en de provincies moet liggen. Vormgeving en realisatie van de omgevingsdiensten moeten volgens de uitspraak van de Eerste Kamer niet bij wet worden opgelegd. In aanvulling op de uitspraak van de Eerste Kamer heeft de Tweede Kamer met het aannemen van de motie Boelhouwer en Wiegman-Van Meppelen Scheppink van 22 april 2010¹⁸, overwogen dat het ontbreken van een wettelijke plicht echter niet tot vrijblijvendheid kan leiden en dat, als het bottom up proces niet leidt tot een structurele oplossing van de problemen, een wettelijke verplichting moet worden heroverwogen. De Tweede Kamer heeft de regering daarom opgeroepen er op toe te zien dat die structurele oplossing er ook komt en om een route met de koepels af te spreken over de vorming van omgevingsdiensten en de kwaliteitseisen en de Kamer over de voortgang daarvan te informeren. De resultaten die zijn geboekt met de conform de motie met de koepels afgesproken route, worden met het wetsvoorstel geborgd.

Na het aannemen van de motie Huijbregts-Schiedon in de Eerste Kamer heeft regelmatig correspondentie met de Tweede Kamer plaatsgevonden over de wettelijke borging van VTH-taken en de vorming van omgevingsdiensten.

Op 15 juli 2011 is in een brief aan de Tweede Kamer¹⁹ aangekondigd om – vooruitlopend op de wettelijke borging – bij tijdelijke algemene maatregel van bestuur een instrument te creëren om gemeenten die niet willen deelnemen aan een omgevingsdienst, hiertoe alsnog te bewegen. De interventie zou eruit bestaan dat de belangrijkste gemeentelijke bevoegdheden tot het nemen van besluiten, die inhoudelijk gerelateerd zijn aan het basistakenpakket van de omgevingsdiensten, van de gemeenten naar de provincie overgaan. Het gaat daarbij om de bevoegdheden met betrekking tot activiteiten in meldingsplichtige en vergunningplichtige inrichtingen. Er is bij de indiening van het wetsvoorstel van

¹⁷ Kamerstukken I 2009/2010, 31 953, nr. I.

¹⁸ Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 32.

¹⁹ Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 41.

uitgegaan dat er vanaf dat moment sprake is van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten waaraan door iedere gemeente en provincie wordt deelgenomen. Het is daarom thans niet nodig de algemene maatregel van bestuur in werking te laten treden.

Op 29 november 2011 is de motie Houwers, Leegte en Van der Werf aangenomen²⁰ waarin de regering onder meer wordt verzocht om het succes van de omgevingsdiensten voor eind 2014 met de Kamer te evalueren. In een brief aan de Tweede Kamer op 8 december 2011²¹ is aangegeven dat het succes van de omgevingsdiensten eind 2014 zal worden geëvalueerd.

In de brief van 26 juni 2012²² is aan de Tweede Kamer het wetsvoorstel VTH aangekondigd om daarmee de vorming van omgevingsdiensten te bestendigen.

Voor wettelijke borging van VTH-taken en omgevingsdiensten zijn verschillende redenen.

Ten eerste sluit deze wettelijke borging aan bij één van de door de commissie Mans gesignaleerde problemen: de vrijblijvendheid waarmee de overheden de afgelopen jaren hun handhavingstaken hebben uitgevoerd en hebben samengewerkt. Bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de koepelorganisaties zoals het IPO en de VNG zijn niet bindend voor individuele provincies en gemeenten. De ervaringen uit het verleden laten zien dat een consequente uitvoering van de afspraken door alle partijen hierdoor in het gedrang kan komen. De wettelijke borging van de gemaakte afspraken neemt deze vrijblijvendheid weg. Dit is vooral relevant waar uniformiteit in organisatie of aanpak essentieel is zoals de «landsdekkendheid» van het netwerk van omgevingsdiensten, de taken die de omgevingsdiensten minimaal uitvoeren, de kwaliteitscriteria en de regionale aanpak van de handhaving. Zo is een effectieve ketenhandhaving een illusie als niet iedere partner in de keten zijn rol vervult. De uitdrukking «de ketting is zo sterk als de zwakste schakel» is hier zeker van toepassing.

Een tweede reden voor wettelijke borging is de noodzaak tot standaardisatie en uniformering. Het meest sprekend is dat voor de informatiehuishouding, waarvoor geldt dat uniformiteit en standaardisatie absolute randvoorwaarden zijn voor een effectief systeem van informatie-uitwisseling. Maar ook om transparantie, duidelijkheid en een *level playing field* voor bedrijven te realiseren, zijn harmonisering van voorschriften en uniformering van optreden noodzakelijk. Onder meer geldt dit voor het toepassen van uniforme interventiestrategieën voor specifieke categorieën van bedrijven.

Met opzet wordt in het voorgaande steeds gesproken over het wettelijk borgen. De reden hiervoor is dat de inrichting en het functioneren van het VTH-stelsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van gemeenten, provincies en het Rijk. Het wetsvoorstel faciliteert de invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid door het scheppen van een wettelijke grondslag voor het zogenaamde Bestuurlijk Omgevingsberaad, waarin afspraken worden gemaakt over de verschillende elementen van het VTH-stelsel.

²⁰ Kamerstukken II 33 000 XII, 33 000 A, nr. 19.

²¹ Kamerstukken II 2011–2012, 26 956, nr. 114.

²² Kamerstukken II 2011/12, 26 956, nr. 128.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Aansturing van het VTH-stelsel

Hierboven is al aangegeven dat de inrichting en het functioneren van het VTH-stelsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van enerzijds Rijk, IPO en VNG en anderzijds het OM. Dat stelsel bevat verschillende elementen, waarbij het kan gaan om uitvoeringsondersteunende zaken zoals de ontwikkeling van standaarden voor informatie-uitwisseling (zie paragraaf 3.9) of om meer inhoudelijke, richtinggevende of strategische zaken zoals de vaststelling van kwaliteitscriteria voor de VTH-taken en de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Verder gaat het om uniforme interventiestrategieën of afgestemde handavingsprioriteiten voor de politie. Deze zaken worden nu al en ook in de toekomst door de betrokken partijen op bestuurlijk niveau besproken en vastgesteld, na gezamenlijk en in overleg te zijn ontwikkeld. Hiervoor is het Bestuurlijk Omgevingsberaad ingesteld, dat in het voorgestelde artikel 5.5. een wettelijke grondslag krijgt. Deelnemers aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn naast de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de andere bij de aan de orde zijnde onderwerpen betrokken Ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het OM. Het functioneren van het VTH-stelsel wordt regelmatig in dat beraad tegen het licht gehouden. Voorts worden er afspraken gemaakt over de kaders voor het goed functioneren van het VTH-stelsel. De instelling van het Bestuurlijk Omgevingsberaad veroorzaakt geen extra bestuurlijke drukte, maar biedt een effectief gremium waarin partijen gezamenlijk invulling kunnen geven aan de uiteenlopende elementen van het VTH-stelsel waarvoor zij een eigen verantwoordelijkheid dragen.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om wettelijk verbindende werking te geven aan in het Bestuurlijk Omgevingsberaad gemaakte afspraken over kaders voor de uitvoering van VTH-taken. Het wetsvoorstel voorziet hiertoe in de mogelijkheid van regeling bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling van onderwerpen zoals prioriteetstelling die in het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn besproken. In dat opzicht schieten de in bestuurlijk overleg met het IPO en de VNG en hun bestuurlijke vertegenwoordigers gemaakte afspraken in de huidige praktijk te kort. Datzelfde gold voor de praktijk van het (inmiddels niet meer functionerende) Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Bespreking van bijvoorbeeld de landelijke uniforme handavingsstrategie BRZO in het Bestuurlijk Omgevingsberaad biedt de mogelijkheid om in het Bestuurlijk Omgevingsberaad ook afspraken te maken over de wettelijke verankering van die strategie op grond van bijvoorbeeld de Wet veiligheidsregio's voor de veiligheidsregio's.

De stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel als zodanig ligt – behoudens met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving – bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Diens stelselverantwoordelijkheid moet worden onderscheiden van de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag – veelal gemeenten en provincies – voor de VTH-taken en -bevoegdheden.

De stelselverantwoordelijkheid betekent voor de Minister van Infrastructuur en Milieu in de eerste plaats dat deze aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden, vast te leggen in wetgeving. Voorts moet hij zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering. In de derde plaats moet de stelselverantwoordelijke Minister voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handavingstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het gaat om het

strafrechtelijke handhavingstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook het aanwezig zijn van voldoende *checks and balances* in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit. Daarnaast moet de stelselverantwoordelijkheid met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten en tot het verbinden van conclusies aan de uitkomsten van dergelijk onderzoek. De betrokkenheid van de Minister van Veiligheid en Justitie bij het VTH-stelsel komt tot uitdrukking in diens deelname in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

3.2. Kwaliteitsbevordering binnen uitvoerende organisaties

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering gegarandeerd is. De overheid, ongeacht welk bestuursorgaan belast is met de uitvoering van deze taken, dient bij de uitvoering ervan te voldoen aan een zeker basiskwaliteitsniveau. Dit zowel ten aanzien van de werkprocessen als ten aanzien van deskundigheid en beschikbaarheid. Daar waar de overheid op vele gebieden andere partijen bindt aan kwaliteitscriteria ten aanzien van producten, protocollen ten aanzien van diensten en kwalificaties ten aanzien van beroepen, is het belangrijk dat de overheid ook zelf gebonden is aan basiskwaliteitseisen en aan protocollen zoals een interventie- en/of handhavingstrategie.

Het stellen van kwaliteitseisen is niet nieuw in het VTH-stelsel. Zo gelden nu al kwaliteitseisen voor een adequaat handhavingproces op grond van de Wabo. Wel nieuw ten opzichte van de huidige Wabo is de verplichting om dat adequate handhavingproces voor de basistaken voortaan op regionaal niveau in te richten. Voorts zullen aan de thans geldende proceseisen minimumeisen qua deskundigheid en beschikbaarheid worden toegevoegd voor de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning in de Wabo en voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in andere wetten voor de elementen van de omgevingsvergunning die door deze wetten worden geregeld, zoals in paragraaf 2.2.1 is aangegeven.

Bij de eisen voor een adequaat handhavingproces gaat het om de verplichtingen zoals die in het op de Wabo gebaseerde Bor en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn opgenomen voor toezicht en handhaving op het terrein van milieu, bouwen en ruimtelijke ordening. Het gaat dan onder meer om de in artikel 7.2, tweede lid, van het Bor opgenomen verplichting om een probleemanalyse uit te voeren waarop het handhavingbeleid is gebaseerd. In het handhavingbeleid moeten de handhavingprioriteiten worden vastgesteld.

Voorts gaat het om het vastleggen van een handhaving- of interventiestrategie en het door het bevoegd gezag afleggen van rekenschap en verantwoording over de uitvoering van het toezicht en handhaving aan de gemeenteraad of provinciale staten.

Dergelijke verplichtingen golden overigens al voor de inwerkingtreding van de Wabo voor de milieuhandhaving op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Nieuw is dat een deel van de taken, waarvoor deze kwaliteitseisen gaan gelden (basistakenpakket), voortaan door de omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd. Handhavingprioriteiten worden in de toekomst dus niet langer alleen bepaald aan de hand van een probleemanalyse door het bevoegd gezag van een gemeente of van een provincie, maar door alle aan de omgevingsdienst deelnemende handhavingpartners aan de hand van een gezamenlijk uitgevoerde probleemanalyse.

De kwaliteitseisen gelden niet alleen voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de omgevingsdiensten, maar ook voor de uitvoering van de achterblijvende taken en bevoegdheden bij gemeenten en provincies. In paragraaf 3.3 wordt hierop verder ingegaan.

Voorts is een nieuw element in dit wetsvoorstel dat de bestaande verplichting voor het bestuur en de toezichthouders tot afstemming met de strafrechtelijke instanties wordt uitgebreid tot een afstemmingsverplichting over en weer in de voorgestelde artikelen 5.4, eerste lid, onder b, van de Wabo en in het bijzonder artikel 58a, tweede lid, van de Wet op de economische delicten (WED).

Nieuw element is ten slotte dat naast uniforme interventiestrategieën handhavingsprioriteiten voor de verschillende handhavingsorganisaties kunnen worden vastgesteld, indien dit van bovenregionaal belang is. Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, moet hierbij worden gedacht aan in het Bestuurlijk Omgevingsberaad door partijen gezamenlijk afgesproken handhavingsprioriteiten. Deze afspraken kunnen in een ministeriële regeling gebaseerd op het voorgestelde artikel 5.4, tweede lid, van de Wabo en – voor zover het de strafrechtelijke handhaving betreft – artikel 58a, eerste lid, van de WED worden geïncorporeerd.

Bij minimumeisen ten aanzien van deskundigheid en beschikbaarheid gaat het om het vereiste opleidings-, kennis- en ervaringsniveau van medewerkers en om de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen. Wat dit laatste betreft, gaat het dus niet om een norm voor de capaciteitsinzet per inrichting of project.

De met voorbereidende of uitvoerende taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht of handhaving belaste ambtenaren kunnen hun taak alleen dan adequaat vervullen, als zij over voldoende deskundigheid beschikken, gebaseerd op zowel opleiding als ervaring. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat zij in voldoende mate inzetbaar zijn. Het kan en mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat er voor cruciale bedrijfsprocessen op het gebied van VTH-taken geen vervangende voorziening is in geval van ziekte of dat werkzaamheden moeten worden verricht door medewerkers die daarvoor onvoldoende zijn opgeleid, niet over voldoende ervaring beschikken of de werkzaamheden slechts incidenteel verrichten.

De Mor bevat in hoofdstuk 10 al enkele relevante verplichtingen. Zo is op grond van deze regeling bepaald dat de milieutoezichthouders adequaat zijn opgeleid of zo nodig worden opgeleid op basis van een opleidingsplan.

Kwaliteitscriteria zoals hiervoor bedoeld zijn in 2010 bestuurlijk vastgesteld (kwaliteitscriteria 2.0). In 2011 zijn de criteria in de vorm van een zelfevaluatie door de gemeenten toegepast. Na evaluatie van de bruikbaarheid van de criteria in 2011 zijn deze onder de paraplu van het Programma Uitvoering met Ambitie aangepast en in juni 2012 opnieuw bestuurlijk vastgesteld (kwaliteitscriteria 2.1). Daarbij is de afspraak gemaakt dat de kwaliteitscriteria uiterlijk op 1 januari 2015 zijn geïmplementeerd.

Op basis van dit wetsvoorstel wordt de toepassing van deze criteria wettelijk voorgeschreven. Dit betreft zowel de taken die aan een omgevingsdienst worden overgedragen als de bij een gemeente of provincie achterblijvende VTH-taken.

Gemeenten zijn inmiddels bezig geweest met het invullen van een zelfevaluatie om te onderzoeken in hoeverre wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria 2.1. Aan de hand daarvan zijn vervolgens verbeterplannen opgesteld om te bereiken dat per 1 januari 2015, de geplande datum van inwerkingtreding, voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria.

3.3. Kwaliteitsbevordering op bovenprovinciaal en bovenregionaal niveau

Om overtredingen van het omgevingsrecht effectief te kunnen aanpakken en de criminaliteit binnen het werkveld te bestrijden, is samenwerking tussen de betrokken instanties op bovenprovinciaal en bovenregionaal niveau noodzakelijk. Voorbeelden waarbij dit speelt zijn ketenhandhaving (bijvoorbeeld ten aanzien van verontreinigde grond, bouwstoffen en afvalstoffen) en het gericht nationaal aanpakken van bepaalde categorieën overtredingen of overtreeders. De noodzaak tot uniform optreden van overheden tegen overtredingen door bepaalde typen bedrijven onderstreept het belang dat hieraan bij wettelijk voorschrift eisen worden gesteld. De ervaring van de afgelopen jaren met organisaties als het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) en de Regiegroep Landelijke aanpak toezicht risicovolle bedrijven leert dat de daar gemaakte afspraken onvoldoende bindend zijn of dat niet alle relevante organisaties betrokken zijn. Zoals de commissie Mans constateert: de afspraken die worden gemaakt, zijn te vrijblijvend en daarnaast onvolledig voor wat betreft de organisaties die ze aangaan. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om in het Bestuurlijk Omgevingsberaad gemaakte afspraken over bijvoorbeeld prioriteitstelling, handhavings- en interventiestrategieën wettelijk vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

De wenselijkheid van een bindende handhavingstrategie en het kunnen bepalen van landelijke prioriteiten staat al veel langer vast (zie de brieven met kabinetstandpunten over het rapport van de Commissie Mans «De tijd is rijp»²³ en paragraaf 2.2.4.). Bij de vaststelling van de handhavingsstrategie en de bovenregionale prioriteiten in het Bestuurlijk Omgevingsberaad zal worden geborgd dat er ruim voldoende capaciteit overblijft voor de eigen regionale of lokale prioriteiten en dat er nog steeds voldoende rekening kan worden gehouden met lokale en regionale verschillen. Het is zeker niet de bedoeling om met het stellen van landelijke prioriteiten een vergaand beslag op de lokale en regionale handhavingscapaciteit te leggen. Waar het om gaat is dat er voor een af te spreken periode prioriteit wordt gegeven aan een landsdekkende aanpak van een beperkt aantal handhavingsproblemen. Om urgente problemen gezamenlijk en uniform aan te pakken, zoals bijvoorbeeld asbest en bodemverontreiniging, en om te voorkomen dat die problemen zich gaan verplaatsen naar regio's waar ze zonder afspraken daarover mogelijk niet zouden worden aangepakt. Hiervoor is landelijke prioriteitstelling noodzakelijk. Het is de verwachting, dat in de praktijk zal blijken dat de regionale prioriteiten in de meeste regio's wel zullen samenlopen met de bovenregionale prioriteiten.

