



Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

Deel 3

Samenvatting

Uit de interviews in deze aflevering wordt mij (wederom) duidelijk dat de Omgevingswet voor de wijze waarop toezicht en handhaving dient te worden uitgevoerd niet zoveel verandert ten opzichte van de huidige situatie. Inhoudelijk wordt het mogelijk zelfs eenvoudiger toezicht te houden en – zo nodig – te handhaven, omdat de milieunormen onder de Omgevingswet naar verwachting concreter – toegespitst op de situatie – worden geformuleerd. De samenwerking tussen alle betrokken (handhavings-)organisaties kan beter. De Omgevingswet is een aanleiding om over de organisatie daarvan weer eens goed na te denken en zo nodig verbeteringen door te voeren. De provincie dient daarin een voortrekkersrol te vervullen. De vraag is of zij daar klaar voor is en of de VTH spelregels die daarvoor gelden nog voldoende zijn afgestemd op de Omgevingswet.

Voor de derde aflevering van deze serie sprak ik met de opstellers van de omgevingsregulering – ambtenaren bij het Ministerie van I&M¹ – en de politie die zich voornamelijk richt op de opsporing van milieucriminaliteit. Daarmee bevinden we ons aan het begin en aan het eind van de gehele reguleringsketen van de fysieke omgeving. Verder een korte aanvulling van een bestuurslaag in het midden: de provincie. Inmiddels is bekend geworden dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking treedt. Mijns inziens een mooi jaartal voor een dergelijke grote stelselherziening, die ons allen raakt en die de nodige voorbereiding vereist.

Relatie tussen Wet VTH en Omgevingswet

Ik sprak met Marc du Maine en Jan Teekens, die vooral te maken hebben met het toezicht en de handhaving binnen de Omgevingswet en met Nicole Fikke, die zich bezighoudt met het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL). In het BAL staan de regels die rechtstreeks van toepassing zijn op degenen die activiteiten (willen) ontplooiën (met uitzondering van bouwen en slopen).

Zij vertellen mij dat het programma waar alles mee begon, 'Eenvoudig Beter', de uitvoeringspraktijk – waaronder handhavers – intensief heeft betrokken bij de totstandkoming van de regels. Dat is al in 2013 begonnen met een 'Verkenning VTH' (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), waarvan het definitieve rapport in april 2014 is verschenen (<http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/eindrapportage-verkenning-vth>).

Deze verkenning gaat over de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Omgevingswet. Waaraan moeten die drie functies specifiek voldoen als de Omgevingswet in werking treedt? Hieruit blijkt dat er een duidelijke link is tussen de gebreken die in het rapport 'De tijd is rijp' uit 2008 (met name) zijn geconstateerd t.a.v. toezicht en handhaving, de Wet en het Besluit VTH (in werking getreden per respectie-

velijk 14 april 2016 en 1 juli 2017) en de Omgevingswet. De verkenning heeft met name betrekking op de wijze waarop de VTH taken georganiseerd kunnen worden. Dit zegt nog niets over de wijze waarop de (individuele) toezichthouder/handhaver zich binnen de veranderende rol van de overheid jegens bedrijven en burgers –

In het BAL staan de regels die rechtstreeks van toepassing zijn op degenen die activiteiten (willen) ontplooiën (met uitzondering van bouwen en slopen).

zoals voorgestaan door de Omgevingswet – dient op te stellen. Toezichthouders en handhavers hebben daarvan nog geen duidelijk beeld. Dat kan te maken hebben met het relatief vroege moment waarop de verkenning is uitgevoerd.

Het kan ook zijn dat de drie uitvoerende taken (VTH) steeds gezamenlijk worden besproken in de verkenning, waardoor de toezichthouder en handhaver zich er wellicht niet direct in herkennen.

¹ Met ingang van het nieuwe kabinet is de naam van het ministerie gewijzigd in 'Infrastructuur en Waterstaat'. Milieu blijft wel bij dit ministerie, maar de Omgevingswet en Ruimte gaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken, Klimaat- en energiebeleid verhuist naar de minister van Economische Zaken & Klimaat. Het natuurbeleid wordt ondergebracht bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.





