



# Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

## Deel 5

### Samenvatting

Welke wensen hebben toezichthouders en handhavers als het gaat om de ondersteuning bij de voorbereiding op de Omgevingswet, die er over tweeënhalp jaar gaat komen? Het rapport dat verslag doet van de inventarisatie van die wensen vat ze samen in drie conclusies en aanbevelingen:

1. Kennisoverdracht en ondersteuning bij 'anders werken', waartoe ook behoort het integraal denken en werken (inclusief de samenwerking tussen organisaties)
2. Meer betrokkenheid van toezicht en handhaving bij de planvorming
3. Digitale samenwerking en uitwisseling; formuleer een visie daarop.

Ik neem deze drie wensen nader onder de loep en heb daarbij hulp gekregen van Marco Rams van het Programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' (zie ook het andere kader 'Hoe is de inventarisatie uitgevoerd en wie heeft er meegedaan?').



Welke wensen hebben toezichthouders en handhavers (foto: D. Van Dop)

Er heeft in de tweede helft van 2017 een inventarisatie plaatsgevonden van de wensen die toezichthouders en handhavers hebben ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet in 2021. De (lang verwachte) resultaten van deze inventarisatie zijn bekend en worden binnenkort gepubliceerd op de website Aan de slag met de Omgevingswet. Een aantal wensen is herkenbaar en is reeds eerder in deze serie publicaties aan bod gekomen; andere zijn nieuw, althans voor mij. In dit deel zet ik de belangrijkste op een rij, voorzien van mijn commentaar.

### Opmerkingen vooraf

In deel 4 van deze serie heb ik verslag gedaan van mijn interview met Martijn Griep en Wilbert van Duinhoven van DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR loopt – als een van de oudste milieudiensten – voorop, ook bij de implementatie van de Omgevingswet. Het is goed om dat deel nog eens te lezen in combinatie met dit deel uit de serie over toezicht, handhaving en opsporing in relatie tot de Omgevingswet, omdat een aantal wensen die uit de inventarisatie blijken ook tijdens mijn interview met de heren van DCMR aan de orde zijn gekomen. Er zijn naast DCMR meerdere 'koplopers', maar veel organisaties zijn nog niet zo ver. Het allergrootste deel van de betrokken organisaties en

daarbij werkende toezichthouders en handhavers behoren tot de 'middenmoters' en 'achterblijvers' en dat blijkt ook uit de inventarisatie. Dat neemt niet weg dat ook DCMR en andere koplopers nog worstelen met een aantal punten die uit de inventarisatie naar voren komen. Waar ik hieronder de toezichthouder en handhaver aanduid met 'hij', bedoel ik uiteraard ook de vrouwelijke toezichthouders en handhavers.

### Wat vraagt de toezichthouder, handhaver en opsporingsambtenaar ter voorbereiding op de Omgevingswet?

Zoals uit deel 4 van deze serie blijkt, voelt een deel van de toezichthouders en handhavers zich vergeten door de

### Hoe is de inventarisatie uitgevoerd en wie heeft er meegedaan?

Alles bij elkaar hebben ca. 200 personen via bijeenkomsten (gehouden van april tot eind 2017) en interviews aan de inventarisatie bijgedragen. De geïnterviewde personen waren afkomstig van 10 gemeenten, 3 provincies, 6 omgevingsdiensten, 2 veiligheidsregio's en 2 waterschappen; 10 waren werkzaam bij het Rijk (waaronder ook OM, Politieacademie en de ILT). De geïnterviewden waren overigens slechts voor een deel toezichthouders en handhavers (ongeveer 25%).

Voor het grootste deel bestond de geïnterviewde groep uit leidinggevenden (ongeveer 35%). De overige interviews zijn gehouden met projectleiders, beleidsadviseurs, opdrachtgevers van omgevingsdiensten en overigen. Op een landelijke bijeenkomst in oktober 2017 is het voorlopige resultaat van de verkenning besproken.

Opdrachtgever van de inventarisatie is het Programma Aan de slag met de Omgevingswet. Dat is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het programma ondersteunt overheden, maatschappelijke partners, bedrijven, initiatiefnemers en belanghebbenden bij het werken met de wet. Er lopen ook programma's binnen iedere bestuurslaag. Het programma richt zich vooral op interbestuurlijke kwesties, waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn.

betrokken ministeries en in de ondersteuningsprogramma's bij de implementatie van de Omgevingswet. De wet treedt in 2021 in werking en zowel het maken van de wet (en besluiten en ministeriële regeling en invoeringswet) als de implementatie ervan is een enorme operatie, die een lange voorbereidingstijd vraagt van heel veel mensen. Er wordt door Rijk, IPO, VNG, UvW en uitvoeringsorganisaties hard gewerkt om overheden en bedrijven klaar te stomen voor wat komen gaat. Dit gebeurt al tijdens de totstandkoming van de regelgeving. Voor het succes van de wet is de digitale component