Vanzelfsprekend is het daarnaast van het grootste belang dat het bevoegd gezag, het OM en de politie hun activiteiten op elkaar afstemmen. Overtreding van omgevingsrechtelijke voorschriften kan immers zowel via strafrecht als via bestuursrecht gesanctioneerd worden. Overleg en afspraken tussen de betrokken instanties zijn daarom noodzakelijk. Dit is te meer urgent nu de commissie Mans constateert dat de huidige structuur van het handhavingssysteem een grote barrière vormt voor de aanpak van zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

3.4. Horizontale kwaliteitsborging

Met de aanwezigheid van de in de voorgaande paragrafen beschreven kwaliteitscriteria en wettelijk verbindende prioriteitstelling, handhavings- en interventiestrategieën is de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken overeenkomstig deze criteria en afspraken als zodanig

²³ Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215 en Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130.

nog niet gegarandeerd. Hiertoe is toezicht op de uitvoering noodzakelijk. Overeenkomstig het advies van de commissie Oosting over versobering van het interbestuurlijk toezicht, moet horizontaal toezicht in het VTH-stelsel in beginsel toereikend (kunnen) worden geacht. Daarbij staan verantwoording aan en controle door de gemeenteraad en provinciale staten over de kwaliteit van de uitvoering centraal. De commissie Oosting noemt in dit verband onder meer visitaties, benchmarking, monitoring en expertisecentra als instrumenten ter bevordering van en bewaking van de kwaliteit van uitvoering.

Een eerste aanzet voor horizontale kwaliteitsborging is al gegeven met de in het Bor opgenomen eisen om het handhavingsbeleid, de uitwerking van dat beleid in een uitvoeringsprogramma en het verslag van de evaluatie van die uitvoering bekend te maken aan de gemeenteraad en aan provinciale staten. Deze aanzet wordt in het nieuwe VTH-stelsel op drie punten versterkt.

In de eerste plaats moeten burgemeester en wethouders jaarlijks onderzoek doen naar de kwaliteit van de door hen zelf en in hun opdracht door de omgevingsdienst uitgevoerde gemeentelijke taken en de resultaten van dat onderzoek rapporteren aan de gemeenteraad. Evenzo moeten gedeputeerde staten jaarlijks onderzoek doen naar en rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken aan provinciale staten. Het jaarlijkse onderzoek draagt er aan bij dat verbetering van de kwaliteit van de VTH-taken constant de aandacht heeft. Daarbij ligt aansluiting bij de begrotingscyclus voor de hand. De artikelen 213a, eerste lid, Gemeentewet en 217a, eerste lid, Provinciewet bevatten een algemene verplichting voor burgemeester en wethouders en commissaris van de Koning en gedeputeerden tot het verrichten van periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Artikel 5.7, eerste lid, vormt in dit verband een nadere invulling van deze algemene verplichting. Die nadere invulling is nodig omdat het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur er niet vanzelf toe leidt dat er onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en bevoegdheden in het omgevingsdomein.

De wijze van onderzoek en rapportage is verder uitgewerkt door de partijen in het VTH-stelsel. Dit heeft geresulteerd in een digitaal instrument voor zelfevaluatie dat door het Rijk aan de decentrale overheden ter beschikking is gesteld. Het digitale instrument vergemakkelijkt het uitvoeren van het zelfonderzoek en de rapportage daarover aan de gemeenteraden en provinciale staten. Raad en staten zijn daardoor beter in staat om goed en voldoende specifiek toe te zien op de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Gemeenten hebben met behulp van dit digitale instrument al zelfevaluaties uitgevoerd en hebben aan de hand daarvan verbeterplannen opgesteld om te bereiken dat per 1 januari 2015 – aan het einde van het afgesproken implementatietraject – wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria. De onderzoeksverplichting leidt niet tot een extra belasting voor gemeenten en provincies, omdat het Rijk het digitale instrument voor het onderzoek ter beschikking heeft gesteld en de verplichting dient ter invulling van de horizontale verantwoording.

In de tweede plaats wordt in het voorgestelde artikel 5.7, derde lid, voorzien in de mogelijkheid, dat bij ministeriële regeling wordt bepaald dat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders een prestatievergelijking uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering van de taken en bevoegdheden. Het instrument van de «collegiale toets/prestatievergelijking/visitatie» wordt uitgewerkt in navolging van de inzet van dat instrument in het bodemdomein, waarbij de provincies en de 26 op dat terrein bevoegde gemeenten elkaar jaarlijks toetsen op de aanwezigheid

van een bodemkwaliteitssysteem aan de hand van een vooraf opgesteld protocol. Van die toetsing wordt een verslag met verbeterpunten opgesteld en bij de volgende toetsing wordt beoordeeld of de verbeterpunten zijn uitgevoerd. Aldus draagt de prestatievergelijking bij aan de constante verbetering van de kwaliteit in het bodemdomein. Het is de bedoeling om ook voor het VTH-domein een door partijen gezamenlijk te ontwikkelen model van collegiale toetsing/prestatievergelijking/visitatie inclusief een toetsingsprotocol in het Bestuurlijk Omgevingsberaad vast te stellen en daarbij afspraken te maken over de toepassing ervan. Het voorgestelde artikel 5.7 maakt het mogelijk om de prestatievergelijking en het daarvoor ontwikkelde model wettelijk vast te leggen. Het staat nog niet vast of daadwerkelijk een wettelijke verplichting tot prestatievergelijking zal worden doorgevoerd. Indien gemeenten en provincies zich voldoende inspannen om de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en-bevoegdheden constant te verbeteren door jaarlijks onderzoek te doen naar en te rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken aan de gemeenteraad en provinciale staten en de uitkomsten van die onderzoeken en de verbeterpunten onderling te uitwisselen, dan is een wettelijke verplichting tot prestatievergelijking niet nodig.

Indien zou worden besloten om bij regeling een prestatievergelijking voor te schrijven, dan brengt dit geen extra belasting voor gemeenten en provincies met zich, omdat hiervoor de basisinformatie kan worden gebruikt die is verkregen uit de uitgevoerde onderzoeken op grond van artikel 5.7, eerste lid.

In de derde plaats is in artikel 5.9 bepaald dat horizontale verantwoording wordt afgelegd in de vorm van een jaarlijks verslag, voorgevallen waarin burgemeester en wethouders zijn afgeweken van een door de omgevingsdienst voorgestelde ontwerpbeslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning of een voorgesteld ontwerp voor een bestuurlijk handhavingsbesluit. In paragraaf 3.8 wordt dieper ingegaan op deze bepaling in samenhang met de wenselijkheid van vergaande mandatering van bevoegdheden aan de omgevingsdiensten.

3.5. Coördinatie door de provincie

Het voorgestelde artikel 5.6 van de Wabo heeft betrekking op de coördinatietaak van de provincies. Het artikel komt in hoofdlijnen overeen met de in het huidige artikel 5.4 van de Wabo opgedragen taak en gaat nog verder terug tot de Wet milieubeheer (de provincie coördineert een goede samenwerking op het gebied van milieuhandhaving). Gedeputeerde staten hebben volgens artikel 5.4 van de Wabo de zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de krachtens artikel 5.3 geregelde verplichtingen. Deze verplichtingen betreffen onder andere een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de met bestuursrechtelijke handhaving belaste instanties. Ter uitvoering van hun coördinatietaak bevorderen gedeputeerde staten het maken van afspraken over het voldoen aan de kwaliteitseisen en de daarvoor benodigde voorzieningen en over de samenwerking bij de handhaving binnen de provincie.

Deze taak wordt in het voorgestelde artikel 5.6 enerzijds verruimd namelijk met de coördinatie ten aanzien van de minimeisen voor deskundigheid en beschikbaarheid en de kwaliteit van de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning (in de Wabo en in de betrokken andere wetten). Anderzijds vinden de samenwerking bij de handhaving tussen de omgevingsdiensten en de andere relevante handhavingspartners zoals het OM, de politie, het bevoegd gezag voor de Waterwet, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de veiligheidsregio's, en de onderlinge afstemming van de handhavingstaken die bij de omgevingsdiensten zijn ondergebracht, voortaan primair plaats op het schaalniveau van de «omgevingsdienstregio». De behoefte aan (aanvullende) provinciale coördinatie zal hierdoor beperkt zijn.

Met betrekking tot de bij de omgevingsdienst ondergebrachte VTH-taken zal het voldoen aan de minimumeisen voor deskundigheid en beschikbaarheid voortaan vooral aan de orde zijn in het gebruikelijke overleg tussen de omgevingsdienst en de bestuursorganen die de omgevingsdienst hebben ingesteld. Bij de provinciale coördinatie zal ook hier met de in het verband van de omgevingsdienst gemaakte afspraken rekening moeten worden gehouden.

De provincies zullen echter op basis van hun ervaring zeker in de beginperiode van het functioneren van de omgevingsdiensten nog een belangrijke rol spelen bij het voldoen aan de kwaliteitseisen.

Met betrekking tot de niet bij de omgevingsdiensten in een provincie ondergebrachte VTH-taken blijven gedeputeerde staten zorg dragen voor de begeleiding van de gemeenten bij het voldoen aan de kwaliteitseisen, het treffen van de daarvoor benodigde voorzieningen en het maken van afspraken daarover.

De coördinatie op het vlak van de (aanvullende) kwaliteitseisen zal zich, zolang de kwaliteitseisen nog niet wettelijk zijn vastgelegd, vooral richten op het ondersteunen van de omgevingsdiensten en de gemeenten bij de introductie van deze criteria binnen de organisaties. Hierbij speelt een rol dat de gemeenten daarvoor een redelijke termijn moet worden gegeven. In die tijd kan van interbestuurlijk toezicht voor wat betreft het voldoen aan de aanvullende kwaliteitseisen uiteraard geen sprake zijn. Wanneer de criteria wettelijk zijn vastgelegd, zal de provinciale inzet niet alleen bestaan uit coördinatie maar ook uit interbestuurlijk toezicht. Het voldoen aan op de Wabo gebaseerde kwaliteitscriteria is immers een door de wet gevorderd resultaat dat naar behoren tot stand moet worden gebracht. Wanneer een gemeente daarin tekort schiet en het horizontale toezicht van de gemeenteraad of de in paragraaf 3.4 genoemde collegiale toets geen soelaas heeft geboden, dient de provincie daar in het kader van het interbestuurlijk toezicht zo nodig tegen op te treden (zie hierna paragraaf 3.6).

3.6. Interbestuurlijk toezicht

Van belang voor de werking van dit wetsvoorstel in de praktijk is het gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht. Achtergrond van de revitalisering is het algemene voornemen tot het terugdringen van bestuurlijke drukte. Dit is onder meer uitgewerkt in de Wet revitalisering generiek toezicht, ter opvolging van het advies van de commissie Oosting. Deze wet is op 1 oktober 2012 in werking getreden. Sindsdien houdt de provincie interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van wettelijke taken door de gemeenten. Hiertoe beschikt de provincie over het gerevitaliseerde generieke instrumentarium (schorsing en spontane vernietiging van besluiten en in de plaats treden bij taakverwaarlozing).

Gelijktijdig zijn enkele specifieke toezichtsinstrumenten in paragraaf 5.2 van de Wabo komen te vervallen. Het betreft hier de aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten, zoals eerder geregeld in artikel 5.7, en de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu, zoals eerder geregeld in artikel 5.9. Deze wijzigingen hangen samen met de naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting gewijzigde visie op interbestuurlijk toezicht en de verhouding tussen bestuursorganen onderling. In die visie wordt uitgegaan van vertrouwen, is er minder bemoeienis van hogerhand, ligt er meer nadruk op

horizontale verantwoording aan de gemeenteraad en aan provinciale staten en komen de generieke toezichtsinstrumenten in plaats van specifieke toezichtsinstrumenten.

Het feit dat provincies en gemeenten samenwerken in een omgevingsdienst is niet van invloed op het interbestuurlijk toezicht van de provincies of het Rijk op de uitvoering van wettelijke taken door de gemeenten onderscheidenlijk de provincies. Uitgangspunt bij de samenwerking in een omgevingsdienst is namelijk dat een aantal voorbereidende, toezichthoudende en uitvoerende taken door het bevoegd gezag worden opgedragen aan de directeur van de omgevingsdienst. Er is geen sprake van overdracht (delegatie) van bevoegdheden tot het nemen van besluiten door gemeenten en provincies. Wel wordt er vanuit gegaan dat bevoegdheden tot het nemen van handhavingsbesluiten worden gemandateerd aan de directeuren van de omgevingsdiensten voor in ieder geval voor het basistakenpakket. De verantwoordelijkheid voor de besluiten in mandaat blijft berusten bij burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten.

Indien in het kader van interbestuurlijk toezicht formeel zou moeten worden opgetreden tegen een door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat genomen besluit, dan moet worden opgetreden naar de gemeentelijke of de provinciale bestuurder in wiens mandaat het betreffende besluit is genomen.

Omdat de kwaliteitscriteria op grond van het voorgestelde artikel 5.3 zich richten tot burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten en dus niet tot de omgevingsdienst, blijven deze bestuursorganen als bevoegd gezag verantwoordelijk voor een goede toepassing van de kwaliteitscriteria. Dit geldt eveneens als taken waarop de criteria van toepassing zijn, worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. Dat betekent dat de provincie als het naasthogere gezag er op moet toezien dat burgemeester en wethouders hun verantwoordelijkheid nemen om te zorgen dat «hun omgevingsdienst» aan de kwaliteitscriteria voldoet. Evenzo zal het Rijk erop moeten toezien dat gedeputeerde staten dezelfde verantwoordelijkheid nemen.

De verwachting is overigens dat een provincie in de praktijk geen interbestuurlijk toezicht zal (hoeven) uitoefenen op de gemeenten met betrekking tot het door de omgevingsdienst voor de gemeenten uitgevoerde basistakenpakket. Als in de praktijk zou worden geconstateerd dat een gemeente er onvoldoende voor zorgt dat «zijn omgevingsdienst» aan de kwaliteitscriteria kan voldoen, ligt het meer voor de hand dat een dergelijk probleem binnen het bestuur van de omgevingsdienst aan de orde wordt gesteld door een of meerdeelnemers aan de omgevingsdienst. Dat kan de provincie zijn, maar ook een andere in de omgevingsdienst deelnemende gemeente. Daardoor zal het gesignaleerde probleem onderwerp kunnen worden voor nader beraad binnen het bestuur van de omgevingsdienst. Daarbij zal door de bestuursleden namens de deelnemende gemeenten en provincie dan naar een oplossing gezocht moeten worden.

Voor de uitvoering van de bij de gemeenten achterblijvende taken ligt dit anders; maar ook daar geldt dat het provinciale interbestuurlijk toezicht terughoudend zal worden toegepast en alleen als het mechanisme van horizontale verantwoording niet wordt toegepast of niet tot evident noodzakelijke actie leidt.

Het interbestuurlijk toezicht van het Rijk en van de provincies richt zich behalve op de toepassing van de kwaliteitscriteria ook op de uitvoering van andere verplichtingen die uit hoofde van dit wetsvoorstel bestaan voor de provincies onderscheidenlijk de gemeenten, zoals de verplichting

om het basistakenpakket door de omgevingsdienst te laten uitvoeren of om informatie uit te wisselen krachtens het voorgestelde artikel 5.9a. Als een gemeente bijvoorbeeld weigert om de krachtens het voorgestelde artikel 5.8 aangewezen taken te laten uitvoeren door een omgevingsdienst, dan kan de provincie uiteindelijk de betreffende taken in de plaats van die gemeente opdragen aan de omgevingsdienst.

3.7. Basistakenpakket

Voor een deel van de bedrijven en activiteiten waarop de VTH-taken zich richten, geldt dat deze van een zodanig karakter zijn dat het uitvoeren van de taken door de omgevingsdiensten nodig is. De redenen hiervoor kunnen uiteenlopend van aard zijn. Het kan gaan om complexe taken waarvoor specifieke kennis en kunde noodzakelijk zijn. Het kan daarnaast gaan om niet geografisch gebonden activiteiten zoals mobiel breken van puin, activiteiten die bovenlokale effecten kunnen hebben (bijvoorbeeld uitstoot van schadelijke emissies) of onderdeel vormen van een keten en activiteiten waarvoor in ieder geval een uniforme aanpak belangrijk is met het oog op een gelijk speelveld. Na uitgebreide discussie hierover tussen Rijk, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, OM en politie is een lijst van taken vastgesteld waarvan uitvoeren door omgevingsdiensten in ieder geval geboden is (het basistakenpakket). Deze lijst is bestuurlijk vastgesteld op 1 juni 2011²⁴.

