

Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

Deel 2

Mijn publicatie in het vorige nummer van Dier & Milieu heeft veel los gemaakt. Ook mijn blog op LinkedIn n.a.v. de workshop op de jaarlijkse Schakeldag van Infomil over dit onderwerp werd meer dan 500 keer aangeklikt en de discussie op de LinkedIn-groep Toezicht, Opsporing en Handhaving leverde tot op heden 13 inhoudelijke reacties op. De twee rondes van de workshop 'Wat is er nodig voor toezicht en handhaving van de Omgevingswet' op de schakeldag waren meer dan vol. Het onderwerp leeft dus wel onder toezichthouders en handhavers! Hieronder volgt een korte impressie van de reacties en aanvullende informatie uit telefonische interviews die ik voerde met toezichthouders/handhavers uit de praktijk.



Mijn waarneming dat toezicht en handhaving tot nu toe onzichtbaar is gebleven wordt gedeeld.

Onzichtbaarheid van toezicht en handhaving

Mijn waarneming dat toezicht en handhaving tot nu toe onzichtbaar is gebleven wordt gedeeld. Dat betekent overigens niet dat toezichthouders en handhavers er niet mee bezig zijn. Dat geldt wel voor een deel, maar niet voor allemaal. Stefan Kortekaas, werkzaam als hoofdinspecteur handhaving/specialist geluid bij de gemeente Utrecht, merkt op dat toezicht & handhaving er wel mee bezig is, maar dat ze 'niet zo goed zijn in marketing', waardoor het lijkt alsof toezicht & handhaving weinig betrokken wordt bij, of belangstelling toont, voor de Omgevingswet. Een ander deel heeft wel van de wet gehoord, maar wat het betekent voor hun werk is nog onvoldoende duidelijk.

De redenen die ik in de publicatie in nummer 2 van dit blad heb genoemd, dragen daar zeker aan bij, maar er is nog een reden genoemd. En die heeft te maken met de relatie tussen gemeenten en provincies enerzijds en omgevingsdiensten anderzijds. De gemeenten/provincies als opdrachtgevers van de omgevingsdiensten geven niet veel financiële ruimte om naast het 'directe werk' ook tijd te investeren ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet.

Dat argument geldt niet alleen voor toezicht & handhaving overigens, maar ook voor andere functiegroepen. Dat blijkt ook uit het recent uitgekomen evaluatierapport van de Wet VTH (6 juni 2017, te vinden op de website van I&M).

Mijn publicatie in het vorige nummer van Dier & Milieu heeft veel los gemaakt.



Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

of: Wie beschermt na inwerkingtreding van de Omgevingswet onze fysieke leefomgeving?

Inleiding

Ruim een jaar geleden, op 16 maart 2016, is de Omgevingswet door de Eerste Kamer aangenomen¹. Een mega-wetgevingsoperatie die de gehele fysieke omgeving beoogt te reguleren. Eerdere integratiewetten, zoals de Wet milieubeheer (1993), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2010), de Waterwet (2009) en de Wet natuurbescherming (2017) zijn vergeleken met de Omgevingswet een peulenschil. Er wordt gesproken over een stelselherziening. Met het Activiteitenbesluit is de omkeeregel voor inrichtingen al ingevoerd: algemene regels, tenzij een vergunning noodzakelijk wordt geacht. Daarmee werd het accent al verder van vergunningverlening richting toezicht en handhaving verlegd. De Omgevingswet gaat nog verder met het beperken van de toezichthoudend Nederland zich actief zou bemoeien met de (totstandkoming van de) Omgevingswet en de vier algemene maatregelen van bestuur die eronder komen te

Eerdere integratiewetten, zoals de Wet natuurbescherming zijn vergeleken met de Omgevingswet een peulenschil. (foto archief)



hangen. Het aantal wetten, besluiten en regelingen neemt enorm af: de Omgevingswet vervangt 26 wetten; van de 5000 wetsartikelen blijven er 350 over en van de 240 (algemene en ministeriële) regelingen hebben we er straks² nog maar 14.