Meepraten over de handhaafbaarheid van regels uit het BAL

Nicole Fikke (zelf werkzaam geweest bij o.a. de ILT en gemeenten) benadrukt dat ook bij het opstellen van de regels van het BAL de uitvoeringspraktijk - waaronder toezichthouders en handhavers van omgevingsdiensten en inspecties - intensief is betrokken ter borging van de handhaafbaarheid van de regels. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende zogenaamde 'botsproeven' gehouden, waarbij de regels in de praktijk zijn getoetst. Tevens wijst zij erop dat die handhaafbaarheid met de komst van het BAL zal toenemen, vanwege bijvoorbeeld het uitgangspunt 'decentraal tenzij' bij het stellen van regels in het BAL. Vooral waar de locatie een belangrijke rol speelt kunnen decentrale regels vaak veel concreter worden geformuleerd, omdat rekening wordt gehouden met locatiespecifieke omstandigheden. Deze concrete(re) regels zijn dus makkelijker te handhaven. Fikke noemt 2 voorbeelden:

1. Het huidige Activiteitenbesluit regelt de effecten van geluid van bedrijfsmatige activiteiten op kwetsbare gebouwen. Daarvoor zijn vele pagina's regels nodig om te voorzien in de verschillende situaties. En daarop is dan ook nog maatwerk mogelijk. Straks staan deze regels heel concreet in het omgevingsplan. Dat er dan in de stad een andere geluidnorm geldt dan in een stille buitenwijk is heel logisch, omdat de regel geldt voor de concrete locatie. Iedereen weet dan veel beter wat er geldt, dus ook de handhaver.
2. De meldplicht in het BAL is veel concreter geformuleerd, waarbij duidelijk is aangegeven welke beperkte set

Dat er dan in de stad een andere geluidnorm geldt dan in een stille buitenwijk is heel logisch, omdat de regel geldt voor de concrete locatie

gegevens altijd bij de melding moet worden verstrekt. Dat moet ook helder zijn, want het overtreden van een verbod om zonder melding te starten is straks strafrechtelijk handhaafbaar.

Daarnaast staan er in het BAL, net als nu in het Activiteitenbesluit, specifieke regels voor activiteiten, zoals technische eisen. Bestuurlijke afweegruimte kan ook gedoogsituaties voorkomen, bijvoorbeeld in situaties waarin er nu gedoogd wordt, omdat regels onnodig knellen terwijl het wel een gewenst initiatief is. I&M is



verantwoordelijk voor de handhaafbaarheid van de regels op rijksniveau. Voor de regels op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk. Zij zullen hun eigen toezichthouders en handhavers moeten consulteren over de handhaafbaarheid van de regels.

Dit is wat de Omgevingswet bedoelt met de adviesfunctie van toezichthouders en handhavers: zij dienen hun collega's, die betrokken zijn bij het opstellen van de lokale regels, te adviseren over handhaafbaarheid en mogelijk ook het nut van de regels (zie voor een mooi voorbeeld hiervan deel 2 van deze serie). Er wordt niet van hen verwacht dat zij ook 'extern' (bedrijven en burgers waarop de regels van toepassing zijn) adviseren. Een voorlichtende taak, zeker de eerste tijd na inwerkingtreding van de wet, behoort daar wel toe, maar dat is niet nieuw voor de Omgevingswet.

Voor de regels op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk

Vertrouwen en verantwoordelijkheid gaan samen

De mensen van I&M benadrukken dat het bedrijf of de burger primair zelf verantwoordelijk is voor het naleven van de regels. Zeker wanneer het gaat om bedrijfsmatige handelingen mag van ondernemers verwacht worden dat ze weten welke regels nageleefd moeten worden en hoe zij dat moeten doen. Daarop zijn ze ook aanspreekbaar.

Vertrouwen en verantwoordelijkheid gaan hand in hand. Dat betekent niet dat een toezichthouder/handhaver de ondernemer of burger op zijn 'blauwe ogen' moet geloven. Toezicht is en blijft belangrijk. Dat is nu zo en verandert niet onder de Omgevingswet. Jan Teekens voegt daaraan toe dat de Omgevingswet wel een 'moment' creëert om de (landelijke) handhavingsstrategie, al dan niet geconcretiseerd op