Voor het adequaat uitvoeren van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het noodzakelijk dat in het gehele land minimaal de taken uit het basistakenpakket op regionaal niveau worden uitgevoerd. Dit is niet alleen nodig om de hiervoor genoemde inhoudelijke redenen, maar ook om de voor de uitvoering van deze taken zo onmisbare regionale aanpak van toezicht en handhaving in samenwerking tussen de betrokken partijen te realiseren.

Bijvoorbeeld, controle op een asbestverwerkend bedrijf vergt in de eerste plaats dat die controle voldoet aan de kwaliteitseisen ten aanzien van deskundigheid en beschikbaarheid. Dit is alleen haalbaar als voldaan wordt aan de eis van voldoende kritische massa. Om milieutechnische redenen en ter voorkoming van concurrentievervalsing is het wenselijk dat in de ene gemeente niet soepeler wordt omgegaan met de toepasselijke regelgeving dan in de andere. Ook het ketenaspect is relevant als het gaat om asbestverwerking: het voor de menselijke gezondheid zo schadelijke sloopproduct wordt dikwijls verplaatst van de ene locatie naar de andere en kan dan onder de verantwoordelijkheid van verschillende bestuursorganen vallen, wat tot samenwerking noodzaakt. Ten slotte is het in het voorbeeld van asbestverwerking goed denkbaar dat bij ernstige overtredingen strafrechtelijk optreden aan de orde moet zijn. Daarvoor is goede samenwerking noodzakelijk tussen enerzijds alle partijen die vanuit het bestuurlijk niveau betrokken zijn (geweest) bij vergunningverlening en handhaving ten aanzien van het betrokken bedrijf en anderzijds het OM. Het is voor het OM echter ondoenlijk om met alle individuele gemeenten samenwerkingsafspraken te maken.

Dit wetsvoorstel legt in artikel 5.8, derde lid, aan het bevoegd gezag de verplichting op om de daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen taken uit te laten voeren in het verband van een omgevingsdienst. Wanneer een gemeente de aangewezen taken onverhoopt niet door de omgevingsdienst laat uitvoeren, kan de provincie ingrijpen in het kader van het interbestuurlijk toezicht met het instrumentarium uit de Wet revitalisering generiek toezicht (Gemeentewet en Provinciewet).

²⁴ Op de website www.omgevingsdienst.nl is versie 2.3 te vinden.

Vanzelfsprekend kunnen gemeenten andere dan de bij de maatregel aangewezen taken (te denken valt aan andere milieutaken en taken op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening) laten uitvoeren door de omgevingsdiensten, bijvoorbeeld wanneer in de rapportage aan de raad naar voren is gekomen dat op gemeentelijk niveau niet aan de kwaliteitscriteria voor de achterblijvende taken wordt of kan worden voldaan. Ook provincies kunnen meer taken, bijvoorbeeld op het terrein van de natuurwetgeving, bij omgevingsdiensten onderbrengen.

3.8. Eisen aan de regionale samenwerking in omgevingsdiensten

In het voorgestelde artikel 5.8, eerste lid, is bepaald dat de schaal waarop en het werkgebied waarbinnen gemeenten en provincie regionaal moeten samenwerken bij de uitvoering van het basistakenpakket congruent moeten zijn met die van de veiligheidsregio's. Congruentie van schaal en werkgebied komt de afstemming tussen de VTH-taken van de omgevingsdienst en de taken van de veiligheidsregio ten goede. Eén omgevingsdienst kan overigens meer dan één (gehele) veiligheidsregio bestrijken, zoals bijvoorbeeld het geval is met de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek.

Het komt in de huidige situatie echter ook voor dat er twee omgevingsdiensten – voor twee zogenoemde kringen van gemeenten – functioneren binnen één veiligheidsregio, zoals bijvoorbeeld het geval is in de veiligheidsregio Hollands Midden. Het is de bedoeling dat het functioneren van méér omgevingsdiensten in één veiligheidsregio een uitzondering is en blijft. In de onder dit wetsvoorstel hangende ministeriële regeling worden de bestaande uitzonderingen daarom benoemd en daarmee geformaliseerd. Er is voor het niveau van een ministeriële regeling gekozen om omdat het gaat om het tijdelijk toestaan van deze uitzonderingen. Bij beëindiging van de uitzonderingssituatie zal aanpassing van de ministeriële regeling plaatsvinden om de situatie te bestendigen. Nieuwe uitzonderingen worden niet toegestaan. Einddoel blijft congruentie tussen de werkgebieden van de omgevingsdiensten en die van de veiligheidsregio's.

In het voorgestelde artikel 5.8, eerste lid, is voorts bepaald dat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders een omgevingsdienst instellen als openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Specifiek voor de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket weegt zwaar dat alle gemeenten deelnemen in de omgevingsdienst, dat wil zeggen mede-eigenaar worden van de omgevingsdienst en daarmee medeverantwoordelijkheid dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst. De uitvoering van de basistaken en het daarmee belaste personeel moet daarbij in volle omvang vanuit één punt (kunnen) worden aangestuurd. Medewerkers moet een duurzaam dienstverband worden geboden en de verbinding van de overheden aan de organisatie van de omgevingsdienst moet een duurzaam karakter hebben. Het openbaar lichaam komt dan het meest in aanmerking. In verband met het bovenstaande is het bijvoorbeeld niet gewenst als een gemeente zijn basistaken door de omgevingsdienst wil laten uitvoeren op basis van een contract. Contractuele afspraken tussen de omgevingsdienst en individuele gemeenten over de toezichttaken uit het basistakenpakket belemmeren het continu en slagvaardig opereren van de omgevingsdienst als de ketenpartner in de regio en het maken van afspraken daarover met de andere (keten)handhavingspartners. Een gemeente die niet wil deelnemen in een openbaar lichaam geeft daarmee tevens aan geen medeverantwoordelijkheid te willen dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst.

Een en ander laat onverlet dat gemeenten andere taken dan de basistaken door de omgevingsdienst kunnen laten uitvoeren op basis van een contract.

De zogeheten centrumgemeenteconstructie (volgens artikel 8, derde lid, van de Wgr) vormt ten opzichte van het openbaar lichaam (volgens artikel 8, eerste lid, van die wet) evenmin een voor de omgevingsdienst wenselijke rechtsvorm. Bij een centrumgemeenteconstructie is het de vraag of de provincie haar taken en personeel verantwoord kan overdragen en of en hoe een centrumgemeente de taakuitvoering ten behoeve van de provincie (maar ook de andere gemeenten en overige partners) blijvend zal en kan borgen. Er is bij een centrumgemeenteconstructie geen sprake van mede-eigenaarschap van de provincie en de andere gemeenten en daarmee van medeverantwoordelijkheid voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de constructie. De dienstverlening door een centrumgemeente is geen kerntaak of behoort niet tot de primaire taken van die gemeente waardoor vooral kleinere gemeenten afhankelijk en dus kwetsbaar zijn.

Het openbaar lichaam wordt als organisatievorm voorgeschreven en het instellen van een omgevingsdienst in een andere vorm is na het in werkingtreden van artikel 5.8 niet mogelijk. Op het tijdstip van indienen van het wetsvoorstel functioneren er met instemming van de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie een drietal zogenaamde «netwerk-omgevingsdiensten» in Overijssel en Noord-Limburg. Afspraak is dat deze omgevingsdiensten na één jaar functioneren worden geëvalueerd waarna eventueel alsnog wordt gekozen voor instelling als openbaar lichaam. Na 1 januari 2015 kan dit eventueel met interbestuurlijk toezicht worden afgedwongen.

Op grond van het voorgestelde artikel 5.8, vierde lid, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de instelling en organisatie van een omgevingsdienst. Het zal gaan om eisen die essentieel zijn voor het borgen van de continuïteit en (uniforme) werking van het VTH-systeem als geheel. Het is daarbij de bedoeling om de reeds uit de Wgr voortvloeiende eisen aan te vullen met specifiek op (de werkprocessen van de) omgevingsdiensten gerichte bepalingen. Specifieke eisen zijn bovendien nodig, omdat de algemene bepalingen uit de Wgr voor openbare lichamen de conformiteit niet garanderen voor de niet als openbaar lichaam ingestelde «netwerk-omgevingsdiensten». Momenteel geldt voor de inrichting van de omgevingsdiensten de «Checklist Criteria RUD-vorming» waarin tal van criteria zijn opgenomen om de zogenaamde robuustheid van de omgevingsdiensten te garanderen. De inhoud van deze checklist zal worden betrokken bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur op grond van deze wet.

Het voorgestelde artikel 5.9 schrijft voor dat burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, jaarlijks aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk provinciale staten, verslag uitbrengen over de gevallen, waarin zij zijn afgeweken van een door de omgevingsdienst voorgestelde omgevingsvergunning of een voorgesteld bestuurlijk handhavingsbesluit. Het verplichte jaarlijkse verslag heeft betrekking op alle situaties waarin een door de directeur van een omgevingsdienst voorgesteld ontwerpbesluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning of een voorgesteld ontwerpbesluit tot bestuurlijke handhaving niet is overgenomen door het bevoegd gezag.

De wenselijkheid van deze verslagplicht hangt samen met de wenselijkheid van vergaande (vrijwillige) mandatering van bevoegdheden aan de directeurs van de omgevingsdiensten. Zoals al aan het einde van paragraaf 2.2.1 is vermeld, is het bevoegd gezag ingevolge de Wabo

verantwoordelijk voor de (kwaliteit van) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Het is wenselijk dat het bevoegd gezag daarvoor (bestuurlijk en politiek) verantwoordelijk blijft zoals is afgesproken in de package deal met VNG en IPO en dat bevoegdheden dus niet worden verschoven. Delegatie van bevoegdheden aan een omgevingsdienst is dus onwenselijk.

Het bevoegd gezag moet binnen zijn verantwoordelijkheid in ieder geval de uitvoering van het basistakenpakket opdragen aan de omgevingsdienst. De omgevingsdienst bereidt de besluiten, zoals bijvoorbeeld de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning of een bestuurlijk handhavingsbesluit, voor.

Mandatering van in het bijzonder de bestuurlijke handhavingsbevoegdheden (bijvoorbeeld tot oplegging van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of intrekking van een vergunning of ontheffing op grond van artikel 5.19 van de Wabo) aan de directeurs van de omgevingsdiensten is om een aantal redenen wenselijk. Mandatering van bestuurlijke handhavingsbevoegdheden bevordert een doortastend en onafhankelijk handhavend optreden tegen overtredingen. Mandatering betekent voor een bestuurder van gemeente of provincie dat deze zijn verantwoordelijkheid (als mandaatgever) stevig geborgd weet in de professionaliteit van de omgevingsdienst en de met de omgevingsdienst afgesproken kaders. Daarom is in bestuurlijk overleg regelmatig de wenselijkheid benadrukt van het mandateren van bevoegdheden door gemeenten en provincies. Mandatering kan echter niet wettelijk worden voorgeschreven. Gemeenten en provincies kunnen alleen worden verplicht om de uitvoering van daartoe aangewezen taken op te dragen aan de omgevingsdienst.

Eigen aan de mandaatsfiguur is dat de mandaatgever bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen en het mandaat te allen tijde kan intrekken (artikel 10:7 en 10:8 van de Algemene wet bestuursrecht). Met behulp van de verslagplicht van artikel 5.9 wordt inzicht geboden aan de gemeenteraad en provinciale staten op die situaties waarin besluiten door de gemeentelijke of provinciale bestuurder zelf zijn genomen en waarbij is afgeweken van een door de omgevingsdienst voorgesteld ontwerp-besluit. De gemeenteraad of provinciale staten zullen vervolgens in het kader van de horizontale kwaliteitsborging moeten beoordelen of de bestuurder terecht is afgeweken. De zogenaamde «beginselplicht» tot handhaving speelt hierbij een belangrijke rol. De beginselplicht houdt in dat er in beginsel tegen een geconstateerde overtreding handhavend moet worden opgetreden. Niet-handhaven moet volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State een weloverwogen en goed gemotiveerde uitzondering zijn.

De combinatie van het opdragen van taken en mandateren van handhavingsbevoegdheden is overigens niet ongebruikelijk en kwam bijvoorbeeld al voor bij regionale milieudiensten zoals de DCMR, voordat sprake was van de vorming van omgevingsdiensten.

Overigens moet in situaties waarin de uitoefening van de handhavingsbevoegdheden wel is gemandateerd aan de directeur van de omgevingsdienst vanzelfsprekend ook worden geborgd dat de omgevingsdienst zich bij de besluitvorming houdt aan de voor hem geldende wettelijke kaders en mandaat-instructies. Het niet nemen van een gemandateerde beslissing of het zich niet houden aan de mandaat-instructies betreft echter een kwestie tussen het bevoegd gezag als opdrachtgever en de omgevingsdienst. Het ligt voor de hand dat tussen deze wordt afgesproken dat de directeur van de omgevingsdienst van te voren moet overleggen over een voorgenomen afwijking van de geldende kaders c.q. mandaat-instructies. Mandatering is uiteraard niet de enige manier om een doortastend en onafhankelijk optreden tegen overtredingen te bereiken. Daarvoor zullen ook waarborgen binnen de omgevingsdienst zelf aanwezig moeten zijn,

bijvoorbeeld in de vorm van functiescheiding tussen enerzijds de uitvoering van vergunningverleningstaken en anderzijds de uitvoering van toezicht en handhaving, op medewerkers- en afdelingsniveau, en periodieke functieroulatie. Daarom zullen de desbetreffende, nu al op grond van het Bor voor de gemeenten en provincies geldende verplichtingen, straks ook voor de omgevingsdiensten gelden.

3.9. Gegevensverstrekking

3.9.1. Noodzaak tot het delen van informatie

Een goede informatiehuishouding en optimale uitwisseling van relevante gegevens zijn van cruciaal belang voor goed toezicht en een effectieve handhaving. De commissie Mans constateert in haar rapport dat van dit laatste in de huidige versnipperde organisatie van toezicht en handhaving geen sprake is. Pogingen om een toereikende uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke handhavers, politie en OM tot stand te brengen, hebben tot nu toe niet tot het gewenste resultaat geleid. Het blijkt vaak buitengewoon lastig te zijn om op vrijwillige basis werkbare afspraken te maken tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsorganisaties. De fragmentatie en de gebrekkige informatiehuishouding en uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit. Verbetering op dit punt valt binnen het huidige stelsel niet te verwachten: het aantal instanties dat betrokken is bij vergunningverlening en handhaving is eenvoudigweg te groot om adequate informatie-uitwisseling mogelijk te maken. De commissie Mans constateert dat de schaalvergroting waarvan bij de vorming van omgevingsdiensten sprake is, een belangrijke rol kan spelen ten behoeve van de noodzakelijke verbetering: de beperking van het aantal betrokken organisaties maakt informatieverstrekking en -uitwisseling eenvoudiger. Voor zover het betreft de taken die door de omgevingsdiensten zullen worden uitgevoerd, zal het probleem dus langs deze weg al verkleind worden.

Volledigheidshalve wordt op deze plaats nog het volgende opgemerkt. In deze toelichting (en vooral in dit hoofdstuk) zal op een aantal plaatsen sprake zijn van het aan elkaar verstrekken van gegevens door bestuursorganen en toezichthouders en het uitwisselen van gegevens. Dat is bedoeld in de betekenis van die woorden in het normale spraakgebruik. Als er gesproken wordt over het verwerken van gegevens dan wordt daar bovendien hetzelfde mee bedoeld als de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) daaronder verstaat. Het kan dan gaan om het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens. Die betekenis van het begrip «verwerken» uit de Wbp geldt in de voorliggende tekst dus evenzeer voor het verwerken van bedrijfsgegevens.

In het voorgestelde artikel 5.9a wordt geregeld dat de met de handhaving van de Wabo en de andere in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten belaste bestuursorganen en toezichtinstanties onderling en met het OM en politie een betere informatievoorziening realiseren. Dat kan op verschillende manieren, met te onderscheiden doelen en op bij het doel van ontvanger en diens bevoegdheden aangepaste mate van detaillering. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden hierover nadere regels gesteld. Deze regels zullen voorts onder meer betrekking hebben op standaardisatie en op de eisen die worden gesteld aan de (verdere) verwerking van de onderling verstrekte gegevens: gegevens zullen op een zodanige wijze verstrekt of toegankelijk gemaakt moeten worden dat ze bruikbaar zijn voor de ontvangende instantie. Ze zullen vanzelfsprekend de geldende wettelijke beperkingen om gegevens te delen onverlet laten.