Dan zou je denken: dat wordt een heel stuk eenvoudiger, maar in verband met de decentralisatie komen er waarschijnlijk nog veel regels bij in verordeningen van provincie, gemeente en waterschap. De gemeente mag ook nog regels en vergunningplichten opnemen in het omgevingsplan.

Meer dan alleen een integratieslag

Toch zijn de regels – de inhoud – niet het belangrijkste van de Omgevingswet³. Het gaat vooral om een andere invulling van de overheidsstaak ten opzichte van de samenleving. De Omgevingswet vraagt met name om een heel andere manier van werken met een daarbij behorende cultuurverandering. Er wordt zelfs gesproken over een paradigmawisseling⁴. In dit geval betekent dat een geheel andere kijk op de rol van de overheid:

Daar waar de overheid zelf wat wil, dienen burgers in een zeer vroeg stadium bij de besluitvorming te worden betrokken.

van bepalend naar faciliterend/dienstverlenend. Burgers en ondernemers nemen initiatieven en de overheid ondersteunt die initiatieven zo veel mogelijk. Daar waar de overheid zelf wat wil, dienen burgers in een zeer vroeg stadium bij de besluitvorming te worden betrokken. Hierbij horen termen als participatiesamenleving en energieke samenleving. En dat maakt dat de Omgevingswet niet zomaar een bundeling is van bestaande wetten of een 'integratieslag', zoals we die in het (recente) verleden hebben meegemaakt met eerdergenoemde wetten.

¹ Staatsblad 2016, 156. De Kamerstukken zijn te vinden op www.Overheid.nl, nr. 33 982. De voorgaansverlagen en andere informatie over de totstandkoming van dit wet en lagere regelgeving is te vinden onder Kamerstukken nr. 33 118.

² Op dit moment is inwerkingtreding per 2019 gepland. Naast het finaliseren van de vier algemene maatregelen van bestuur, moet er nog wel het een en ander gebeuren alvorens de wet in werking kan treden, er lopen nog procedures voor aanvullende wetvoorstelen op het gebied van geluid, bodem, grondgedrondom en natuurbescherming. En er is nog een inwerkingswet nodig, waarbij de tekst van de Omgevingswet wordt aangepast aan de laatste ontwikkelingen en alle andere regelgeving die sets met de Omgevingswet te maken heeft wordt gewijzigd.

³ Ik lees in diverse stukken dat het zelfs zou gaan om 'lechts' 20% inhoud en 80% proces/cultuur.

⁴ Zie De Omgevingswet – geldt paradigmawisseling ook voor toezicht? Dick Ruimschoot, Tijdschrift Milieu van de Vereniging van Milieuprofessionals, december 2016.



In dit evaluatierapport wordt het 'financiële weerstandsvermogen' van de omgevingsdiensten als 'laag' omschreven. Er is weinig ruimte om tegenvallers op te vangen of aanvullende diensten te leveren. Tevens wordt vastgesteld dat de meeste omgevingsdiensten zeer sterk financieel gestuurd worden.

Weet 'de baas' wat hij wil?

Wim Coopmans, werkzaam bij provincie Gelderland als projectleider/bemiddelaar en voorheen coördinator Servicepunt Handhaving in Brabant, merkt op dat de betrokken overheidsorganisaties nog zoekende zijn naar een invulling van hun rollen en taken, ook los van de Omgevingswet. Gemeenten en provincies (en waterschappen) blijven bevoegd gezag, maar pakken ze die rol ook voldoende op richting omgevingsdiensten? Onder de Omgevingswet komen er nog een paar bij: de veiligheidsregio en de GGD voor de gezondheidsaspecten. En andersom: welke rollen en taken dienen of kunnen de omgevingsdiensten vervullen? Is het bijvoorbeeld wenselijk dat zij een coördinerende rol op zich nemen, zoals voorheen de servicepunten handhaving? Kunnen zij fungeren als kennisinstituten en hebben zij daarvoor voldoende kennis in huis over alle aspecten van de fysieke leefomgeving? Belemmeren een verschillend takenpakket en verschillende snelheden in de overdracht van die taken naar de omgevingsdiensten ook het proces van een gedegen voorbereiding op de Omgevingswet? Als de betrokken organisaties zelf nog niet goed hun positie kunnen bepalen, dan kunnen de medewerkers binnen die organisatie het ook niet. Zijn de bevoegde gezagsorganen wel goede opdrachtgevers van de omgevingsdiensten? Ze zijn de baas, maar weten ze wat ze willen? De vraag stellen is hem beantwoorden: onvoldoende.