(DSO = Digitaal Stelsel Omgevingswet) een belangrijk instrument, maar zeker niet het enige. Het gaat met name om mensen, die anders moeten gaan werken en van wie een andere aanpak dan de huidige wordt verwacht. Hierbij gaat het om een andere manier van denken (ook wel 'paradigmawisseling' genoemd). Dat maakt veranderingen van gedrag en vaste (werk-)gewoonten noodzakelijk. En als er iets moeilijk is, is het wel het veranderen van gedrag dat al jarenlang min of meer hetzelfde is gebleven en waarmee men in de praktijk overweg kan. Misschien niet optimaal, maar het werkt.

Iets dat werkt inruilen voor iets nieuws, waarvan je nog maar moet afwachten of het werkt, is heel moeilijk (zie het kader over de vier succesfactoren voor een duurzame gedragsverandering). En laten we eerlijk zijn: toezichthouders/handhavers zijn niet de meest flexibele beroepsgroep. Zij staan niet altijd open voor het experimenteren met andere aanpakken. Dat is ook verklaarbaar: in het (recente) verleden is gebleken dat als het misgaat, toezicht en handhaving nog wel eens als zondebok wordt aangemerkt. Vaak ten onrechte, maar de burger (en de politiek) ervaart het wel zo. Als de geest eenmaal uit de fles is, is die er moeilijk weer in te krijgen. En laat nu de Omgevingswet vragen om los te laten en te vertrouwen.

Niet voor niets lees ik in de rapportage dat leidinggevenden aandacht zullen moeten besteden aan het veranderproces en het meekrijgen van mensen in de ontwikkelingen. De wensen van T&H zijn in de rapportage samengevat in drie conclusies met daarbij behorende aanbevelingen. De volgorde komt overeen met die in het rapport.

De 4 succesfactoren voor een duurzame gedragsverandering. Alle 4 factoren dienen aanwezig te zijn en met elkaar in balans.

Omgevingsdruk van concurrentie, klant, regelgeving (kwaliteitsnormen). (Extrinsieke motivatie van de organisatie)			Competenties Vaardigheden Methoden Technieken
Conditie, geld, ruimte, hulpmiddelen, ondersteuning			Ambities van individuele medewerkers. (Intrinsieke motivatie)



### 1. Met stip bovenaan: Anders werken (naast kennis van de wet)

Uit de rapportage blijkt dat toezichthouders en handhavers zichzelf heel goed kennen. Bovenaan de wensenlijst staat dat er behoefte is aan informatie over en kennis van de Omgevingswet en instrumenten – specifiek op het gebied van toezicht en handhaving. Met name leeft de wens om ondersteuning te krijgen bij het ontwikkelen van een andere manier van werken. Er wordt gevraagd om oefenmogelijkheden voor doelregelgeving, gelijkwaardigheid en zorgplichten 'bij het doorleven van de impact van het werken naar de geest van de wet'. Bij 'anders werken' gaat het dan om drie aspecten:

1. Een andere beoordeling van initiatieven. Dat betekent dat het niet voldoen aan een regel niet direct als 'fout' beoordeeld moet worden, maar dat er eerst gekeken

Een toezichthouder bepaalt niet of iets wel of niet kan. Dat doet de regelgever (foto: H. Peeters)

moet worden wat wél mogelijk is ('ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'). Daarbij dient dan wel de juiste balans gevonden te worden tussen ongewenste activiteiten (= schadelijk voor de leefomgeving) en 'mogelijk wenselijk'.

2. Integraal denken en werken en de samenwerking tussen de diverse (overheids-) organisaties.
3. Terugkoppeling naar beleid- en planvorming (zie ook hierna onder 2).

Andere beoordeling van initiatieven: van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'

Bij deze eerste wens wordt het volgende opgemerkt: Het werken met de Omgevingswet vraagt om een andere basishouding in het werk: 'ja, mits', in plaats van 'nee, tenzij'. Hoe werkt dat nu uit bij toezicht en handhaving? Een toezichthouder bepaalt niet of iets wel of niet kan. Dat doet de regelgever (die met de Omgevingswet meer op lokaal niveau ligt). Door de ruimte die de regelgever biedt (bijv. door het gebruiken van doelvoorschriften en zorgplichten) kan de initiatiefnemer zelf kiezen welke maatregelen hij neemt om aan de doelvoorschriften te voldoen. Van de toezichthouder wordt verwacht te beoordelen of de gekozen maatregel afdoende is. De toezichthouder moet daarom beschikken over voldoende kennis om de verschillende maatregelen die mogelijk zijn, te kunnen beoordelen. Hoe strakker de regel hoe minder ruimte, denk bijv. aan een middelvoorschrift in vergelijking met een doelvoorschrift.