In paragraaf 3.9.2 zal nader op de voorziene systematiek van gegevensdeling worden ingegaan.

Het eerste lid van artikel 5.9a legt op alle betrokken bestuursorganen en andere (niet-strafrechtelijke) betrokken instanties in algemene termen de plicht op om elkaar de gegevens te verstrekken waarover zij beschikken, voor zover deze noodzakelijk zijn voor de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wabo en de daarin genoemde wetten. Specifiek daarbinnen moet die ruime formulering er toe leiden dat in elk geval alle omgevingsdiensten altijd beschikken over een volledig en actueel bestand aan gegevens van alle bedrijven binnen hun werkgebied. Dat betekent dat ieder bevoegd gezag de omgevingsdienst steeds moet informeren over al zijn besluiten: het wel of niet verlenen van vergunningen, onder welke voorwaarden, het accepteren van meldingen of het opleggen van maatwerkvoorschriften. Besluiten over vergunningen zullen in veel gevallen worden voorbereid door de omgevingsdiensten en vervolgens wordt het bestuurlijk toezicht en het voorbereiden of in mandaat uitoefenen van handhavingsbevoegdheden binnen deze diensten vormgegeven. De verdere geautomatiseerde uitwisseling van informatie zal dan in hoofdzaak tot stand worden gebracht tussen de verschillende toezichthoudende organen: de omgevingsdiensten, de betrokken rijksinspecties en instanties binnen de justitiële keten. De betrokken instanties binnen de justitiële keten verstrekken de gegevens die relevant zijn voor de bestuursrechtelijke handhaving via hetzelfde systeem. Naast deze geautomatiseerde deling van gegevens blijft het noodzakelijk dat de betrokken instanties elkaar waar nodig informeren, bijvoorbeeld over specifieke dossiers.

In artikel 5.9a wordt in het tweede lid voorzien in de mogelijkheid van het regelen bij algemene maatregel van bestuur van het verstrekken van gegevens aan bedoelde bestuursorganen en toezichtinstanties en aan OM en politie door overheidsdiensten die niet belast zijn met de handhaving van de Wabo of de andere in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten. Te denken valt aan de Belastingdienst of de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze overheidsdiensten beschikken over gegevens die bijzonder relevant kunnen zijn bij een meeromvattend inspectieonderzoek. Dit geldt mogelijk ook voor andere overheidsdiensten. Bij het aanwijzen van de betreffende diensten zal de noodzaak en proportionaliteit van de aanwijzing worden getoetst en de gegevensuitwisseling worden toegespitst op specifieke informatie en specifieke omstandigheden waaronder die informatie mag worden uitgewisseld.

Er zullen op basis van het voorgestelde artikel 5.9a, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld betreffende de organisatie van de informatiehuishouding. Deze regels zullen onder meer borgen dat de (in de robuustheideisen voor de omgevingsdiensten voorziene) functie van informatieanalist wordt ingericht in overeenstemming met de daaraan vanuit het belang van de bescherming van persoons- en bedrijfsgegevens te stellen eisen. Daarnaast moet worden geregeld dat de kosten van een centrale voorziening die voor uitwisseling van informatie noodzakelijk is, worden gedragen door de partijen die daar gebruik van maken. Over de verrekening van deze kosten worden regels gesteld. Daarbij zal worden bezien wat een redelijke verdeling van deze kosten zal zijn met inachtneming van de daarvoor geldende regels. In paragraaf 3.9.3 wordt meer uitgebreid op de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels ingegaan.

De verbetering van de informatiehuishouding en gegevensverstrekking is niet alleen dringend gewenst met betrekking tot de taken die deel uitmaken van het (basis)takenpakket van de omgevingsdienst, maar ook voor die taken die door de gemeenten of provincie zelf worden uitge-

voerd, de achterblijvende taken. Zo kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn dat door een gemeente informatie wordt verschaft aan het OM over een voor het bouwen van een bouwwerk verleende omgevingsvergunning wanneer zich met dat bouwwerk een ongeval heeft voorgedaan als gevolg van een constructiefout. In een dergelijk geval moet de gewenste informatie op een voor de betrokken partijen bruikbare manier beschikbaar zijn en moeten partijen deze informatie kunnen uitwisselen, met inachtneming van de vanwege de specifieke karakteristieken van het strafrecht te stellen eisen. Zo is daar voor een aantal situaties een specifieke noodzakelijkheidstoets voorgeschreven.

De in artikel 5.9a voorgestelde verplichting tot het aan elkaar verstrekken van gegevens ziet niet op de verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens. Hiervoor kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) nadere regels worden gesteld. Op grond van artikel 39f juncto artikel 8a van de Wjsg kan het College van procureurs-generaal van het OM deze gegevens met het oog op een zwaarwegend algemeen belang verstrekken voor bepaalde doelen. De in artikel 39f van de Wjsg opgesomde doeleinden zijn onder meer het voorkomen en opsporen van strafbare feiten, het uitoefenen van toezicht op het naleven van regelgeving en het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing. Indien het voor een van deze doelen noodzakelijk is dat een omgevingsdienst beschikt over strafvorderlijke of justitiële gegevens, kan het OM deze gegevens verstrekken na een afweging van de relevante belangen. Door deze beoordeling in het individuele geval wordt onder meer voorkomen dat een handhavingstraject van een omgevingsdienst de strafrechtelijke handhaving door politie en OM doorkruist.

Daarnaast kent de Wjsg in artikel 15 en artikel 39g de mogelijkheid om strafvorderlijke en justitiële gegevens te verstrekken voor beleidsdoeleinden. In paragraaf 3.9.2 is aan de orde om welke gegevens het daarbij kan gaan. Anders dan bij de hiervoor beschreven individuele verstrekkingen door het OM, betreft het hier een geanonimiseerde strafvorderlijke of justitiële gegevens. Doordat de verstrekte gegevens niet herleidbaar mogen zijn tot individuele personen of bedrijven wordt voorkomen dat de persoonlijke levenssfeer van degene op wie de gegevens betrekking hebben, wordt geschaad.

3.9.2. De uit te wisselen gegevens

De uit te wisselen gegevens betreffen alle (maar ook uitsluitend die) gegevens die noodzakelijk zijn voor doelmatig toezicht en doelmatige handhaving. De aard en de diepgang van de te verstrekken gegevens zullen afhankelijk zijn van het oogmerk van de ontvanger. Dat oogmerk kan zijn het voorbereiden van een concrete toezichtsactie of planning en analyse. (Verderop in deze paragraaf wordt hier dieper op in gegaan.) Daarmee is de doelbinding gegeven. De omgevingsdiensten zullen hun werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van het bevoegd gezag, doorgaans de colleges van burgemeester en wethouders en in een beperkt aantal gevallen gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een waterschap. Dat leidt er toe dat gegevens worden uitgewisseld tussen de omgevingsdiensten en een gemeente, provincie of waterschap. Daarnaast worden gegevens uitgewisseld tussen omgevingsdiensten onderling, meldpunten zoals het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen, rijksinspecties en bijvoorbeeld veiligheidsregio's. Vooral in het toezichtproces kan immers aan de orde zijn dat een bedrijf meer dan één vestigingslocatie heeft of activiteiten uitvoert op wisselende locaties waarop door verschillende omgevingsdiensten en rijksinspecties toezicht wordt uitgeoefend. Zo is er bij het ketentoezicht op bijvoorbeeld vuurwerk of asbesthoudend sloopafval sprake van het vervoeren of verplaatsen van

materiaal tussen verschillende locaties waarop door verschillende omgevingsdiensten toezicht wordt gehouden.

Bij de uit te wisselen gegevens gaat het primair om zakelijke gegevens van bedrijven en organisaties, waarop het toezicht kan zijn gericht. Dat betreft betrekkelijk basale gegevens: de NAW-gegevens²⁵ van het bedrijf en van de verschillende bedrijfsvestigingen en de locaties waarop de bedrijven actief zijn, zoals plaatsen waar asbest wordt gesaneerd of schilderwerk wordt uitgevoerd (de zogenaamde onderwerplocaties). Verder is de bestemming van het gebied waarin het bedrijf of het bedrijfsonderdeel is gevestigd, een relevant gegeven. En vanzelfsprekend gaat het bij de bedrijfsgegevens om de aard van de activiteiten die worden verricht, doorgaans weergegeven met behulp van SBI-codes²⁶.

Bij het verwerken van gegevens in VTH-processen gaat het om verschillende soorten gegevens. Hierbij wordt het volgende onderscheid gemaakt.

- a. Persoonsgegevens, waaronder
 1. identificerende gegevens;
 2. vertrouwelijk verstrekte persoonsgegevens;
 3. bijzondere persoonsgegevens waaronder strafrechtelijke gegevens;
- b. Bedrijfsgegevens, waaronder
 1. identificerende en andere als neutraal te kwalificeren gegevens van toezichtsobjecten;
 2. gegevens met betrekking tot hun bedrijfsvoering;
 3. milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
 4. vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens;
 5. strafrechtelijke gegevens.

Dit betreft overigens slechts een overzicht van categorieën gegevens. Vanzelfsprekend blijft voor elk van deze categorieën het geldende wettelijke regime van kracht bijvoorbeeld voor politie en OM de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en daarmee blijven de daarin vervatte, wettelijke beperkingen ongewijzigd. Gegevens zullen alleen maar worden verwerkt voor zover dat is gerechtvaardigd en wettelijk is toegestaan.

Het onderscheiden van deze categorieën is nuttig omdat voor elk ervan een ander wettelijk regime van verstrekken of beschermen geldt of kan gelden. Daarmee behoort in de praktijk rekening te worden gehouden. Op dat «rekening houden» wordt teruggekomen in paragraaf 3.9.3.

Gerelateerd aan de bedrijfsgegevens zullen de persoonsgegevens van de eigenaar van een bedrijf, leidinggevend en anderszins verantwoordelijke functionarissen voor de vragende organisatie beschikbaar kunnen komen. Relevant voor uitwisseling zijn gegevens van personen die tot bepaalde handelingen zijn gerechtigd, omdat ze bepaalde diploma's of andere kwalificaties bezitten of ergens voor zijn gecertificeerd. Met hun kwaliteiten en kwalificaties hangt immers samen of het bedrijf als zodanig gerechtigd is om bepaalde activiteiten uit te voeren of specifieke gereedschappen of hulpmaterialen te gebruiken.

Tot de basale gegevens behoren verder de vergunningen en anderzins soortige toestemmingen die aan het bedrijf zijn verleend om de activiteiten uit te voeren waarop het toezicht is gericht. Dat kan uit verschillende documenten blijken. Naast de al genoemde bestemming van het gebied kan sprake zijn van aan vergunningen verbonden grenswaarden betreffende bijvoorbeeld de maximale hoeveelheid verwerking van een bepaalde stof per tijdseenheid, het maximaal te produceren geluid met

²⁵ NAW: Naam-adres-woonplaats.

²⁶ SBI: StandaardBedrijfsIndeling van de Kamers van Koophandel.

eventueel een tijdsbegrenzing, de maximale uitstoot of lozing van bepaalde stoffen. Zo kan een vergunning bepaalde maatregelen voorschrijven om nadelige milieugevolgen te beperken of te voorkomen, zoals het vervangen van brandblusapparaten, het vrijhouden van vluchtwegen of de gescheiden opslag van chemische stoffen. Daarnaast kan het gaan om een voor het bedrijf geldende meldingsplicht betreffende te verrichten activiteiten, welke melding al dan niet is gevolgd door maatwerkvoorschriften. In het kader van de handhaving moet immers periodiek worden vastgesteld of de geldende voorschriften worden nageleefd. De betreffende gegevens zijn uiteraard ook van belang bij het invullen van de benodigde samenwerking tussen de omgevingsdiensten en andere handhavinginstanties in de praktijk.

In aanvulling op deze basale op het bedrijf en de bedrijfsuitoefening betrekking hebbende gegevens kan het noodzakelijk zijn om specifieke gegevens uit te wisselen, zoals met betrekking tot de bevindingen bij eerdere toezichtbezoeken: welke en wat voor soort inspecties hebben plaatsgevonden en door wie, welke naleeftekorten zijn daarbij geconstateerd, welke afspraken zijn daarover gemaakt en in hoeverre zijn deze afspraken nagekomen, welke waarschuwingen zijn afgegeven, zijn er processen-verbaal opgesteld of welke sancties zijn opgelegd. Het naleefgedrag van bedrijven speelt immers een belangrijke rol in het totale handhavingstraject, van toezichtprogrammering en prioriteitstelling tot het bepalen van (de hoogte van) op te leggen sancties.

Dergelijke gegevens worden door de omgevingsdiensten in een gestandaardiseerde set gegevens opgenomen. Op basis van deze gegevens kunnen niet alleen inspectiebezoeken aan individuele bedrijven worden voorbereid en worden afgestemd met andere betrokken toezichtinstanties, maar kunnen ook branchegerichte ketenonderzoeken worden voorbereid en uitgevoerd. Dit soort gegevens maken het mogelijk om ontwikkelingen in het naleefgedrag te onderkennen en aldus prioriteit te geven aan situaties waar zich de grootste risico's voordoen. Verder kan op basis van dit soort gegevens bij het opleggen van sancties ook rekening worden gehouden met het naleefgedrag van overtreders in het milieudomein en in relevante andere domeinen.

Ten slotte kunnen met behulp van de bij de omgevingsdiensten en andere toezichtinstanties aanwezige gegevens beleidsanalyses worden gemaakt ten behoeve van de uitvoeringsprogrammering. Het kan dan gaan om vragen als wanneer voor het laatst bepaalde typen bedrijven zijn geïnspecteerd, welke branches in een voorafgaande periode voor de meeste overlast hebben gezorgd, bij welke branches zich de grootste risico's voordoen, en vergelijkbare vragen. Het vaststellen van dergelijke trends gebeurt in het algemeen op basis van geanonimiseerde informatie. Het gaat immers in de regel om betrekkelijk grootschalig verwerken van gegevens over bedrijfsactiviteiten. Persoonsgegevens zijn dan pas nodig als er concreet op bedrijven wordt ingezoomd. Die aanvankelijke anonimiteit wordt vanzelfsprekend eerder doorbroken bij specifiek op personen gerichte vragen, zoals welke asbestsaneerder in een bepaalde periode in een bepaald gebied actief is geweest.

Omdat tot de uit te wisselen gegevens persoonsgegevens behoren, is sprake van een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hieraan zijn beperkingen en voorwaarden gesteld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 10 van de Grondwet en de uitwerking hiervan in de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze hebben in hoofdzaak betrekking op doelbinding: persoonsgegevens mogen slechts worden

verwerkt voor een welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel. In paragraaf 3.9.4 wordt hier meer uitgebreid bij stilgestaan.

Gezien de aard van dit voorstel is een Privacy Impact Assessment (PIA) uitgevoerd.²⁷ (Met behulp hiervan is de noodzaak van gegevensverwerking bekeken en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de gegevensverwerking en het gekozen systeem op gegevensbescherming in kaart gebracht. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de beginselen van gegevensminimalisering en doelbinding, het vereiste van een goede beveiliging en de rechten van de betrokkenen. De PIA is vervolgens betrokken bij de Grondrechtentoets; met de in de PIA zichtbaar gemaakte afwegingen op deelaspecten kon die toets verder worden onderbouwd. De uitkomst van de PIA was dat de gegevensverwerking ingevolge dit wetsvoorstel in overeenstemming is met de daarvoor geldende regelgeving, zowel nationaal als internationaal. Dit komt mede doordat dit voorstel niet regelt dat er meer of andersoortige gegevens worden verwerkt; dat wil zeggen dat er geen extra gegevens worden verwerkt en door niet meer betrokkenen dan nu al op basis van bestaande regelgeving is toegestaan. Wel worden gegevens breder en in veel gevallen geautomatiseerd gedeeld binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders. De impact op de privacy van het breder delen van gegevens is dat betrokken partijen eerder van elkaars gegevens op de hoogte zijn en de kans op fouten kleiner wordt. Dit echter is nu juist een van de doelen van het wetsvoorstel. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat dit wetsvoorstel uitsluitend betrekking heeft op de bestuursrechtelijke handhaving.

3.9.3. De voorziening Inspectievew Milieu en de gedelegeerde regelgeving

Zoals eerder aangegeven is het onderscheiden van verschillende categorieën gegevens nuttig omdat wettelijk voor elk ervan een ander regime van verstrekken of beschermen geldt of kan gelden. Daarmee behoort in de praktijk rekening te worden gehouden. Dat «rekening houden met» kan ondersteund worden door techniek, regels, afspraken, procedures en controles. Welke mix aan instrumenten concreet aan de orde zal zijn, hangt af van verschillende factoren, zoals de vraag of er een wettelijke basis is, welke randvoorwaarden daarin zijn opgenomen, etc. Privacywetgeving vraagt in elk geval zowel technische bescherming van gegevens (privacy enhanced technologies) als bescherming in voorschriften; idealiter ondersteunen die elkaar.