Bestuurder wil probleem uit de weg hebben

Voor een bestuurder maakt het niet uit wie wat doet, als het probleem maar uit de weg is. Een bestuurder houdt niet van 'gedoe'. Waarom dan toch al die fictieve muurtjes? Dat kun je je afvragen. Het begint erop te lijken dat de in de afgelopen jaren opgetrokken muren de uitvoering van de Omgevingswet in de weg staan. Nu zijn die muren niet voor niets opgetrokken. Het bekende rapport 'De Tijd is Rijk' uit 2008 was destijds alleen bedoeld voor toezicht en handhaving. Nu ook vergunningverlening bij de omge-



Bekend is dat toezicht en handhaving zich over het algemeen niet in de warme belangstelling van een bestuurder mag verheugen totdat zich een (bijna) ramp

vingendiensten zit en niet alle taken van gemeenten verplicht zijn overgedragen (wel door 7 van de 12 provincies), is er een bont palet ontstaan in milieuland. En het was nu juist de bedoeling om te 'ontsniperen'. In aantal is dat wel gebeurd (van ruim 500 gemeenten naar 29 omgevingsdiensten), maar de positie van die omgevingsdiensten blijft een achilleshiel in het geheel. Dat maakt het voor iedereen lastig om de positie nu te bepalen, laat staan over een paar jaar als de Omgevingswet in werking treedt. De bestuurders kunnen hier iets aan doen. Zij zijn degenen die richting moeten geven. Dat geldt voor alle functiegroepen, maar bekend is dat toezicht en handhaving zich over het algemeen niet in de warme belangstelling van een bestuurder mag verheugen totdat zich een (bijna) ramp voltrekt.

Gemeente Utrecht

Stefan Kortekaas is wel actief betrokken bij de voorbereidingen op de Omgevingswet. Misschien ook omdat hij geluidsspecialist is, een van de milieu-aspecten die onder de Omgevingswet lokaal mag worden ingevuld, samen met licht en geur ('mengpaneel'). Hij en zijn collega's op het gebied van licht en geur zijn uitgenodigd door hun collega's planologen, vergunningverleners, beleidsmensen (alle mensen die aan de 'voorkant'/normerende kant zitten) om samen te bedenken hoe je gebruik kunt maken van de lokale ruimte die de Omgevingswet biedt. De vraag 'WAT willen we' dient dan in eerste instantie door de 'normerende collega's' beantwoord te worden. De vraag 'HOE gaan we dat vorm geven?' is een vraag waarbij toezicht en handha-

ving ook een belangrijke rol speelt. Stefan merkt op dat het antwoord op de WAT-vraag wel degelijk ook belangrijk is voor toezichthouders en handhavers, namelijk omdat het de nodige achtergrondinformatie biedt die gebruikt kan worden bij de handhaving in brede zin (niet alleen sanctionerend, maar ook in voorlichtende zin). Als je als toezichthouder/handhaver weet waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt, kan je dat vervolgens ook uitleggen aan de bedrijven die straks die regels moeten naleven. 'Daarmee kan je makkelijker een gedragsverandering tot stand brengen, dan dat je zegt dat het moet, omdat het nu eenmaal zo is vastgelegd in het omgevingsplan', aldus Stefan. Het is dus minstens zo belangrijk om het proces van afweging vast te leggen en daar op terug te kunnen grijpen als het nodig is. Hoewel volgens Stefan over het instrumentarium van toezicht en handhaving al wel het een en ander bekend is (zorgplicht, meldplicht o.g.v. gebiedsgerichte