Het systeem *Inspectievew Milieu* dat is ontwikkeld, maakt twee soorten geautomatiseerde bevragingen mogelijk. Gegevens van toezichtobjecten kunnen enkelvoudig worden opgevraagd dan wel in «bulk», massaal. Het onderscheid houdt verband met het doel, waarvoor ze worden opgevraagd.

Enkelvoudige bevraging is voorzien bij het voorbereiden van een beslissing op een vergunningaanvraag dan wel het verwerken van een melding en bij het voorbereiden van concrete toezichtacties. Bij een vergunningaanvraag zal het betreffende bedrijf vooral zelf een veelheid aan gegevens leveren: die gegevens vormen immers de basis voor de gevraagde toelating van (nieuwe) activiteiten. Uitvraag bij collega-toezichthouders is dan vooral nuttig ter verificatie en eventueel meer precieze beoordeling van de aanvraag of melding. Het voorbereiden van concrete toezichtactiviteiten is de andere reden om elkaars gegevens te benutten. Om te beginnen weet iedere toezichthouder wanneer, door wie,

²⁷ Zie Kamerstukken I, 2010/11, 31 051, nr. D;(motie-Franken).

waarnaar is gekeken en wat daarvan de resultaten waren. Wat recent door collega's is vastgesteld als een aanvaarde praktijk van werken binnen het toezichtobject, behoeft niet opnieuw alle aandacht. Wat bij een vorige inspectie (of meerdere inspecties) in enigerlei opzicht tot extra aandacht heeft geleid, vergt wellicht opnieuw een wakend oog.

Bulkbevraging dient ter voorbereiding van toezichtswerkzaamheden voor een komende periode of in een bepaald gebied. Te denken valt aan het opstellen van een jaarplan of een analyse van welke typen bedrijven in een industriegebied de meeste overlast hebben gegeven. Dan is het handig om op basis van eerdere ervaringen van toezichthouders te weten waar zich de grootste risico's kunnen aandienen. Zo kunnen acties worden voorbereid in een bepaald gebied onder bedrijven binnen een bepaalde branche. Op basis van een aanvankelijk beperkte zoekvraag (zoals de combinatie van postcode, branchecode, wellicht aangevuld met de toezichtresultaten gedurende het afgelopen jaar) kan geanalyseerd worden waar inspecties vermoedelijk het meest effectief zullen zijn.

Omdat de verschillende «eigenaren» van specifieke gegevens (de zogenaamde bronhouders) doorgaans met verschillende ogen kijken – ze hebben immers allen hun eigen wettelijke taak – is het zaak om een uniform gegevensmodel te hanteren. Een gegevensmodel is de beschrijving van de wijze van in het systeem verwerken. Daarmee worden gegevens gestandaardiseerd en daarmee geschikt voor meervoudig gebruik. Het behoort daarbij te gaan om een overzienbare set gegevens, voldoende voor het uitvoeren of voorbereiden van de verschillende taken maar – in verband met de vereiste proportionaliteit – ook niet meer dan dat.

Niet alle gegevens uit het gegevensmodel zullen altijd (direct) beschikbaar komen. Zo is het voor het maken van analyses ten behoeve van de planning volstrekt niet nodig dat in een primaire bevraging persoonsgegevens worden verwerkt. Wel is denkbaar dat na een bulkbevraging meer specifieke gegevens tijdelijk in de voorziening worden opgeslagen ten behoeve van een vervolgvraag: een verder doorvragen binnen de eerste resultaten. Andere gegevens mogen alleen aan bepaalde gekwalificeerde medewerkers van een toezichthouder bekend worden, zoals politiegegevens alleen aan een buitengewoon opsporingsambtenaar. En de eerste grens wordt gevormd door de bronhouder van de gegevens: die bepaalt welke gegevens hij aan wie (geautomatiseerd) wil verstrekken.

Intussen blijft de noodzaak tot fysiek verstrekken van gegevens bestaan. De voorziening voor elektronische informatie-uitwisseling Inspectieview Milieu zal immers zeker geen dossiers verwerken maar uitsluitend de betrekkelijk compacte gegevensset. Een gegevensset is de selectie uit het model die in concrete situaties automatisch verwerkt kan worden. Wil een toezichthouder meer weten van een collega, dan zal hij net als nu moeten informeren, doorvragen, meer gegevens verkrijgen, eventueel verder doorvragen of samen interpreteren.

Het vorenstaande leidt ertoe dat het aan organisaties expliciet moet worden toegestaan om van Inspectieview Milieu gebruik te maken en, binnen dat gebruik, toestemming te krijgen voor het afnemen van gegevens van de verschillende bronhouders. Het zal immers nooit een open systeem kunnen worden. Aan de aansluiting op Inspectieview Milieu zal een aantal voorwaarden verbonden worden, zoals op het gebied van te hanteren procedures en technische veiligheid. Met Inspectieview Milieu worden immers persoonsgegevens en, onder omstandigheden, zelfs bijzondere persoonsgegevens en vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens verwerkt. Inmiddels hebben de ILT, eigenaar van Inspectieview Milieu, de Milieudienst Rijnmond (DCMR) en de Omgevingsdienst Zuid

Holland Zuid de aansluitovereenkomst op Inspectieview Milieu ondertekend. De ISZW en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit hebben zich aangesloten op Inspectieview Milieu via Inspectieview Bedrijven. Hiermee stellen zij hun gegevens beschikbaar voor het milieudomein. De tweede stap is die, waarbij elk van de bronhouders van gegevens de aangesloten organisatie autoriseert voor het gebruik van de «eigen» gegevens. Gezamenlijk gebruik van één voorziening vergt op basaal niveau een aantal algemene spelregels. Hiervoor is een protocol opgesteld waar in algemene termen is vastgelegd, hoe partijen met elkaar en met elkaars gegevens omgaan bij gebruik van Inspectieview Milieu. Binnen die afnemende organisatie zullen personen geautoriseerd gaan worden, dat wil zeggen: functionarissen die een bepaalde rol hebben binnen de afnemende organisatie en daarom gegevens op een bepaalde manier mogen verwerken. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld de analist en de feitelijke toezichthouder. De analist mag heel breed uitvragen maar in eerste instantie vooral tamelijk oppervlakkig. Een toezichthouder mag zeker niet breed uitvragen, maar mag bij zijn uitvraag wel meer de diepte in. En een (buitengewone) opsporingsambtenaar mag nog verder de diepte in en om specifiekere gegevens vragen dan de toezichthouder.

Voor de vergunningverlener zal vermoedelijk gelden dat zijn bevoegdheden niet zullen afwijken van die van de toezichthoudende medewerker. Of dat zo zal zijn zal afhangen van feitelijke omstandigheden, zoals de inrichting van de organisatie. Het verlenen van een vergunning of accepteren van een melding (dan wel het voorbereiden daarvan) is immers te beschouwen als een vorm van toezicht vooraf. En dan zijn er nog de leidinggevenden, juristen die sancties voorbereiden, leden van bezwaarschriftencommissies die daar wel of niet iets van mogen vinden, etc. Zij zullen bevoegdheden toebedeeld kunnen krijgen die gerelateerd zijn aan hun specifieke rol en gedurende de uitoefening daarvan.

Het wetsvoorstel voorziet om deze reden in een delegatiegrondslag voor het nader regelen bij algemene maatregel van bestuur van welke gegevens, van wie, onder welke omstandigheden en met welk specifiek doel, precies zullen kunnen worden uitgewisseld. Ingevolge het voorgestelde artikel 5.9a kunnen hiervoor in een ministeriële regeling nadere regels worden gesteld.

Inspectieview is gebaseerd op de architectuurprincipes die in de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) zijn vastgelegd over het uitwisselen van gegevens tussen overheidsinstanties. Sinds medio 2011 zijn bronsystemen van de ISZW en ILT aangesloten op de Inspectieview Bedrijven, evenals de Nederlandse Voedsel- en WarenAutoriteit en het Agentschap Telecom. Daarnaast wordt er gewerkt aan een aantal andere specifieke Inspectieviews. Dat geldt voor de domeinen Wegvervoer, Binnenvaart/Zeehavens en voor beschermde dieren en planten (CITES²⁸).

De gegevens over een bepaald inspectieobject die een daartoe bevoegde gebruiker met behulp van Inspectieview in een virtueel dossier kan raadplegen, worden op het moment van de vraagstelling direct bij de betrokken toezichtinstantie(s) opgehaald. Er worden met Inspectieview geen gegevens opgeslagen; gegevens worden alleen vastgehouden tijdens de sessie van de gebruiker of, bij bulkbevragingen, gedurende een zeer korte aansluitende periode om doorvragen binnen het eerste resultaat mogelijk te maken. De Inspecteur-generaal van de ILT zal «verantwoordelijke» zijn in de zin van artikel 1, onder d, van de Wbp. Omdat de voorziening alleen functioneert als «uitwisselingsstation» en geen gegevens bewaart, zullen de toezichtsobjecten hun in de Wbp

²⁸ Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna.

opgenomen rechten kunnen uitoefenen jegens de bronpartijen. Te denken valt daarbij aan het recht op inzage van de eigen gegevens en het recht om te vragen om correctie.

De grondslag van iedere Inspectieview is het overeengekomen gegevensmodel voor de uitwisseling. Hierin staat gespecificeerd welke informatie uit welke bronnen komt en hoe ze in samenhang worden gepresenteerd. Daardoor kan onjuiste interpretatie van gegevens worden voorkomen. In de gedelegeerde regelgeving op grond van artikel 5.9a zullen de elementen van het overeengekomen informatiemodel en van Inspectieview Milieu wettelijk moeten worden vastgelegd om een rechtmatige, doelgerichte, proportionele, betrouwbare en zorgvuldige gegevensuitwisseling te borgen.

Het feit dat er gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van gegevens uit verschillende bronnen vraagt in een aantal opzichten om verdere regulering. Zo moet worden gewaarborgd dat de bronhouder als «eigenaar» van specifieke gegevens te allen tijde kan bepalen wie toegang krijgt tot welke gegevens. Dat gaat niet alleen om de vraag welke toezichthouder toegang tot bepaalde gegevens mag krijgen, maar ook welke functionaris binnen die toezichthoudende instantie en onder welke omstandigheden. Voorkomen moet immers worden dat een willekeurige toezichtmedewerker naar aanleiding van bijvoorbeeld een krantenbericht op zoek gaat naar gegevens bij een andere bronhouder. Hiervoor zijn naast technische ook juridische waarborgen noodzakelijk. Naast de gedelegeerde regelgeving zal daarom sprake zijn van verschillende andere documenten. Te denken valt aan autorisatie- en authenticatiebepalingen, voorschriften in verband met de beveiliging en dergelijke.

3.9.4. Grondrechtentoets

Zoals aan het slot van paragraaf 3.9.2 is aangegeven, behoren tot de uitwisseling van gegevens ook persoonsgegevens. Aan de uitwisseling van persoonsgegevens stellen artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet en de uitwerking hiervan in de Wet bescherming persoonsgegevens beperkingen en voorwaarden. Artikel 8 EVRM stelt dat een inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitsluitend gerechtvaardigd is wanneer dit voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van een van de in het tweede lid genoemde doelcriteria. Dit recht komt in een aantal gevallen ook toe aan rechtspersonen. In het voorgaande zijn de te verwerken gegevens daarom gecategoriseerd aangeduid, waarbij «vertrouwelijk verstrekte persoons- en bedrijfsgegevens» als afzonderlijke categorieën zijn aangemerkt. Daarvoor kan een afzonderlijk regime van verwerken door anderen gelden, gestalte te geven door bijvoorbeeld slechts een beperkte groep ambtenaren hiervoor te autoriseren. Ook kunnen vaak persoonsgegevens direct aan bedrijfsgegevens worden ontleend, zoals bij personenvennootschappen. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie gelden in vergelijkbare zin.

Het voorgestelde artikel 5.9a voorziet in dedoor artikel 8 EVRM vereiste wettelijke grondslag; het heeft tot doel om toezicht en handhaving binnen het door de Wabo bestreken domein te verbeteren. Uit het in deze memorie van toelichting aangehaalde rapport van de commissie Mans blijkt dat niet het als zodanig ontbreken van gegevens in de weg staat aan een effectieve handhaving, maar de tekortschietende gegevensuitwisseling tussen de toezichtsinstanties. Het wetsvoorstel voorziet daarom in het mogelijk maken van dat gegevensverkeer. Een betere uitwisseling van gegevens is in het belang van de openbare veiligheid en het economisch welzijn van het land, zijnde doelcriteria van artikel 8, tweede

lid, EVRM, zo blijkt uit recente voorbeelden van incidenten zoals bij Chemie-Pack, Thermphos en Odfjell en de naar aanleiding daarvan uitgevoerde onderzoeken. Het binnen het verbeterde VTH-stelsel kunnen tegengaan van (mogelijk zware) milieucriminaliteit is een belangrijk beoogd doel.

Het wetsvoorstel regelt geen verdergaande inperkingen in de persoonlijke levenssfeer dan op grond van de nu al bestaande milieuregelgeving mogelijk is. Tevens is de inperking zeer beperkt, aangezien het alleen de informatie betreft die noodzakelijk is voor de uitvoering van de toegevoegde taken. De met het wetsvoorstel te dienen doelen zijn naar hun aard niet op een minder ingrijpende wijze te realiseren. De inperking van de belangen van de onder toezicht staande personen (en organisaties) is voorts niet onevenredig in verhouding tot de met de verwerking van de gegevens te dienen doelen.

Gezien het vorenstaande voldoet de inperking aan de vereisten volgens artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Volledigheidshalve wordt gememoreerd dat het wetsvoorstel bestaande bevoegdheden en de wettelijke grenzen daarvan, in het bijzonder tussen de bestuurlijke kolom en de strafrechtketen, niet wijzigt. Met het wetsvoorstel is beoogd een hogere kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en een betere samenwerking tussen justitiële en bestuurlijke organisaties te bereiken. Het voorstel brengt geen verandering in de rechten en vrijheden van personen en bedrijven.

4. Verhouding tot bestaande en in voorbereiding zijnde regelgeving

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van de Wabo voor wat betreft de uitvoering van VTH-taken. Hiermee is het mogelijk om voor de kwaliteit van de uitvoering van taken met betrekking tot de omgevingsvergunning en voor andere taken die met de omgevingsvergunning samenhangen, kwaliteitseisen te stellen. Inhoudelijk heeft dit wetsvoorstel primair betrekking op de uitvoering van de VTH-taken die in de Wabo zijn geregeld. Op grond van artikel 5.1 van de Wabo zijn de bepalingen uit paragraaf 5.2 daarnaast van toepassing op uitvoering en handhaving van een aantal andere omgevingsrechtelijke wetten, voor zover dat in de betreffende wetten is geregeld.

Het systeem van de Wabo houdt in dat de hoofdelementen in de wet zelf zijn opgenomen en dat uitwerking plaatsvindt in het Bor en de Mor. In dit wetsvoorstel worden de delegatiegrondslagen voor reeds in deze beide wettelijke regelingen opgenomen bepalingen aangescherpt, gepreciseerd en gewijzigd ter uitvoering van de in de package deal gemaakte afspraken. De nieuwe te regelen onderwerpen zijn veelal technisch en zullen veelvuldig wijzigen. Waar mogelijk is direct aangegeven dat dit bij ministeriële regeling gebeurt. Echter, omdat het op dit ogenblik nog niet volstrekt helder is hoe de elementen over de beide niveaus verdeeld zullen worden, is voor de meeste nieuwe onderwerpen voor de bij of krachtens-constructie gekozen. In de artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel is telkens voor zover reeds nu duidelijk aangegeven waarom voor welk niveau van gedelegeerde regelgeving is gekozen.

Op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de Wet revitalisering generiek toezicht is hierboven, in paragraaf 3.6, al ingegaan.

Zoals in deze memorie van toelichting wordt aangegeven, is wettelijke borging van de al met de verbetering van het VTH-stelsel bereikte resultaten urgent. De bedoeling is dat wat in dit wetsvoorstel is

opgenomen, uiteindelijk onderdeel zal gaan uitmaken van de komende Omgevingswet. De strekking van de Omgevingswet is echter veel breder dan wat in dit wetsvoorstel aan de orde komt. Het geplande inwerking-tijdstip van de Omgevingswet is thans 2018. Omdat dit wetsvoorstel beduidend eerder in werking kan treden, is dit afzonderlijke wetsvoorstel voorbereid.

Ten slotte wordt op deze plaats nog ingegaan op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de Wgr. Nagenoeg alle omgevingsdiensten zijn ingesteld bij gemeenschappelijke regeling op grond van die wet en vorm gegeven als openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wgr. In dat verband is de verhouding tussen artikel 99 van de Wgr over verplichte samenwerking, en artikel 5.8, derde lid, uit het wetsvoorstel over verplichte samenwerking voor aangewezen taken (en het interbestuurlijk toezicht daarop) van belang. Artikel 99 van de Wgr voorziet in de mogelijkheid van een aanwijzing van gedeputeerde staten aan een of meer gemeenten – op verzoek van het bestuur van een of meer gemeenten – om een gemeenschappelijke regeling te treffen of om daaraan deel te nemen, indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist. Met betrekking tot de op grond van artikel 5.8, derde lid, van het wetsvoorstel aangewezen taken heeft artikel 99 van de Wgr geen betekenis. De verplichting om samen te werken voor de aangewezen taken volgt immers al uit artikel 5.8 van het wetsvoorstel en daarvoor is een aanwijzing van gedeputeerde staten dus niet nodig. Een verzoek van een of meer gemeenten om een aanwijzing zou eventueel wel betekenis kunnen hebben voor de samenwerking bij de uitvoering van andere taken dan die zijn aangewezen op grond van artikel 5.8.

5. Uitvoering en handhaving

Uitvoering en handhaving van het in dit wetsvoorstel geregelde, zal langs de in de paragrafen 3.4 en 3.6 getrokken lijnen plaatsvinden: gemeenten en provincies zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering en de gemeenteraad en provinciale staten houden hier primair horizontaal toezicht op. In dit verband voorziet dit wetsvoorstel in de verplichting voor burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten om jaarlijks aan gemeenteraad en provinciale staten te rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering. Voorts is voorzien in de mogelijkheid van een verplichte collegiale toets en rapportage van de uitkomsten daarvan aan raad en staten (het voorgestelde artikel 5.7) en in verslaglegging over de gevallen waarin het bevoegd gezag een besluit heeft genomen dat afwijkt van het door de omgevingsdienst voorgestelde ontwerp-besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning of een ontwerp-besluit tot bestuurlijke handhaving (het voorgestelde artikel 5.9).

De provincies houden toezicht op de gemeenten (en het Rijk op de provincies) met gebruikmaking van het instrumentarium dat hen ter beschikking staat in het kader van het interbestuurlijk toezicht. Dat zijn de instrumenten schorsen en vernietigen (bij een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang) en indeplaatstreding bij taakverwaarlozing. Van taakverwaarlozing is sprake als een bij of krachtens de wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren wordt genomen, een bij of krachtens de wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren wordt verricht of een bij of krachtens de wet gevorderd resultaat niet of niet naar behoren tot stand wordt gebracht. Hiertoe behoort ook het schenden van de beginselplicht tot handhaving, zoals in paragraaf 3.6 is uiteengezet.

De ILT heeft een HUF-toets (toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) uitgevoerd met betrekking tot dit wetsvoorstel.²⁹ Conclusie daarvan is dat de voorgestelde wijzigingen van de Wabo handhaafbaar en uitvoerbaar zijn. Wel stelt de ILT voor in het wetsvoorstel een algemene bevoegdheid tot handhaving voor de ILT in het wetsvoorstel op te nemen. Echter, zoals elders in deze memorie van toelichting uiteen is gezet, vormt het bestaande stelsel van bevoegdheidsverdeling (met inachtneming van de afspraken daarover uit de package deal) uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Op basis van het voorgestelde artikel 5.4, derde lid, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu een regierol innemen indien de kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving in het geding is, uiteraard met inachtneming van ieders wettelijke kaders en bevoegdheden. Daarnaast bestaat het voornemen³⁰ om in de Omgevingswet een interventiebevoegdheid voor de Minister op het terrein van de externe veiligheid in de Wabo-kolom op te nemen. In de door de Tweede Kamer aangenomen motie Remco-Dijkstra en Van Tongeren is overigens verzocht geen nieuwe wettelijke interventiebevoegdheden voor het Rijk te creëren voordat de geplande evaluatie van de RUD's in 2014 is afgerond³¹.

Verder wordt voorgesteld niet alleen het Bestuurlijk Omgevingsberaad (artikel 5.5) een wettelijke basis te geven, maar ook de daarin gemaakte afspraken zelf rechtsreeks algemeen verbindend te laten zijn. Afgezien van het feit dat een rechtstreekse uit de wet voortvloeiende binding aan gemaakte afspraken zich niet goed verdraagt met het karakter van in overleg te maken afspraken, zou het ook onvoldoende flexibel zijn: het zal niet per se noodzakelijk zijn dat *alle* in het overleg te maken afspraken wettelijke status krijgen. Voor bindende doorwerking wordt de nu voorgestelde regeling voldoende geacht. Ten slotte adviseert de ILT de verslagverplichting van de omgevingsdienst aan gedeputeerde staten of de ILT in geval het bevoegd gezag van het advies van de omgevingsdienst afwijkt, aan een termijn te binden. In plaats daarvan is in het wetsvoorstel echter gekozen voor versterking van de horizontale kwaliteitsborging door middel van een jaarlijkse verslaglegging door het bevoegd gezag aan de gemeenteraad of provinciale staten over plaatsgevonden afwijkingen.

6. Gevolgen

6.1. Gevolgen voor bevoegd gezag, burgers en bedrijven

Met het voorliggende wetsvoorstel worden de randvoorwaarden geschapen voor het oplossen van belangrijke problemen bij de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht. De fragmentatie van de uitvoering van de VTH-taken wordt sterk verminderd en de vrijblijvendheid van de samenwerking wordt beëindigd. De uitvoering van de VTH-taken moet gaan voldoen aan kwaliteitscriteria, het landsdekkend netwerk van professionele uitvoeringsorganisaties (omgevingsdiensten) wordt geborgd en de samenwerking (en informatie-uitwisseling) tussen de bevoegde bestuursorganen, het OM en de politie wordt structureel verbeterd.

Dit maakt het meer dan nu het geval is, mogelijk om de handhaving bij inrichtingen en de ketenhandhaving effectiever, doortastender en onafhankelijker te maken. De professionalisering van de handhaving aan de bestuurlijke kant maakt het mogelijk dat het OM en de politie zich aan de strafrechtelijke kant meer gaan richten op de bestrijding van de zware en middelzware milieucriminaliteit.

²⁹ Brief Inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport d.d. 20 november 2012.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 184.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 26 956, nr. 189.

De effecten van deze maatregelen zijn positief voor de kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid van de burgers. De maatregelen bevorderen een meer gelijk speelveld voor bedrijven. Voorts is beter gewaarborgd is dat toezichthouders die bedrijven bezoeken over de vereiste deskundigheid beschikken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een veelgehoorde klacht vanuit het bedrijfsleven: bedrijven storen zich meer aan onvoldoende professionaliteit van de toezichthouder dan aan de frequentie van controlebezoeken. Deze «baten» van de maatregelen hebben voor het bedrijfsleven als zodanig geen kwantificeerbaar effect op de administratieve lasten of de toezichtlasten; wel dragen ze bij aan een vermindering van de door bedrijven «beleefde regeldruk». Vanzelfsprekend zijn ook burgers en milieu gebaat bij het bereiken van het doel van dit wetsvoorstel: een hogere kwaliteit van uitvoering van VTH-taken. Hierbij past nog wel de kanttekening dat de positieve effecten niet uitsluitend op het conto van het wetsvoorstel kunnen worden geschreven. Ze zijn het resultaat van het *bottom up* proces van de afgelopen jaren gericht op verbetering van het VTH-stelsel. Het wetsvoorstel borgt deze resultaten en verzekert een landsbrede werking hiervan.

6.2. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van dit wetsvoorstel betreffen vooral de kosten van de vorming van omgevingsdiensten, de kosten die gemaakt moeten worden om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen, de kosten van het kennismanagementsysteem voor de omgevingsdiensten en de kosten voor een systeem waarmee informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Daarnaast is er sprake van zogenaamde achterblijvende kosten. Bijvoorbeeld de leegstand van kantoorruimte als gevolg van de overgang van personeel van een gemeente naar een omgevingsdienst. Hiertegenover staan de baten van een meer efficiënte uitvoering van de VTH-taken.

De hierboven genoemde kosten zijn onder de paraplu van het interbestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie in beeld gebracht en neergelegd in het rapport «Landelijk financieel totaalbeeld vorming RUD's». Over het rapport bestaat overeenstemming tussen de betrokken partijen. Het rapport, zo hebben IPO, VNG en Rijk geconstateerd, voldoet aan de eisen van een onderzoek in het kader van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Het cijfermateriaal laat zien dat het saldo van kosten en baten van de vorming van omgevingsdiensten positief is. De omvangrijke (eenmalige) transitiekosten worden in circa zes jaar «terugverdiend» door het boeken van efficiencywinst. Na zes jaar is sprake van een structureel financieel voordeel van ruim 40 miljoen euro per jaar. Het IPO en de VNG hebben zich op het standpunt gesteld dat de terugverdiëntijd maximaal vijf jaar mag bedragen. Hiervoor is een bedrag van ca. 51 miljoen euro nodig. Op 31 oktober 2012 is een onderhandelaarsakkoord bereikt tussen het IPO, de VNG en het Rijk over een eenmalige financiële bijdrage van het Rijk in de transitiekosten van 25 miljoen euro³². Het Rijk heeft dit bedrag in 2012 eenmalig in het Gemeentefonds en Provinciefonds gestort, waarbij IPO en VNG de exacte verdeling van de 25 miljoen euro over beide fondsen hebben vastgesteld. IPO en VNG hebben bij het akkoord de kanttekening geplaatst dat er vanaf 1 januari 2013 – de (toentertijd nagestreefde) datum van invoering van de omgevingsdiensten – gedurende zes jaar geen systeem- of beleidswijzigingen met gevolgen voor de omgevingsdiensten zouden mogen plaatsvinden. In reactie daarop is van rijkszijde aangegeven dat het inderdaad van belang is dat het nieuwe VTH-stelsel de kans krijgt te consolideren.

³² Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 142.

7. Advisering en consultatie

7.1. Procedure

Het concept-wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan het IPO, de VNG, de UVW, het College van procureurs-generaal van het OM, VNO-NCW, het College bescherming persoonsgegevens en de Stichting Natuur en Milieu. Daarnaast is het op de website www.uitvoeringmetambitie.nl geplaatst, zodat alle betrokkenen bij uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht hun reactie konden geven. Dit is te beschouwen als een gerichte vorm van internetconsultatie. De reactietermijn liep van medio mei tot 15 juli 2012. Ook reacties die korte tijd later zijn ingekomen, zijn nog bij de aanpassing van het wetsvoorstel betrokken.

7.2. Gevraagde adviezen

De VNG laat weten dat het wetsvoorstel «over eerdere afspraken heen komt» en dus niet past binnen het *bottom-up* proces. Het lijkt er volgens de VNG op alsof het Rijk de gemaakte afspraken alsnog wettelijk wil afdwingen. Daarbij gaat het te veel over het «hoe» en niet over het «wat». Door het ontbreken van een inhoudelijke invulling van de algemene maatregelen van bestuur is het moeilijk een inhoudelijke reactie te geven. Daarnaast wijst de VNG erop dat de financiële consequenties in beeld moeten worden gebracht en gecompenseerd zouden moeten worden. Ook is volgens de VNG afgesproken dat een bestuurlijke en informatie-kundige uitvoeringstoets moet plaatsvinden.

Naar aanleiding van het commentaar van de VNG is het wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting op een aantal punten aangepast en verduidelijkt. Aangegeven is dat het IPO, de VNG en het Rijk in de package deal hebben afgesproken dat de resultaten van de gemaakte afspraken wettelijk geborgd zullen worden. Het voorliggende wetsvoorstel is de uitwerking van die afspraak. In de toelichting is verder verduidelijkt is dat het primair gaat om «borgen» van gemaakte of te maken bestuurlijke afspraken en niet om het eenzijdig wettelijk opleggen van verplichtingen. Artikel 5.5 van de Wabo is aan het wetsvoorstel toegevoegd om het Bestuurlijk Omgevingsberaad waarin afspraken worden gemaakt over de verschillende elementen van het VTH-stelsel, een wettelijke basis te geven. Het wetsvoorstel voorziet voorts in de mogelijkheid van regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling van de onderwerpen die in het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn besproken (over bijvoorbeeld kwaliteitscriteria of gegevensstandaarden). Hiermee wordt recht gedaan aan het feit dat het vaststellen van dergelijke kaders voor de uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Zoals elders in deze memorie van toelichting is aangegeven, dient het wetsvoorstel te worden gezien als het noodzakelijke sluitstuk van het *bottom-up* proces. Het staat daar dus niet haaks op. Overigens wordt vanuit de praktijk (zie paragraaf 7.3) sterk aangedrongen op wettelijke borging van de gemaakte afspraken; voorzien wordt dat zonder dat geen structurele oplossing voor de geconstateerde problemen met de uitvoering van VTH-taken wordt bereikt.

Voor de financiële consequenties wordt verwezen naar paragraaf 6.2, waarin wordt ingegaan op het akkoord dat IPO, VNG en het Rijk hebben bereikt over de financiering van de transitiekosten. De consequenties van het schrappen van het vereiste van de nu nog vereiste verklaring van geen bedenkingen (vvgb) op grond van artikel 6.7 Bor, zijn in beeld gebracht. Door het schrappen van dit vereiste per 1 januari 2014 zal de gemeente in een veel groter aantal gevallen volledig het bevoegd gezag zijn, wat vanzelfsprekend financiële consequenties heeft. Daarom worden parallel

aan het overhevelen van de bevoegdheden van provincies naar gemeenten, de bijbehorende middelen vanuit het provinciefonds overgeheveld naar het gemeentefonds. Gemeenten en provincies zijn hierover in de decembercirculaire van het gemeentefonds, respectievelijk provinciefonds geïnformeerd³³.

Het IPO hecht veel waarde aan het wetsvoorstel en de wettelijke borging van zowel de resultaten van de afspraken uit de *package deal* als van de latere afspraken. Wel stelt het IPO een aantal aanpassingen voor. Naar aanleiding daarvan is de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op een groot deel van de door het IPO genoemde punten aangepast. Zo is, voor wat betreft het wetsvoorstel, de tekst zodanig aangepast dat kwaliteitscriteria worden vastgesteld (niet «*kunnen* worden vastgesteld»). Voorts is artikel 5.30 uit het concept grondig herzien waardoor nu, inmiddels in artikel 5.8 van de Wabo, voorop staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen taken (het basistakenpakket) in omgevingsdienstverband uitgevoerd moeten worden. Verder is, zoals bij de reactie op het commentaar van de VNG al is aangegeven, nu een regeling van het Bestuurlijk Omgevingsberaad in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 5.5 van de Wabo) en is de wettelijke verankering van provinciale coördinatietaken uitgebreid ten opzichte van het conceptwetsvoorstel (nu artikel 5.6 van de Wabo). In de memorie van toelichting is onder andere duidelijker aangegeven dat het wetsvoorstel een bestendiging is van gemaakte afspraken en niet een van bovenaf opgelegd decreet, is uitgebreider ingegaan op de coördinerende rol van de provincie ter bevordering van de uitvoering van de kwaliteitscriteria (paragraaf 3.5), en is de relatie met het interbestuurlijk toezicht verhelderd, dat volgens het wettelijk systeem uitgeoefend wordt op het bevoegd gezag en niet op de omgevingsdienst (paragraaf 3.6).

De Unie van Waterschappen geeft aan het wetsvoorstel te steunen. Wel wordt gevraagd gedelegeerde regelgeving op basis van de wet te beperken tot het terrein van de Wabo en te zijner tijd over de voorgenomen gedelegeerde regelgeving in overleg te treden. Dit laatste zal vanzelfsprekend gebeuren.

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is om advies gevraagd over het wetsvoorstel op grond van artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens. Bij brief van 15 oktober 2012 heeft het CBP aangegeven geen aanleiding te zien tot het maken van opmerkingen. De nadere regelgeving betreffende persoonsgegevens op basis van het wetsvoorstel zal ter advisering aan het College zal worden voorgelegd.

Het College van procureurs-generaal laat weten dat er dringend behoefte is aan een landsdekkend netwerk van robuuste omgevingsdiensten. Gelet hierop acht het College het een goede zaak dat er met dit wetsvoorstel wordt gekomen tot structurele verbetering van de milieuhandhaving en hiermee niet wordt gewacht op de totstandkoming van de Omgevingswet. Het College heeft echter wel een aantal kanttekeningen. De belangrijkste kanttekening is dat de zaken die het wetsvoorstel voor de strafrechtelijke kolom vastlegt bij voorkeur in de WED moeten worden opgenomen. Aan deze wens is tegemoetgekomen door in de WED een samenwerkingsbepaling in te voegen. Het voorgestelde artikel 58a WED geldt als de strafrechtelijke evenknie van het voorgestelde artikel 5.4 van de Wabo. Ook heeft het College een kanttekening gemaakt bij het artikel over de informatie-uitwisseling. Het nut van de voorgestelde regeling en een wettelijke plicht tot informatie-uitwisseling wordt onderschreven. Het is

³³ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 9 december 2013, Kamerstukken II 2013/14, 33 750B, nr. 7.

het College, bij lezing van het artikel, echter niet duidelijk of beoogd is met het artikel een wettelijke plicht te creëren voor die gevallen waarin al een bevoegdheid tot informatie-uitwisseling bestaat, of dat nadrukkelijk is beoogd een nieuwe bevoegdheid tot informatie-uitwisseling te creëren voor gevallen waarin die thans niet bestaat. Naar aanleiding van deze kanttekening is het artikel dat gaat over informatie-uitwisseling en het bijbehorende gedeelte van de memorie van toelichting aangepast en verduidelijkt. De in dit artikel voorgestelde verplichting tot het aan elkaar verstrekken van gegevens ziet niet op de verstrekking van strafvorderlijke en justitiële gegevens. Hiervoor kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens nadere regels worden gesteld.

Van VNO-NCW en de Stichting Natuur & Milieu is geen reactie ontvangen.

7.3. Overige en via internet ingekomen reacties

Actal heeft uit eigen beweging een ex ante-toets van het wetsvoorstel uitgevoerd. Actal kwalificeert het wetsvoorstel als een belangrijke stap vooruit. Wel wordt op een aantal punten voorgesteld het wetsvoorstel aan te scherpen. Actal bepleit in het kort het volgende. Ingegaan zou moeten worden op de vraag of en hoeverre alle VTH-taken publiek moeten worden uitgevoerd en of overlaten aan private partijen een optie is. Waar het gaat om de bouwregelgeving gebeurt dit al. Overigens wijst Actal zelf al op de noodzaak van het stellen van voorwaarden bij het inschakelen van private expertise.

Op dit moment ligt het meer voor de hand de ervaringen op het gebied van de bouwregelgeving af te wachten alvorens bij andere taken waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft (met name milieu), private toetsing in te voeren.

Actal bepleit voorts de mogelijkheden van (verdere) opschaling van omgevingsdiensten te bekijken, waarbij vooral het niet volledig overlappen van de gebieden van de omgevingsdiensten met de veiligheidsregio's onwenselijk wordt geacht.

Zoals in paragraaf 3.8 aangegeven, is congruentie met het gebied van de veiligheidsregio uitgangspunt. Door de bestaande afwijkingen bij ministeriële regeling te formaliseren, af te bouwen en geen nieuwe afwijkingen meer toe te staan, wordt op dit punt de vinger aan de pols gehouden.

Volgens Actal zou wettelijk geregeld moeten worden dat de directeur van de omgevingsdienst een stevig mandaat krijgt.

Voor een goede uitvoering van wat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, is inderdaad een stevig mandaat van de directeur van de omgevingsdienst noodzakelijk. Mandateren kan echter niet wettelijk worden voorgescreven omdat dat zich niet zou verdragen met de in afdeling 10.1.1. van de Algemene wet bestuursrecht geregelde mandaatsfiguur. De kern daarvan is dat de mandaatverlener verantwoordelijk blijft voor en zeggenschap behoudt over de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden en het mandaat kan intrekken. Daarom is in bestuurlijk overleg regelmatig de wenselijkheid benadrukt van het mandateren van bevoegdheden op vrijwillige basis.

Het basistakenpakket dat de taken bevat die in elk geval in het verband van de omgevingsdienst uitgevoerd moeten worden, zou volgens Actal uitgebreid moeten worden. Het basistakenpakket is tot stand gekomen in overleg met IPO en VNG in vervolg op de afspraken in de package deal. Zoals in reactie op de opmerkingen van het IPO al is aangegeven, staat in het voorgestelde artikel 5.8 van de Wabo voorop dat de taken die door de omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Bij het opstellen van de maatregel kan bezien worden in hoeverre uitbreiding van het eerder met IPO en VNG overeengekomen basistakenpakket wenselijk is.

Overigens geldt ten aanzien van elk van deze punten dat deze mogelijk eerst te zijner tijd bij evaluatie van de regeling tot wijziging zullen behoeven te leiden.

Naar aanleiding van de plaatsing van het concept-wetsvoorstel op de website www.uitvoeringmetambitie.nl is een tiental reacties ingekomen. In veel daarvan wordt steun voor het wetsvoorstel uitgesproken en wordt de onmisbaarheid ervan voor de verhoging van de kwaliteit van uitvoerig van VTH-taken benadrukt. Ook wordt gepleit voor een verregaand mandaat voor de directeur van de omgevingsdienst. Voorts wordt in veel reacties gevraagd te zijner tijd een reactie te kunnen geven op de voorgenomen gedelegeerde regelgeving. Hiervoor zal gelegenheid zijn.

In één reactie wordt bezwaar gemaakt tegen de vorming van omgevingsdiensten, omdat er geen draagvlak voor zou zijn. Nogmaals zij erop gewezen dat het wetsvoorstel een wettelijke borging van eerder gemaakte afspraken is.

In een andere reactie wordt zorg uitgesproken over de verhouding tussen dit wetsvoorstel enerzijds en anderzijds de voorstellen tot verdergaande privatisering van de kwaliteitsborging in de bouw (commissie Fundamentele Verkenning Bouw). In dat kader wil het kabinet een wettelijke regeling opstellen waarbij initiatiefnemers gedurende tenminste drie jaar kunnen kiezen tussen de traditionele publieke route of een nieuwe private route om te waarborgen dat opgeleverde bouwwerken voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit³⁴. Dit wordt wel met de term «duaal stelsel» aangeduid. Na oplevering zal het toezicht op de dan bestaande bouw door het bevoegd gezag blijven plaatsvinden. Onderdeel van private kwaliteitsborging is dat de opdrachtgever van een bouwproject er zelf zorg voor draagt dat een bouwwerk voldoet aan het Bouwbesluit. Om de private route te kunnen gebruiken zal de private kwaliteitsborger aantoonbaar voldoende deskundigheid en ervaring in huis moeten hebben. Er zullen daarom zowel aan de private kwaliteitsborger als aan het bevoegd gezag deskundigheids- en ervaringseisen worden gesteld, die op elkaar aan zullen sluiten. In paragraaf 3.2 van deze memorie van toelichting is al aangegeven dat het bij de kwaliteitscriteria van het voorgestelde artikel 5.3, eerste lid, van de Wabo niet gaat om een norm voor de capaciteitsinzet per inrichting of project. De kwaliteitscriteria van het voorliggende wetsvoorstel staan dus zeker niet haaks op de uitwerking van de voorstellen van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw, zoals in een van de reacties wordt gesteld. Integendeel: zij zijn er beide op gericht, dat de controle aan kwaliteitseisen voldoet. Dit laat onverlet dat deze ontwikkelingen organisatorische aanpassingen vergen, met name wanneer de kwaliteit van het toezicht in de praktijk verbetering behoeft. Voor individuele gemeenten kan het, wanneer in korte tijd een substantieel deel van de vergunningaanvragers kiest voor het private spoor, niet goed mogelijk blijken om te voldoen aan de kwaliteitseis van voldoende kritische massa. Dit betekent dat dan ofwel meer samenwerking met andere gemeenten zal moeten worden gezocht (eventueel door deze taken naar de omgevingsdienst over te hevelen), dan wel op andere wijze meer uitbesteding moet plaatsvinden. Dit betreft echter een praktische consequentie en geen principiële tegenstrijdigheid tussen de aanpak van de commissie Fundamentele Verkenning Bouw en het onderhavige wetsvoorstel.

³⁴ Brief van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 27 november 2013 aan de Tweede Kamer inzake verbetering kwaliteitsborging in de bouw, Kamerstukken II 2013/14, 32 757, nr. 91.

8. Evaluatie

Volgens artikel 7.2 van de Wabo vindt evaluatie van die wet plaats binnen vijf jaar na de inwerkingtreding, te weten in 2015.

2015 is te vroeg om de bepalingen uit dit wetsvoorstel mee te nemen bij die evaluatie. Gezien het belang van kwalitatief goed toezicht, handhaving en vergunningverlening, is hiervoor in een aparte evaluatie voorzien vijf jaar na inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel.

Doelstelling van die evaluatie zal zijn om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en effecten van de wet (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving) in de praktijk en om mogelijke verbeterpunten aan te geven. Hiertoe zal een beeld worden gevormd van de uitvoering in de praktijk en een antwoord worden gegeven op de vraag of de met de wet beoogde doelen en functies in de praktijk worden bereikt en welke verbeterpunten kunnen worden benoemd. De met het wetsvoorstel beoogde doelen sluiten direct aan op de doelen en afspraken van de package deal waarop in paragraaf 1 en meer uitvoerig in paragraaf 2.2 is ingegaan. Het wetsvoorstel strekt er immers toe de met de uitvoering van de afspraken bereikte resultaten wettelijk te borgen. Bij de vraag welke verbeterpunten kunnen worden benoemd, zal uiteraard ook de aanleiding voor het opstellen van dit wetsvoorstel een rol spelen. In paragraaf 2.1 is in dit verband stilgestaan bij de constatering in het advies van de commissie Mans (over de fragmentatie en vrijblijvendheid van toezicht en handhaving) en bij het niet steeds voldoende doortastende en effectieve overheidsoptreden bij bedrijven zoals Chemie-Pack, Thermphos en Odfjell.

Een eerste partiële evaluatie is overigens al aan de orde bij de evaluatie ter uitvoering van de motie-Houwers³⁵, die vraagt om evaluatie van het succes van de omgevingsdiensten voor eind 2014.

De evaluatie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige.

II Artikelsgewijs

In dit wetsvoorstel is voor de verdeling van onderwerpen en aspecten daarvan over de onderliggende regelgeving (Bor en Mor) zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande Wabo-systematiek. Dat geldt voor aanvulling en precisering van reeds geregelde onderwerpen en voor nieuw te regelen onderwerpen.

Artikel I, onderdelen B en C, II tot en met IV en VI, onderdeel A

Paragraaf 5.2 van de Wabo bevat nu bepalingen over afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving. Paragraaf 5.2 zal na inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel in algemene zin regels stellen ten aanzien van de kwaliteit en de doelmatigheid van het uitvoeren van taken en bevoegdheden door ambtenaren van omgevingsdiensten en bestuursorganen en ten aanzien van de afstemming, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en andere organen en instanties die betrokken zijn bij de bestuursrechtelijke handhaving. In verband hiermee zijn de volgende aanpassingen in de Wabo aangebracht.

- In artikel I, onderdeel B, is het opschrift van hoofdstuk 5 van de wet aangepast, in die zin dat het ruimere toepassingsbereik zichtbaar is gemaakt.
- In artikel I, onderdeel C, is de werkingssfeer van hoofdstuk 5 uitgebreid en
- in de artikelen II tot en met IV en VI, onderdeel A, is de uitbreiding van de werkingssfeer zichtbaar gemaakt in de artikelen van de in artikel 5.1

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XII, nr. 19.

van de Wabo genoemde betrokken wetten, waarin hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is verklaard. Hiermee wordt het mogelijk ook kwaliteitseisen te laten gelden voor de uitvoering van taken en bevoegdheden, voor de elementen van de omgevingsvergunning die door deze wetten worden geregeld.

Artikel 5.3 Wabo

Dit artikel bevat in het eerste lid de basis voor het bij algemene maatregel van bestuur bepalen van kwaliteitseisen die gelden voor de uitvoering van een aantal taken op het gebied van het omgevingsrecht. Ingevolge onderdeel a zullen de kwaliteitscriteria gelden voor de uitvoering van taken en bevoegdheden waaronder de handhaving met betrekking tot de omgevingsvergunning en, voor zover dit in de betrokken wetten is bepaald, voor activiteiten waarvoor in die wetten regels zijn gesteld. Hiertoe behoren op grond van het voorgestelde artikel III activiteiten waarop het Activiteitenbesluit van toepassing is. Het gaat daarbij om het in ontvangst nemen van meldingen en het beslissen op verzoeken om maatwerk en om gelijkwaardige voorzieningen en het afgeven van omgevingsvergunningen beperkte milieutoets. Ingevolge artikel II tot en met IV en VI, onderdeel A, zal het mogelijk zijn om kwaliteitscriteria op te stellen en te laten gelden voor in de omgevingsvergunning geïntegreerde activiteiten uit de in die artikelen genoemde wetten.

Ingevolge onderdeel b zullen de kwaliteitscriteria tevens gelden voor de handhaving door bestuursorganen van het bepaalde bij of krachtens de Wabo en de in artikel 5.1 genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald.

Ingevolge onderdeel c worden bij algemene maatregel van bestuur ook eisen gesteld aan de bekwaamheid en deskundigheid van ambtenaren die bij het uitvoeren van die taken en bevoegdheden (onderdelen a en b) betrokken zijn.

De regels ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering die op grond van het eerste lid worden gesteld, kunnen verschillen naar gelang de aard van de activiteiten die het betreft. Zo kunnen voor de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van zogeheten BRZO-bedrijven of andere bedrijven die onder artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's vallen, aparte regels gelden.

Voor buitengewone opsporingsambtenaren zullen op grond van dit artikel geen eisen kunnen worden gesteld. Dat is ook niet nodig omdat daarin reeds is voorzien op basis van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

De regels ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering kunnen bovendien verschillen naar gelang de bestuursorganen die het betreft. Deze mogelijkheid is opgenomen om specifieke kwaliteitseisen voor de waterschappen te kunnen stellen als daar behoefte aan zou bestaan. De eisen die gesteld worden ten aanzien van de kwaliteit, gelden niet alleen voor de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket en daarmee samenhangende bevoegdheden, maar ook voor de zogenaamde achterblijvende taken en voor de taken en bevoegdheden die hoewel geen onderdeel van het basistakenpakket, wel door omgevingsdiensten worden uitgeoefend.

Voor de nadere invulling van de eisen uit de algemene maatregel van bestuur wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande verdeling van de reeds geregelde elementen in het Bor en de Mor. Dit geldt voor de nieuw te regelen elementen en voor de elementen die ter uitvoering van de package deal aangescherpt en gepreciseerd zullen worden. Overigens zal in het kader van de aanpassing van het Bor ook een eventuele verbreding van de adviesrol van het bestuur van de veiligheidsregio tot

alle aanvragen om een omgevingsvergunning met betrekking tot een inrichting worden gezien.

Artikel 5.4 Wabo

Op grond van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over een strategische en programmatische uitvoering van de handhaving en over de afstemming van de uitoefening van handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen en toezicht-houders die belast zijn met de handhaving van de betrokken wetten onderling, en met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten. Deze bepaling is vergelijkbaar met hetgeen nu in artikel 5.3, tweede en derde lid, van de Wabo is opgenomen. Ten opzichte van die bepalingen wordt het toepassingsbereik door dit wetsvoorstel echter verbreed, in die zin dat regels met betrekking tot een strategische en programmatische uitvoering van de bevoegdheden tot handhaving ook kunnen gelden voor de uitoefening van de strafrechtelijke handhaving door het OM en de politie. Daartoe wordt in de WED een samenwerkingsbepaling geïntroduceerd op basis waarvan dergelijke regels in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling worden neergelegd. Regulering via de WED is aangewezen, omdat die wet algemene regels stelt voor de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten. Bovendien biedt de voorziene wettelijke basis voor samenwerkingsregels mogelijkheden om vergelijkbare regelingen te treffen in andere handhavingsdomeinen (dan het omgevingsrechtelijke) waarbij sprake is van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsregimes.

Met «bovenregionaal» in onderdeel a, wordt bedoeld dat de prioriteitstelling het niveau van een individuele omgevingsdienst te boven gaat. Met «bovenprovinciaal» in het derde lid, wordt bedoeld dat de afstemming het niveau van een individuele provincie te boven gaan.

Bij de afstemming uit het derde lid moet vooral worden gedacht aan coördinatie van de provinciale verbeteringsprocessen in het kader van de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, het onderhouden van een continu proces gericht op de professionalisering van de bestuursrechtelijke handhaving, alsmede de onderlinge afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en het kritisch beoordelen van die afstemming, die ook op provinciaal niveau moet plaatsvinden. Dit alles ter uitvoering van de bij of krachtens de artikelen 5.3 en 5.4 vastgestelde regels.

Ook onder de huidige regelgeving is in artikel 5.6 van de Wabo een coördinerende taak toegekend aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. De coördinatie van de Minister kan er toe leiden dat afspraken worden gemaakt over de prioriteitstelling bij de handhaving als die prioriteitstelling van bovenregionaal belang is, of over het organiseren van gezamenlijke handhavingsacties op specifieke terreinen.

Daarmee kan het voorgestelde artikel 5.4 voor de afstemming van de handhaving van alle betrokken wetten werken.

Artikel 5.4, tweede lid, bevat een grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen. Het gaat hier deels om onderwerpen die nu al geregeld zijn in het Bor en de Mor en die ter uitvoering van de package deal aangescherpt en gepreciseerd zullen worden, en deels om nieuwe onderwerpen. Bovendien biedt een ministeriële regeling de mogelijkheid om afspraken in het Bestuurlijk Omgevingsberaad te borgen. De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt de nadere regels vast in overeenstemming met andere betrokken Ministers. Wanneer bijvoorbeeld

interventiestrategieën of handhavingsprioriteiten met betrekking tot BRZO-bedrijven worden vastgesteld voor het bevoegd gezag en de BRZO-omgevingsdiensten, en daarbij afstemming is vereist met interventiestrategieën of handhavingsprioriteiten van de ISZW en de veiligheidsregio's, dan worden de nadere regels vastgesteld in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Veiligheid en Justitie.

Het in artikel V voorgestelde artikel 58a van de WED is de strafrechtelijke evenknie van artikel 5.4.

Artikel 5.5 Wabo

Deze bepaling biedt de basis voor regelmatig overleg over wat met paragraaf 5.2 geregeld wordt en over wat met de te stellen regels beoogd wordt. Dat in deze overlegstructuur ook de Minister van Veiligheid en Justitie en het OM zijn opgenomen, volgt uit het in artikel VI voorgestelde artikel 58a, derde lid, van de WED. Dat artikel bevat de strafrechtelijke evenknie van artikel 5.5. Daarmee is verzekerd dat in elk geval de betrokken Ministers, vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en OM aan dit regelmatige overleg zullen deelnemen. Aangezien de mogelijk te bespreken onderwerpen heel verschillend van aard zijn en er na verloop van tijd een verandering noodzakelijk kan blijken, kunnen verschillende overlegorganen ingesteld worden met telkens een andere samenstelling, al naargelang het in dat overlegorgaan te bespreken onderwerp.

Met dit overleg wordt expliciet beoogd – en in het derde lid benadrukt – om tot verdere afspraken te komen over de zaken waarop paragraaf 5.2 betrekking heeft. In het overleg zullen in ieder geval afspraken worden gemaakt over de op grond van het voorgestelde artikel 5.3, eerste lid, van de Wabo te stellen kwaliteitseisen voor de uitvoering van de daar genoemde taken en bevoegdheden. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld nadere afspraken worden gemaakt over de wijze waarop regionaal of nationaal afstemming met het OM en de politie plaatsvindt of kunnen afspraken worden gemaakt met betrekking tot verdere kennisdeling. Het overleg is ten dele een voortzetting van het bestuurlijk overleg zoals dat tussen het Rijk, het IPO, de VNG en de UvW sinds het sluiten van de package deal in 2009 is gevoerd over de onderwerpen die in dit wetsvoorstel aan de orde zijn. Tegelijkertijd is sprake van een verbreding, bijvoorbeeld met partijen en onderwerpen van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven en van het (niet meer functionerende) Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving.

In het tweede lid is bepaald dat – naast genoemde bestuursorganen en instanties – andere instanties kunnen worden uitgenodigd, voor zover deze enige betrokkenheid hebben bij de uitvoering van de taken en bevoegdheden waarop paragraaf 5.2 betrekking heeft. Te denken valt aan de Belastingdienst of inspectiediensten van andere ministeries, zoals de Inspectie SZW. Het tweede lid beoogt mede een grondslag te bieden voor het instellen van eventuele ad hoc overleggen.

De referentie aan strafrechtelijke handhaving betekent niet dat dit artikel of paragraaf 5.2 betrekking heeft op strafrechtelijke handhaving. De referentie is bedoeld om de verbinding te leggen met het voorgestelde artikel 58a van de WED.

Artikel 5.6 Wabo

In het huidige artikel 5.4 van de Wabo is aan gedeputeerde staten een coördinerende taak toegekend ten aanzien van de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving. Deze taak wordt in het voorgestelde artikel 5.6 enerzijds verruimd, namelijk met de coördinatie ten aanzien van

de kwaliteit van de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en met betrekking tot activiteiten waarvoor regels zijn gesteld krachtens de betrokken wetten voor zover dat in die wetten is bepaald (voorgesteld artikel 5.3, eerste lid, onder a, van de Wabo). Anderzijds zal de coördinatie van taken die bij een omgevingsdienst zijn ondergebracht niet langer primair op provinciaal niveau plaatsvinden, maar op het niveau van de omgevingsdienst. De coördinerende taak van de provincie zal dus – afgezien van de opstartperiode van de omgevingsdiensten – voor het merendeel betrekking hebben op de bij gemeenten en de provincie achterblijvende taken. In verband hiermee zal rekening gehouden moeten worden met de in verband van een omgevingsdienst gemaakte afspraken.

De coördinatie heeft verder geen betrekking op de strafrechtelijke handhaving. Van belang hierbij is nog dat regels over de kwaliteit en de wijze van uitvoering van taken voor veel situaties in de gedelegeerde regelgeving zullen worden gegeven. Daardoor kunnen de provincies in veel gevallen rechtstreeks toezien op de uitvoering van wettelijke voorschriften en daarop indien nodig ingrijpen met het generiek toezicht, zonder eerst zelf aan een coördinatiestructuur te hoeven bouwen. Verwezen wordt verder naar de paragrafen 3.5 en 3.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 5.7 Wabo

Deze bepaling vormt de grondslag voor de kwaliteitsbewaking van alle VTH- taken op het gebied van het omgevingsrecht. Het eerste lid verplicht burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten jaarlijks te onderzoeken in hoeverre wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 5.3, eerste lid, van de Wabo. Door het Rijk is samen met de provincies, gemeenten en waterschappen een digitaal instrument ontwikkeld voor deze zelfevaluaties. Dit instrument is door het Rijk gefinancierd.

Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten rapporteren de resultaten van dat onderzoek (kritische massa en proces) jaarlijks aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten. Zie het algemeen deel van deze memorie van toelichting in paragraaf 3.4. Dit onderzoek moet in ieder geval gebeuren en daarover moet worden gerapporteerd. Het instrument dat door de VNG is ontwikkeld en waarmee aan de hand van criteria voor output en outcome, prestaties van organisaties kunnen worden weergegeven, kan aanvullend worden gebruikt.

Het voorschrijven van het jaarlijkse onderzoek en bijbehorende rapportageplicht past in de eerder ingezette lijn om het primaat van het toezicht bij dezelfde bestuurslaag te houden (horizontale verantwoording). De rapportage sluit bij voorkeur aan bij de jaarlijkse begrotingscyclus zodat de extra bestuurlijke lasten tot een minimum beperkt blijven. Bij ministeriële regeling worden kwaliteitsmaatstaven voor het onderzoek voorgescreven, waaronder het gebruik van het ontwikkelde digitale instrument voor zelfevaluatie. Gedacht kan worden aan het voorschrijven van een jaarlijkse actualisering met behulp van het digitale instrument, gecombineerd met de resultaten van bench mark of collegiale toets. Dit geeft overigens nog geen inzicht in output (aantal vergunde bedrijven, aantal beroepszaken, aantal gecontroleerde bedrijven, aantal opgelegde sancties etc.). Uit het verslag op grond van artikel 5.9 blijkt wel in welke gevallen er door het bevoegd gezag is afgeweken van door de omgevingsdienst voorgestelde ontwerpbesluiten.

Voorts is in het derde lid van artikel 5.7 voorzien in de mogelijkheid van een verplichte prestatievergelijking en rapportage van de uitkomsten daarvan aan gemeenteraad en provinciale staten. De mogelijkheden hiertoe worden momenteel onderzocht. Bij een prestatievergelijking

visiteren gemeenten, provincies en omgevingsdiensten elkaar en gaan daarbij op basis van de uitkomsten van de jaarlijkse onderzoeken na of in de praktijk conform de kwaliteitscriteria wordt gewerkt en welke «best practices» in de uitvoering kunnen worden gehanteerd.

In artikel 5.7, tweede en derde lid, zijn de delegatiegrondslagen opgenomen voor het bij regeling stellen van regels over te onderzoeken onderwerpen en te gebruiken onderzoeksmethode en de bepaling dat een prestatievergelijking wordt uitgevoerd, voor welke onderwerpen dit gebeurt en welke methode er wordt gebruikt. Het voor de zelfevaluaties inmiddels beschikbare instrument is technisch van aard. In aansluiting op de Wabo-systematiek komen voorschriften hierover in de Mor. Het bij ministeriële regeling bepalen dat een prestatievergelijking moet worden uitgevoerd, gebeurt uitsluitend indien blijkt dat de prestatievergelijkingen niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Mocht dit blijken, dan moet de verplichting snel van kracht kunnen worden. Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 5.8 Wabo

Er wordt toegewerkt naar de situatie waarin de grenzen van een omgevingsdienst ofwel parallel lopen met een veiligheidsregio ofwel waarin één omgevingsdienst verschillende veiligheidsregio's omvat. Het is de bedoeling dat de omgevingsdiensten met een van veiligheidsregio's afwijkende schaal en werkgebied een uitzondering zijn. Nieuwe uitzonderingen zullen niet meer worden toegestaan. Er is voor het niveau van een ministeriële regeling gekozen om indien een uitzondering niet langer bestaat, die met onmiddellijke ingang te kunnen beëindigen. Daarom is gekozen voor het rechtstreeks in de wet delegeren aan de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu. Verder vormt dit artikel de uitwerking van het in paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven uitgangspunt van regionale uitvoering van een basistakenpakket. Het tweede lid draagt gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders op om ervoor zorg te dragen dat de in de voorgestelde artikelen 5.3, eerste lid, en 5.4, eerste lid, van de Wabo genoemde taken in het verband van een omgevingsdienst worden verricht, wanneer dat in het kader van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van die taken nodig is. Van enkele taken is al gezamenlijk bestuurlijk vastgesteld dat deze dusdanig van aard zijn dat het geboden is deze in het verband van een omgevingsdienst uit te voeren. Op grond van het derde lid zal de uitvoering van deze taken (het basistakenpakket) bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan een omgevingsdienst worden opgedragen. Bij die maatregel kan voor de BRZO-taken uit het basistakenpakket waarvoor specifieke deskundigheid is vereist, worden bepaald dat de uitvoering van deze taken aan één van de zes BRZO-omgevingsdiensten wordt opgedragen, zodat deze zich in die taken kunnen specialiseren.

Het vierde lid biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de instelling en organisatie van de omgevingsdiensten. Daarmee kan zeker worden gesteld dat er in heel Nederland een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten is, die waar dat nodig is uniform werken. Verwezen wordt naar paragraaf 3.8.

Artikel 5.9

In dit artikel is voorzien in een nadere invulling van de horizontale verantwoording. Dit omdat het in het kader van de algemene verplichtingen ten aanzien van horizontale verantwoording onvoldoende zeker is

dat de gemeenteraad en provinciale staten worden geïnformeerd over de gevallen waarin het bevoegd gezag is afgeweken van een door de omgevingsdienst voorgesteld ontwerpbesluit.

Verwezen wordt naar paragraaf 3.8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Het spreekt voor zich dat los van de verslagplicht van artikel 5.9 knelpunten bij toezicht en handhaving ook (verticaal) gemeld kunnen worden bij bijvoorbeeld de ILT of gedeputeerde staten. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld gevallen waarin reeds het geven van een voorwaarschuwing wordt belet.

Artikel 5.9a Wabo

Het voorgestelde eerste lid verplicht bestuursorganen en de daaronder werkzame toezichthouders om aan elkaar de nodige gegevens te verstrekken in het kader van de handhaving van de betrokken wetten. Bovendien moeten de bestuursorganen en de daaronder werkzame toezichthouders de nodige gegevens verstrekken aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van die wetten, voor zover dat voor deze gegevens noodzakelijk is voor de uitvoering en de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Deze verplichting tot gegevensverstrekking geldt uiteraard niet voor de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. De bepalingen van dit wetsvoorstel gelden niet voor in dat verband verkregen gegevens.

De verplichting tot het verstrekken van gegevens is beperkt tot het geven van informatie die de ontvanger nodig heeft in het kader van een doelmatige handhaving, zodat het recht op het beschermen van de persoonlijke levenssfeer niet onnodig wordt beperkt. In paragraaf 3.9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is al uitgebreid op dit artikel ingegaan.

Het tweede lid bepaalt dat ook andere organen en instanties dan de in het eerste lid genoemde, aangewezen kunnen worden om gegevens te verstrekken aan de genoemde bestuursorganen en instanties, voor zover het verstrekken van die gegevens noodzakelijk is in het kader van een doelmatige handhaving. In gevallen waarin gevraagd wordt gegevens te verstrekken, er een noodzaak is en het verzoek ook overigens in overeenstemming is met de daarvoor geldende regels en voorschriften, moeten die gegevens worden verstrekt. In geval er geen verzoek is, bestaat er een bevoegdheid om gegevens te verstrekken.

In het derde lid wordt «verwerken» gebruikt. Dit is gebruikt in de betekenis die daarin in artikel 1, onderdeel b, van de Wet bescherming persoonsgegevens, daaraan is gegeven: verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen of vernietigen.

Het derde en het vierde lid bevatten respectievelijk de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur en de mogelijkheid van het stellen van nadere regels voor de gevallen waarin en de wijze waarop gegevens moeten worden verwerkt. Dit is ingegeven door de gedachte dat het – door het grote aantal betrokkenen, de verschillende schalen waarop wordt gewerkt, de verschillende invalshoeken en de verschillende wijzen waarop gegevens worden geregistreerd en bijgehouden – niet aannemelijk is dat zonder een aantal regels met een uniformerende strekking de noodzakelijke informatie-uitwisseling over de hele linie soepel zal kunnen plaatsvinden. De algemene maatregel van bestuur zal op alle belangrijke aanknopingspunten regels bevatten. Dit betekent zowel regels over wanneer er een noodzaak is tot het leveren van gegevens en de wijze waarop die gegevens dan beschikbaar worden gesteld (onderdeel a), als

over de te gebruiken werkwijzen en technieken rond het bewaren en verstrekken van gegevens (onderdeel b) en tenslotte over de verdeling van de kosten die het uitwisselingsplatform met zich mee zal brengen (onderdeel c).

Artikel I, onderdeel F

Aan de bij een omgevingsdienst werkzame ambtenaren die bij besluit van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, komt volgens het voorgestelde eerste lid van dit artikel de bevoegdheid toe om dat toezicht uit te oefenen binnen het hele gebied waar die omgevingsdienst werkzaam is. Dit draagt bij aan een efficiënte taakuitoefening door de omgevingsdiensten. De toezichts instructie voor de bij de omgevingsdienst werkzame toezichthouders wordt in beginsel vastgesteld door het dagelijks bestuur van die omgevingsdienst. Met de instructie wordt bijgedragen aan een uniforme werkwijze binnen het werkgebied van de omgevingsdienst. Bij besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu kan volgens het voorgestelde tweede lid voorts aan deze toezichthouders de bevoegdheid worden toegekend om op specifieke taakvelden, zoals asbest of BRZO, toezicht uit te oefenen op het gehele Nederlandse grondgebied. Dit draagt bij aan een effectieve uitvoering van ketentoezicht en aan een efficiënte werkverhouding tussen de omgevingsdiensten, het OM en de politie. Daarvoor is het dan echter wel noodzakelijk dat er uniforme toezichtsinstructies worden vastgesteld die gelden voor het toezicht in de werkgebieden van alle omgevingsdiensten. De vaststelling daarvan ligt op de weg van de zogenaamde Omgevingsdienst.nl, waarin de bestuurders van alle omgevingsdiensten zijn vertegenwoordigd.

Artikel IV

In het geldende artikel 8.6 van de Waterwet zijn de eisen die de Wabo stelt aan handhaving ook van toepassing verklaard op de handhaving van de bepalingen in hoofdstuk 5 en 6 en artikel 10.1 Waterwet. Dit artikel in de Waterwet wordt aangepast aan de nieuwe paragraaf 5.2 van de Wabo. Om recht te doen aan de bijzondere rol van de waterbeheerder zijn in het voorgestelde nieuwe artikel 8.6 enkele artikelen uit paragraaf 5.2 van toepassing verklaard in plaats van de gehele paragraaf. De waterbeheerder is immers ten aanzien van de omgevingsvergunning geen bevoegd gezag maar geeft in een aantal gevallen een advies aan het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning.

Artikel V

Het voorgestelde artikel 58a van de WED geldt als de strafrechtelijke evenknie van het voorgestelde artikel 5.4 van de Wabo en biedt in dat opzicht de basis voor vergelijkbare regels die betrekking kunnen hebben op de programmatische inzet van opsporingsactiviteiten. De regels ter uitvoering van de voorgestelde artikelen 5.4 van de Wabo en 58a van de WED worden in een gezamenlijke algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Opgemerkt zij nog dat artikel 58a, eerste lid, van de WED – in afwijking van artikel 5.4 Wabo – facultatief is geformuleerd teneinde tot uitdrukking te brengen dat deze voorziening niet uitsluitend is beoogd voor het handhavingsdomein waarop dit wetsvoorstel ziet (vgl. voorts E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, «De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien», rapport van het WODC (Onderzoek en beleid nr. 234), 2005, p. 121–127 en p. 158–162).

Artikel VIII

Zie paragraaf 8 algemeen deel.

Artikel IX

Bij het eerste lid is het de bedoeling bij het bepalen van het tijdstip of de tijdstippen van inwerkingtreding van de voorgestelde wettelijke regeling uit te gaan van de standaardmomenten uit het systeem van vaste verandermomenten van regelgeving. Daarbij wordt gelijktijdige inwerkingtreding met de onderliggende regelgeving voorzien.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten