

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W14.13.0029/IV

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan te vullen met bepalingen over de kwaliteitsbevordering en samenwerking in de uitoefening van taken en bevoegdheden inzake in het bijzonder de omgevingsvergunning en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens enkele wetten op het gebied van het omgevingsrecht;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 5.2a vervallen het tweede en vierde lid, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

B

Paragraaf 5.2 vervalt.

C

Na artikel 5.26 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5A Kwaliteitsbevordering en samenwerking

Artikel 5.27

1. Dit hoofdstuk is, voor zover het de handhaving van bij of krachtens deze wet gegeven regels betreft, van toepassing op de bestuursrechtelijke handhaving.

2. Dit hoofdstuk is mede van toepassing op de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten, genoemd in artikel 5.1, voor zover dit bij of krachtens die wetten is bepaald.

Artikel 5.28

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de kwaliteit van de uitoefening van taken en bevoegdheden door de betrokken bestuursorganen met betrekking tot de omgevingsvergunning en, voor zover dit in de Wet milieubeheer is bepaald, met betrekking tot activiteiten waarvoor krachtens hoofdstuk 8 van die wet regels zijn gesteld;
 - b. de kwaliteit van de handhaving door de betrokken bestuursorganen van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten en
 - c. de vereiste bekwaamheid en beschikbare deskundigheid van de ambtenaren, betrokken bij de onder a en b bedoelde uitoefening van taken en bevoegdheden. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de regels slechts gelden in daarbij aangewezen categorieën van gevallen. De maatregel bevat geen regels over activiteiten als bedoeld in artikel 2.2.
2. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 5.29

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld over:
 - a. het volgens een strategie en programma uitoefenen van de bevoegdheden tot handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten door de betrokken bestuursorganen, waaronder in ieder geval wordt begrepen de prioriteitenstelling bij de handhaving voor zover die prioriteitenstelling van bovenregionaal belang is;
 - b. de afstemming van de uitoefening van de onder a bedoelde bevoegdheden tot handhaving en de daarmee samenhangende werkzaamheden tussen de bestuursorganen die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten en de onder hun gezag werkzame toezichthouders, alsmede op de werkzaamheden van de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten.
2. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid.
3. Onze Minister draagt zorg voor de afstemming van de uitvoering van het bepaalde krachtens het eerste lid, voor zover die afstemming naar zijn oordeel van meer dan provinciaal belang is.

Artikel 5.30

1. Over de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b, en over de handhaving door de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, vindt regelmatig overleg plaats tussen Onze Minister, Onze betrokken Ministers, vertegenwoordigers vanuit de bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen, het openbaar ministerie en de regionale uitvoeringsdiensten, bedoeld in artikel 5.33, eerste lid.

2. Onze Minister en Onze betrokken Ministers stellen voor dat overleg een of meer overlegorganen in, waarbij in elk van die gevallen de samenstelling van het overlegorgaan wordt bepaald. Op uitnodiging kunnen andere instanties, gelet op hun betrokkenheid bij de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, deelnemen aan het overleg.

3. In het overleg worden in ieder geval afspraken gemaakt over de onderwerpen waarover krachtens dit hoofdstuk of krachtens artikel 58a van de Wet op de economische delicten regels zijn gesteld.

Artikel 5.31

1. Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van de uitvoering van het bepaalde krachtens de artikelen 5.28 en 5.29, door de bevoegde bestuursorganen. Zij houden daarbij rekening met de in het verband van een regionale uitvoeringsdienst, bedoeld in artikel 5.33, eerste lid, gemaakte afspraken.

2. Ter uitvoering van het eerste lid vindt in iedere provincie regelmatig overleg plaats tussen de bestuursorganen die belast zijn met de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b.

3. Gedeputeerde staten stellen voor het in het tweede lid bedoelde overleg een of meer overlegorganen in. Op uitnodiging kunnen andere instanties, die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, deelnemen aan het overleg.

Artikel 5.32

1. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten doen binnen de gemeente of provincie elk jaar onderzoek naar de kwaliteit van de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b, door henzelf, de onder hun gezag staande

ambtenaren en de regionale uitvoeringsdienst, bedoeld in artikel 5.33, eerste lid. Zij rapporteren de resultaten van dat onderzoek aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de te onderzoeken onderwerpen, alsmede regels over de te gebruiken onderzoeksmethode.

3. Onze Minister kan bij ministeriële regeling bepalen dat burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten een prestatievergelijking uitvoeren ten aanzien van de kwaliteit van de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b. De regeling bevat regels over de methode, frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking, alsmede over de rapportage van de prestatievergelijking aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk provinciale staten.

Artikel 5.33

1. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of tot een kring van daartoe bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen gemeenten dragen er zorg voor dat de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b, in het verband van een regionale uitvoeringsdienst worden uitgeoefend, in ieder geval voor die taken en bevoegdheden waarvoor dat krachtens het tweede lid is bepaald en voor het overige voor zover dat noodzakelijk is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van die taken en bevoegdheden.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden taken en bevoegdheden, als bedoeld in het eerste lid, aangewezen die in ieder geval in het verband van een regionale uitvoeringsdienst worden uitgeoefend. Bij de maatregel kunnen taken en bevoegdheden worden aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken en bevoegdheden is vereist, uitsluitend in het verband van bij die maatregel aangewezen regionale uitvoeringsdiensten worden uitgeoefend.

3. De regionale uitvoeringsdienst brengt verslag uit aan gedeputeerde staten, onderscheidenlijk aan de Inspectie Leefomgeving en Transport, over elk geval waarin burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, bij de uitoefening van de in het eerste en tweede lid bedoelde taken en bevoegdheden afwijken van het oordeel van de regionale uitvoeringsdienst.

4. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de in het eerste lid bedoelde gemeenten stellen een openbaar lichaam in als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen ten behoeve van het uitoefenen van de krachtens het tweede lid aangewezen taken en bevoegdheden, tenzij alle bij toepassing van het eerste lid in een regionale uitvoeringsdienst

deelnemende bestuursorganen van oordeel zijn dat de regionale uitvoeringsdienst op andere wijze moet worden ingesteld.

5. Bij de in het tweede lid bedoelde maatregel kunnen regels worden gesteld over de instelling en organisatie van een regionale uitvoeringsdienst.

6. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 5.34

1. De bij besluit van gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of een ander bestuursorgaan aangewezen, bij een regionale uitvoeringsdienst, als bedoeld in artikel 5.33, eerste lid, werkzame toezichthouders zijn bevoegd toezicht uit te oefenen op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 5.27 bedoelde wetten in het gebied waarin die regionale uitvoeringsdienst werkzaam is.

2. Onze Minister kan bepalen dat voor door hem aan te wijzen categorieën van activiteiten de in het eerste lid bedoelde toezichthouders mede bevoegd zijn buiten het in het eerste lid bedoelde gebied toezicht uit te oefenen op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 5.27 bedoelde wetten.

Artikel 5.35

1. Onze Minister, Onze betrokken Ministers, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, de krachtens deze wet door genoemde bestuursorganen aangewezen toezichthouders en de regionale uitvoeringsdiensten, bedoeld in artikel 5.33, eerste lid, verstrekken aan elkaar en aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van de in artikel 5.27 bedoelde wetten de gegevens waarover zij beschikken, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wetten.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere organen en instanties dan die bedoeld in het eerste lid, worden aangewezen, die bevoegd zijn uit eigen beweging en desgevraagd verplicht gegevens te verstrekken aan Onze Minister, Onze betrokken Ministers, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, de krachtens deze wet door genoemde bestuursorganen aangewezen toezichthouders, de regionale uitvoeringsdiensten, bedoeld in artikel 5.33, eerste lid, of de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in artikel 5.27 bedoelde wetten, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wetten.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:

- a. de gevallen waarin in ieder geval voldaan is aan de vereisten voor de in het eerste lid bedoelde verplichting tot het verstrekken van gegevens en de wijze waarop gegevens als bedoeld in het eerste of tweede lid worden verstrekt;
- b. 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 door de in het eerste lid bedoelde bestuursorganen, toezichthouders en uitvoeringsdiensten en door de krachtens het tweede lid aangewezen andere organen en instanties, voor zover die gegevens van belang zijn met het oog op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hier bedoelde wetten;
- c. de verdeling van de kosten die noodzakelijk verbonden zijn aan het uitvoeren van het bepaalde bij en krachtens dit artikel.

Artikel 5.36

1. Voor zover dit hoofdstuk bij of krachtens een in artikel 5.1 genoemde wet van toepassing is en een orgaan van een waterschap een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt of een bij of krachtens dit hoofdstuk gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, zijn de artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

2. Hoofdstuk XVII van de Gemeentewet is van overeenkomstige toepassing op door een orgaan van een waterschap bij of krachtens dit hoofdstuk genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen, gericht op enig rechtsgevolg.

D

In artikel 7.4 wordt "of 5.3" vervangen door: 5.28, 5.32, tweede lid, 5.33, tweede lid, of 5.35, tweede en derde lid,.

Artikel II

In artikel 113a, tweede lid, van de Flora- en Faunawet wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.23" vervangen door: 5.10 tot en met 5.23 en hoofdstuk 5A.

Artikel III

In artikel 63, derde lid, van de Monumentenwet 1988 wordt de zinsnede "is hoofdstuk 5" vervangen door: zijn de hoofdstukken 5 en 5A.

Artikel IV

In artikel 57a, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.23" vervangen door: 5.10 tot en met 5.23 en hoofdstuk 5A.

Artikel V

Artikel 8.6 van de Waterwet komt te luiden:

Artikel 8.6

Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde zijn paragraaf 5.4 en hoofdstuk 5A van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van toepassing.

Artikel VI

In artikel 95, eerste lid, van de Wet bodembescherming wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.16" vervangen door "5.10 tot en met 5.16" en wordt na de zinsnede "5.23" ingevoegd: en hoofdstuk 5A.

Artikel VII

In artikel 148, eerste lid, van de Wet geluidhinder wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.16" vervangen door "5.10 tot en met 5.16" en wordt na de zinsnede "5.23" ingevoegd: en hoofdstuk 5A.

Artikel VIII

In artikel 90, eerste lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.16" vervangen door "5.10 tot en met 5.16" en wordt na de zinsnede "5.23" ingevoegd: en hoofdstuk 5A.

Artikel IX

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 18.1a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en het tweede lid wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.16" vervangen door: 5.10 tot en met 5.16;
2. In het eerste en het tweede lid wordt na de zinsnede "5.26" telkens ingevoegd: en hoofdstuk 5A.

B

In hoofdstuk 21 wordt na artikel 21.1 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 21.1a

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de kwaliteit van de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van hoofdstuk 8.

Artikel X

In de Wet op de economische delicten wordt na artikel 58 een titel ingevoegd die luidt als volgt:

Titel XIa

Van de samenwerking

Artikel 58a

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van een doelmatige handhaving regels worden gesteld over de samenwerking van de personen en instanties die belast zijn met de opsporing van economische delicten onderling en met de bestuursorganen die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de in de artikelen 1 en 1a genoemde wetten.
2. De regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen onder meer betrekking hebben op het volgens een strategie en programma uitoefenen van bevoegdheden tot opsporing van overtredingen van nader aangeduide wettelijke voorschriften en de afstemming daarvan met de uitoefening van bevoegdheden ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving.
3. Over de uitoefening van de taken en bevoegdheden in het kader van de samenwerking, bedoeld in het eerste lid, overlegt Onze Minister van Veiligheid en Justitie regelmatig gezamenlijk met Onze Ministers, wie het aangaat, het openbaar ministerie en de bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid.

Artikel XI

In artikel 7.1, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.25" vervangen door: 5.10 tot en met 5.23 en hoofdstuk 5A.

Artikel XII

In artikel 92, tweede lid, van de Woningwet wordt de zinsnede "5.3 tot en met 5.25" vervangen door: 5.10 tot en met 5.23 en hoofdstuk 5A.

Artikel XIII

Onze Minister van Infrastructuur en Milieu zendt in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel XIV

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Memorie van toelichting

I. 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,
- 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 *level playing field* 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 regionale uitvoeringsdiensten (hierna genoemd: RUD's) per 1-1-2013 ligt grotendeels op schema, er zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld en bestuurlijk vastgesteld, er is een systeem voor uitwisseling van informatie tussen toezichthouders in aanbouw, er is een *best practice* in ontwikkeling voor de regionale aanpak van de handhaving

¹ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 10 juli 2008, 22 343, nr. 201

door de bestuurlijke en strafrechtelijke instanties en de bestuurlijke strafbeschikking milieu en keur is geïntroduceerd. Met de komst van de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233) is het interbestuurlijk toezicht versoberd en deels verschoven van het Rijk naar de provincies. Tenslotte zal – wanneer het landsdekkend netwerk van RUD's tot stand is gebracht – het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen in artikel 6.7 van het Besluit omgevingsrecht worden geschrapt. Hierdoor zal de deelbevoegdheid van gedeputeerde staten voor bepaalde milieu-activiteiten vervallen en zal de gemeente in een groter aantal gevallen volledig autonoom het bevoegd gezag zijn voor de verlening en handhaving van die omgevingsvergunningen.

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.

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 van hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld (hoofdstuk 5), de gevolgen van het wetsvoorstel voor met name bestuursorganen en bedrijfsleven (hoofdstuk 6), de reacties die naar aanleiding van de consultatieronde zijn ontvangen (hoofdstuk 7), en evaluatie (hoofdstuk 8).

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 omgevingsrecht². Zo zijn sinds de zogenaamde augustusbrieven

² De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de in artikel 5.1 van die wet genoemde wetten zoals de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet, Woningwet.

van 29 augustus 1997³ 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 concludeert de commissie Mans⁴ in 2008 in het rapport "De tijd is rijp" dat de kwaliteit van toezicht en handhaving nog veel te wensen overlaat. De commissie concludeert 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 structuur van de handhaving is te versnipperd. De verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties vormt een barrière voor het organiseren van voldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid alsmede voor het aanpakken van de (boven)regionale handhavingsproblemen 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.

De commissie Mans stelt tenslotte ook vast dat de handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingspiramide (waar sprake is van calculerend gedrag

³ TK 22 343, nr. 29

⁴ Kamerstukken (II), 22 343, nr 215; 29 383, nr. 124 en 29383 nr. 130

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 (hierna genoemd: 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 regionale uitvoeringsdiensten 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 RUD's waaronder een beperkt aantal in BRZO-bedrijven gespecialiseerde diensten (BRZO-RUD's). Tegelijkertijd dringt de OVV er op aan meer scherp te brengen in de randvoorwaarden die aan de ontwikkeling van de zogenaamde BRZO-RUD's worden gesteld.

Ook rond andere bedrijven dan Chemie Pack blijkt het overheidsoptreden niet steeds voldoende doortastend en effectief. Odfjell en Thermphos zijn voorbeelden waarbij dit uitgebreid in het nieuws kwam. Het blijkt ook uit jurisprudentie⁵ waarbij bestuursorganen aansprakelijk zijn gesteld voor schade van derden ontstaan door tekortschietende handhaving.

2.2 Afspraken tussen IPO, VNG en Rijksoverheid

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 2009 en nadien gemaakte bestuurlijke afspraken, betreffen zoals in de inleiding aangegeven, het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en de verbetering van de samenwerking en informatie-inwisseling 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

⁵ Gerechtshof 's-Gravenhage 22 maart 2011; LJN: BP8578; Hoge Raad 12 oktober 2012, LIN:BW7505, met uitvoerige conclusie van de PG

adviezen van de commissie Lodders⁶ en de commissie d'Hondt⁷ uit 2008 over de coördinerende rol van de provincies en decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten en het advies van de commissie Oosting⁸ uit 2008 inzake het de versobering van het interbestuurlijk toezicht. Tenslotte is 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 zowel bij het bevoegde gezag als in de strafrechtelijke kolom betreffen de introductie van kwaliteitseisen, de vorming van een landsdekkend netwerk van RUD's, de informatiehuishouding en de informatie-uitwisseling en afstemming tussen bestuur en het OM en politie.

Kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de VTH-taken vormen het eerste fundament van het nieuwe VTH-stelsel. Ze gelden zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving. Waar en hoe die VTH-taken ook worden uitgevoerd, deze criteria vormen de toetssteen om te bepalen of de kwaliteit voldoende is gegarandeerd. Dit 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 complexe taken die specifieke deskundigheid vergen en taken die zich richten op activiteiten met een bovenlokale dimensie of onderdeel vormen van een keten, op regionaal niveau worden uitgevoerd. De betreffende taken – het zogenaamde basistakenpakket – worden uitgevoerd door RUD's die werken 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 voeren de regie bij het realiseren van het landsdekkende netwerk van RUD's.

De tussen het IPO, de VNG en het Rijk 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 meer zaken zelf moet gaan afdoen. De vorming van het landsdekkende netwerk van RUD's is een

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

⁷ Zie noot 6

⁸ Zie noot 6

belangrijke randvoorwaarde om de nagestreefde verbeteringen te kunnen realiseren. Deze RUD's moeten beschikken over voldoende deskundige (milieu)boa's⁹.

Informatie-uitwisseling tussen de bij het toezicht en handhaving betrokken bestuurlijke 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.

Aanvullend op de gemaakte afspraken zijn het IPO, de VNG en het Rijk begin 2012 overeengekomen de VTH-taken met betrekking tot BRZO- en IPPC¹⁰-categorie-4 bedrijven niet bij alle RUD's onder te brengen maar te bundelen in zes RUD's (de zogenaamde BRZO-RUD's). Ook hebben partijen afgesproken dat de directeuren van de BRZO-RUD's worden gemandateerd onder meer om bestuursrechtelijk op te treden tegen overtredingen door deze bedrijven. Dit om een meer doortastend en onafhankelijk optreden van de overheid tegen deze voor de veiligheid belangrijke bedrijven te bevorderen.

2.2.2 Vereenvoudigen bevoegdheidsverdeling

De afspraak ten aanzien van de decentralisatie van bevoegdheden in het omgevingsrecht is wettelijk vertaald in het Besluit omgevingsrecht 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 is een tijdelijke voorziening getroffen voor de periode dat er nog geen landsdekkend netwerk van RUD's is, in de vorm van een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten voor het milieudeel van een door burgemeester en wethouders te verlenen omgevingsvergunning voor deze inrichtingen. Zodra het landsdekkend netwerk van RUD's tot stand is gebracht, wordt het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen geschrapt.

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

⁹ BOA: BBuitengewoon Opsporings Ambtenaar

¹⁰ Met IPPC-categorie- 4 bedrijven zijn de chemische industriebedrijven bedoeld die de in bijlage I, onder punt 4, van de Richtlijn Industriële Emissies bedoelde stoffen fabriceren.

Het IPO, de VNG en het Rijk – het OM daaronder begrepen – 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 en het Programma versterking strafrechtelijke milieuhandhaving hard gewerkt aan onder meer het ontwikkelen van kwaliteitscriteria, het opzetten van een landsdekkend netwerk van RUD's, 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 is in lijn met de motie Huijbregts-Schiedon c.s.¹¹ 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 in samenwerking met de provincies moet liggen. Vormgeving en realisatie van de RUD's 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 de aanneming van de motie Boelhouwer en Wiegman-van Meppelen Scheppink van 22 april 2010¹², 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 RUD-vorming 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.

Voor deze wettelijke borging zijn verschillende redenen.

De eerste sluit 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 met name relevant waar uniformiteit in organisatie of aanpak essentieel is zoals de "landsdekkendheid" van het netwerk van RUD's, de taken die minimaal op

¹¹ Kamerstukken I 2009/10, 31 953, nr. I.

¹² Kamerstukken II 2009/10, 31 953, nr. 32.

regionaal niveau worden uitgevoerd, 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 een absolute randvoorwaarde is 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 deze gezamenlijke verantwoordelijkheid door de basis te bieden voor het borgen van in gezamenlijkheid vastgestelde elementen van het VTH-stelsel. Oftewel: dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om bestuurlijke afspraken over het VTH-stelsel bindend te laten zijn voor alle daarbij betrokken overheden.

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 het Rijk – het OM daaronder begrepen – , de provincies en de gemeenten. Hiertoe geven de partijen gezamenlijk invulling aan uiteenlopende elementen van het stelsel. Het kan daarbij gaan om uitvoeringsondersteunende zaken zoals de ontwikkeling van een kennisinfrastructuur (op centraal en decentraal niveau) en standaarden voor informatie-uitwisseling, maar ook om meer inhoudelijke, richtinggevende of strategische zaken zoals de vaststelling van kwaliteitscriteria voor de VTH-taken en de totstandkoming van de RUD's. Daarnaast gaat het ook om uniforme interventiestrategieën of afgestemde handhavingsprioriteiten voor de politie. Het ligt voor de hand dat deze zaken ook na de beëindiging van het Programma Uitvoering met Ambitie door de partijen gezamenlijk op bestuurlijk niveau worden besproken en vastgesteld, na gezamenlijk en in overleg te zijn ontwikkeld.

Het is van belang dat aan de kaders die gezamenlijk worden vastgesteld voor de uitvoering van VTH-taken bindende werking kan worden gegeven. 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 geldt voor de praktijk van het (inmiddels niet meer functionerende) Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Bindende werking kan aan de afspraken worden toegekend door daarnaar in regelgeving te verwijzen, maar dan is het wel noodzakelijk dat het bestuurlijk overleg een wettelijke status heeft. Het voorgestelde artikel 5.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) voorziet hierin.

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. De stelselverantwoordelijkheid betekent voor de minister van Infrastructuur en Milieu dat deze in de eerste plaats 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 indien nodig of gewenst. In de derde plaats moet de stelselverantwoordelijke minister voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuurlijk handavingsstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het gaat om het strafrechtelijke handavingsstelsel. 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 gericht onderzoek naar het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en naar de bereikte effecten en tot het verbinden van conclusies aan de uitkomsten van dergelijk onderzoek.

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 handavingsstrategie.

Het stellen van kwaliteitseisen is niet nieuw in het VTH-stelsel. Zo gelden nu al kwaliteitseisen voor een adequaat handavingsproces op grond van de Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna genoemd: Wabo). Wel nieuw ten opzichte van de huidige Wabo is de verplichting om dat adequaat handhavingsproces voor de basistaken voortaan op regionaal niveau in te richten. Voorts zullen aan de proceseisen minimumeisen qua deskundigheid en beschikbaarheid worden toegevoegd voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

Bij de eisen voor het adequaat handhavingsproces gaat het om de verplichtingen zoals die in het op de Wabo gebaseerde Besluit omgevingsrecht zijn opgenomen voor toezicht en handhaving op het terrein van milieu, bouwen en ruimtelijke ordening. Het gaat dan onder meer om de verplichting om een risicoanalyse uit te voeren op basis waarvan de handhavingsprioriteiten worden vastgesteld waarvoor toezichtplannen worden opgesteld, het vastleggen van een handhavings- en/of interventiestrategie en het afleggen van rekenschap en verantwoording over de uitvoering van het toezicht en handhaving aan de gemeenteraad dan wel provinciale staten. Dergelijke proceseisen golden voor de inwerkingtreding van de Wabo al voor de milieuhandhaving op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Nieuw is, zoals eerder aangegeven, dat deze eisen met betrekking tot de uitvoering van het basistakenpakket voortaan op regionale schaal moeten worden ingevuld. Handhavingsprioriteiten voor het basistakenpakket (zie hierna 3.7) worden in de toekomst dus niet langer alleen bepaald aan de hand van een lokale risicoanalyse maar aan de hand van een in (boven)regionaal verband door de betrokken handhavingspartners gezamenlijke uitgevoerde risicoanalyse. In paragraaf 3.3 wordt hierop verder ingegaan.

Voorts is een nieuw element in de eisen voor een adequaat handhavingsproces dat de bestaande verplichting voor het bestuur en de toezichthouders tot afstemming met de strafrechtelijke instanties wordt uitgebreid tot een afstemmingsverplichting over en weer.

Nieuw element is ten slotte dat naast uniforme interventiestrategieën ook 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 bestuurlijk overleg door partijen gezamenlijk afgesproken handhavingsprioriteiten. Op basis van het voorgestelde artikel 5.29 Wabo en - voor zover het de strafrechtelijke handhaving betreft - artikel 58a van de Wet op de economische delicten (WED) kan daaraan voortaan bindende werking worden gegeven.

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.

Met 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 Regeling omgevingsrecht 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. Het ligt voor de hand dat de Regeling omgevingsrecht op dit punt wordt afgestemd met de nieuwe minimumeisen voor deskundigheid en beschikbaarheid.

Kwaliteitscriteria zoals hiervoor bedoeld zijn in 2010 bestuurlijk vastgesteld (kwaliteitscriteria KPMG 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).

Op basis van dit wetsvoorstel kan de toepassing van deze criteria worden voorgeschreven. Dit kan zowel voor de taken die aan een RUD worden overgedragen als voor de bij een gemeente of provincie achterblijvende VTH-taken.

Vanaf welke datum de kwaliteitseisen wettelijk zullen gaan gelden, is nog niet bestuurlijk vastgesteld. De tijd die nodig is om er voor te zorgen dat de bij de gemeenten en provincies achterblijvende taken aan de kwaliteitseisen voldoen, speelt hierbij een rol, evenals het feit dat de eisen voor deskundigheid en beschikbaarheid nieuw zijn en de invoering ervan enige tijd vergt. Voorts spelen de ontwikkelingen rond "private toetsing" bij het Bouwbesluit een rol. De kwaliteitseisen voor de VTH-taken voor BRZO-bedrijven zullen, zodra het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt, op zo kort mogelijke termijn wettelijk geborgd worden, conform de toezeggingen aan de Tweede Kamer¹³.

3.3 Kwaliteitsbevordering door samenwerking op landelijk en (boven)regionaal niveau

Om overtredingen van het omgevingsrecht effectief te kunnen aanpakken en de criminaliteit binnen het werkveld te bestrijden, is samenwerking tussen de

¹³ Brieven van 21 juli 2011 en 8 december 2011 over de no regretmaatregelen (Kamerstukken (II). 2010/11, 26 956 nr. 108 en Kamerstukken (II), 2011/12, 26956, nr. 114).

betrokken instanties op landelijk en (boven)regionaal niveau noodzakelijk. Voorbeelden waarbij dit speelt zijn ketenhandhaving (bijvoorbeeld ten aanzien van verontreinigde grond, bouwstoffen en afvalstoffen) en het gericht regionaal of nationaal aanpakken van bepaalde categorieën overtredingen of overtreeders. Ook de noodzaak tot uniform optreden van overheden bij overtredingen van bepaalde typen bedrijven maakt het noodzakelijk 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 (lat-rb) 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 voorliggende wetsvoorstel biedt in het ontwerpartikel 5.29 van de Wabo daarom de basis voor een bindende doorwerking (afdwingbaarheid) van de door het landelijk bestuurlijk overleg gemaakte afspraken over prioriteitenstelling, handavings- en interventiestrategieën.

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 handavingsstelsel een grote barrière vormt voor de aanpak van zware en georganiseerde milieucriminaliteit. In het kader van het project Afstemming bestuur – Openbaar Ministerie wordt onderzocht hoe het beste kan worden gekomen tot het gewenste overleg in de regio's en de daarin te maken afspraken.

3.4 Horizontale kwaliteitsborging

Met aanwezigheid van de in de voorgaande paragrafen beschreven kwaliteitscriteria en bindende afspraken over prioriteitenstelling, handavings- en interventiestrategieën is de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken overeenkomstig deze criteria en afspraken als zodanig 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 Besluit omgevingsrecht 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 twee punten verbreed.

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 RUD uitgevoerde gemeentelijke taken en de resultaten van dat onderzoek rapporteren aan de gemeenteraad. Evenzo moeten gedeputeerde staten onderzoek doen naar en rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken aan provinciale staten. Daarbij ligt aansluiting op de begrotingscyclus voor de hand. Momenteel wordt de wijze van onderzoek en rapportage verder uitgewerkt door de partijen in het VTH-stelsel.

Daarnaast wordt het instrument van de 'collegiale toets/prestatievergelijking' uitgewerkt in navolging van de inzet van dat instrument in het bodemdomein, waarbij de provincies en de 26 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.

Het ligt in de bedoeling om ook voor het VTH-domein een door partijen gezamenlijk ontwikkeld model van collegiale toetsing/prestatievergelijking inclusief een toetsingsprotocol in het bestuurlijk overleg vast te stellen en daarbij afspraken te maken over de toepassing ervan. Wanneer zou worden besloten om bindende werking aan die afspraken te geven, dan voorziet het voorgestelde artikel 5.28, eerste lid, van de Wabo in die mogelijkheid.

Horizontale controle in het VTH-stelsel moet zoals hierboven aangegeven, in beginsel toereikend (kunnen) worden geacht. Interbestuurlijk toezicht en de inzet van het daarbij behorende interventie-instrumentarium zijn dus pas in tweede instantie aan de orde (zie paragraaf 3.6).

3.5 Coördinatie door de provincie

Artikel 5.31 Wabo volgens dit wetsvoorstel heeft betrekking op de coördinatietaak van de provincies. Het artikel komt in hoofdlijnen overeen met de (via dit wetsvoorstel te vervallen) paragraaf 5.2 van de Wabo (Afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving) en gaan nog verder terug in de Wet milieubeheer (de provincie coördineert een goede samenwerking op het gebied van milieuhandhaving). Gedeputeerde staten hebben volgens de geldende tekst van de Wabo de zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de in paragraaf 5.2 opgenomen 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 stellen gedeputeerde staten een of meer overlegorganen in voor het maken van afspraken over de uitvoering van de kwaliteitseisen en de daarvoor benodigde voorzieningen.

Met de vorming van de RUD's en de introductie van aanvullende kwaliteitscriteria voor handhaving en vergunningverlening wijzigt de invulling van deze verplichtingen enigszins.

Ten aanzien van de samenwerking bij de handhaving geldt dat de onderlinge afstemming voor de handhavingstaken die bij de RUD's zijn ondergebracht, niet meer primair op provinciale schaal maar op het schaalniveau van de "RUD-regio" plaatsvindt. De provincies zullen op basis van hun ervaring zeker in de beginperiode van het functioneren van de RUD's een belangrijke rol spelen bij het tot stand brengen van een regionale programmering en afstemming van de handhaving. Maar uiteindelijk zijn het de RUD's die namens de aangesloten gemeenten en de provincies afspraken maken met andere relevante handhavingspartners zoals het OM, de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de afstemming van de handhaving voor andere dan de in een RUD ondergebrachte taken blijft de invulling van de rol van de provincie ongewijzigd.

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 RUD's 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 na verloop daarvan 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 ook het gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht. Achtergrond van de revitalisering zijn de algemene voornemens tot het terugdringen van bestuurlijke drukte. Deze hebben onder meer uitwerking gekregen 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. Vanaf dat moment 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 onder meer 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. Dit berust op de visie ten aanzien van het interbestuurlijk toezicht en de verhouding tussen bestuursorganen onderling dat uitgegaan wordt van vertrouwen, dat er minder bemoeienis van hogerhand is en er meer nadruk ligt op horizontale verantwoording (burgemeester en wethouders leggen verantwoording af aan de raad, gedeputeerde staten aan provinciale staten). Specifieke (toezichts)bepalingen in de Wabo hebben dus plaats gemaakt voor de generieke toezichtsinstrumenten van de Wet revitalisering generiek toezicht.

Het feit dat provincies en gemeenten samenwerken in een RUD 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 RUD is namelijk dat er geen sprake is van bevoegdhedenoverdracht door gemeenten en provincies. Wel zal veelal sprake zijn van mandatering van besluitvorming aan de directeurs van de RUD's, maar de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming in mandaat blijft berusten bij de gemeenten en provincies. Indien in het kader van interbestuurlijk toezicht zou moeten worden opgetreden tegen een door de RUD in mandaat genomen besluit, dan moet worden opgetreden naar de gemeente of de provincie in wiens mandaat het betreffende besluit is genomen.

Alleen in het geval dat gemeenten en de provincie bevoegdheden zouden hebben overgedragen aan 'hun' RUD (hetgeen dus niet het geval is), treedt er een verandering op. Op grond van artikel 57 van de Wet gemeenschappelijke regelingen vindt er dan ten aanzien van de uitoefening van die overgedragen bevoegdheden interbestuurlijk toezicht op de RUD plaats door het Rijk. Zouden alleen gemeenten bevoegdheden hebben overgedragen aan de RUD dan houdt de provincie interbestuurlijk toezicht op die uitoefening door de RUD van de (oorspronkelijk gemeentelijke) bevoegdheden. Los hiervan ligt het financieel toezicht op een RUD waarin naast gemeenten ook de provincie deelneemt, bij het Rijk.

Omdat de kwaliteitscriteria op grond van het voorgestelde artikel 5.28 Wabo zich richten tot burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten en dus niet tot de RUD, blijven deze bestuursorganen als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de uitvoering van de kwaliteitscriteria. Dit geldt ook als taken waarop de criteria van toepassing zijn, worden uitgevoerd door de RUD. 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 RUD' aan de kwaliteitscriteria voldoet. Evenzo zal het Rijk er op 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 RUD voor de gemeenten uitgevoerde basistakenpakket. Als in de praktijk zou moeten worden geconstateerd dat een gemeente er onvoldoende voor zorgt dat 'zijn RUD' aan de kwaliteitscriteria kan voldoen, ligt het meer voor de hand dat zo'n probleem binnen het bestuur van de RUD aan de orde wordt gesteld door een of meer andere deelnemers aan de RUD. Dat kan de provincie zijn maar ook een andere in de RUD deelnemende gemeente. 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 het interbestuurlijk toezicht 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 RUD te laten uitvoeren of informatieverplichtingen krachtens het voorgestelde artikel 5.35 Wabo. Als een gemeente bijvoorbeeld weigert om de krachtens het voorgestelde artikel 5.33 aangewezen taken te laten uitvoeren door een RUD, dan kan de provincie uiteindelijk de betreffende taken in de plaats van die gemeente overdragen aan de RUD.

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 uitvoering van de taken op regionaal niveau 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 ook 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 een uniforme aanpak belangrijk is met het oog op een gelijk speelveld. Na uitgebreide discussie hierover tussen het IPO, de VNG, de waterschappen, het OM, de politie en het Rijk is een lijst van activiteiten vastgesteld waarvoor uitvoering op regionaal niveau in ieder geval geboden is. Deze lijst (basistakenpakket 2.2) is bestuurlijk vastgesteld op 24 juni 2010¹⁴.

¹⁴ Inmiddels is op de website www.uitvoeringmetambitie.nl versie 2.3 te vinden.

Voor een adequate uitvoering van vergunningverlening en handhaving is het noodzakelijk dat in het gehele land tenminste 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. Daarnaast is het, zowel om milieutechnische redenen als om concurrentievervalsing te vermijden, wenselijk dat in de ene gemeente niet soepeler wordt omgegaan met de toepasselijke regelgeving dan in de andere. Ook het keten-aspect 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. Tenslotte 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.

In elk geval de taken uit het basistakenpakket moeten dus op regionaal niveau worden uitgevoerd. Dit wetsvoorstel legt om die reden aan het bevoegd gezag in artikel 5.33 Wabo de verplichting op om taken die een regionale aanpak vergen op regionaal niveau uit te voeren. De taken die in ieder geval onder deze noemer vallen, worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Wanneer een gemeente de betreffende taken onverhoopt niet op regionaal niveau laat uitvoeren, kan de provincie ingrijpen in het kader van het interbestuurlijk toezicht met het instrumentarium uit de Wet revitalisering generiek toezicht. Vanzelfsprekend kunnen gemeenten ook andere taken 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 RUD's, 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 RUD's onderbrengen.

3.8 Eisen aan de regionale samenwerking

In het voorstel voor artikel 5.33 , eerste lid, Wabo 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. Een afwijkende schaal en werkgebied zijn echter mogelijk na aanwijzing daarvan in een ministeriële regeling van de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie. Deze lijn sluit direct aan op de nagestreefde congruentie met de veiligheidsregio omdat hierdoor een betere afstemming tussen de VTH-taken van de RUD en de taken van de veiligheidsregio mogelijk is. De afwijkingmogelijkheid houdt verband met het feit dat er RUD's (in ontwikkeling) zijn op de schaal van twee (of meer) veiligheidsregio's en er ook veiligheidsregio's zijn waarin meer dan één RUD werkzaam is. Met de ministeriële regeling kunnen de ontwikkelingen in de praktijk goed worden gevolgd.

Artikel 5.33, vierde lid, Wabo in de voorgestelde tekst schrijft voor dat voor de uitvoering van het basistakenpakket in regionaal verband een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt ingesteld, tenzij gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten unaniem hebben besloten om de RUD op een andere wijze te organiseren, mits deze organisatievorm gelijkwaardig is aan de openbaar-lichaam-constructie. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het openbaar lichaam, ingesteld volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, de meest gewenste organisatievorm is. Hier geldt namelijk in zijn algemeenheid het uitgangspunt dat gemeenten, waar dat mogelijk is, kiezen voor publiekrechtelijke samenwerking boven privaatrechtelijke. De Wet gemeenschappelijke regelingen is bij uitstek het kader voor de vormgeving van interbestuurlijke samenwerking bij publiekrechtelijke taken.

Specifiek voor de samenwerking bij de uitvoering van het basistakenpakket weegt zwaar dat alle gemeenten deelnemen in de RUD, dat wil zeggen mede-eigenaar worden van de RUD en daarmee mede-verantwoordelijkheid dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de RUD. 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 aan de organisatie moet verplichtend werken. 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 RUD wil laten uitvoeren op basis van een contract. Contractuele afspraken tussen de RUD en individuele gemeenten over de toezichttaken uit het basistakenpakket belemmeren het continu en slagvaardig opereren van de RUD 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 ook aan geen mede-verantwoordelijkheid te willen dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de RUD.

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

Ook de zogeheten centrumgemeenteconstructie (volgens artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen) vormt ten opzichte van het openbaar lichaam (volgens artikel 8, eerste lid, van die wet) een voor de RUD minder wenselijke rechtsvorm. De centrumgemeenteconstructie roept vragen op naar de wijze waarop de provincie verantwoord taken en personeel kan overdragen. Daarnaast is het de vraag of en hoe een centrumgemeente de taakuitvoering ten behoeve van de andere gemeenten, de provincie en overige partners blijvend zal en kan borgen. Er is bij een centrumgemeenteconstructie geen sprake van mede-eigenaarschap van alle 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 met name kleinere gemeenten afhankelijk en dus kwetsbaar zijn.

De reden waarom het openbaar lichaam niet onverkort als organisatievorm wordt voorgeschreven, houdt in het bijzonder verband met het feit dat er momenteel met instemming van de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie wordt gewerkt aan de oprichting van een drietal zogenaamde 'netwerk-RUD's'. Afspraak is dat deze RUD's na één jaar functioneren worden geëvalueerd waarna eventueel alsnog wordt gekozen voor vormgeving als openbaar lichaam.

In het voorstel voor artikel 5.33 Wabo wordt verder voorgeschreven dat de RUD's melding moeten doen van handhavingsbesluiten die door het bevoegd gezag zijn genomen en waarbij is afgeweken van desbetreffende adviezen van de RUD. Hierbij gaat het om situaties waarin de handhavingsbevoegdheid wordt uitgeoefend door het bevoegd gezag en dus niet door de directeur van de RUD in mandaat. De RUD stelt in die situaties een advies aan het bevoegd gezag en een ontwerp-besluit voor. Het spreekt voor zich dat de melding onverwijld wordt gedaan zodra bekend is dat van een afwijking sprake is.

De achtergrond voor deze verplichte melding is de wenselijkheid van (vergaande) mandatering van de handhavingsbevoegdheid binnen het VTH-stelsel. Met mandatering kan een doortastend en zo onafhankelijk mogelijk optreden tegen overtredingen worden bevorderd zonder tekort te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een toereikende handhaving. Mandatering aan een RUD betekent voor de betrokken bestuurder van gemeente of provincie immers dat deze zijn verantwoordelijkheid stevig geborgd weet in de professionaliteit van de RUD en de met de RUD afgesproken kaders. Tegelijkertijd hoeft de bestuurder zich niet langer dagelijks bezig te houden met de aansturing van de lopende handhavingstrajecten, wat tegelijkertijd de onafhankelijkheid van de handhaving ten goede komt.

De wenselijkheid van mandatering gaat echter niet zo ver dat mandatering wettelijk wordt verplicht of dat er een mogelijkheid voor zo'n verplichting wordt geschapen. Gegeven het feit dat de handhavingsbevoegdheid aan de bestuurder

is toegekend, is het ook aan de bestuurder om te beslissen over de (omvang van de) mandatering van die bevoegdheid en om afspraken te maken over de kaders voor het gebruik van het mandaat. Overigens zou een bestuurder op grond van artikel van de Wet gemeenschappelijke regelingen ook kunnen besluiten om bepaalde bevoegdheden over te dragen aan de RUD. Maar net zoals met betrekking tot mandatering geldt, is het aan de bestuurder om daartoe te besluiten.

Wel schrijft het wetsvoorstel als gezegd in de voorgestelde tekst van artikel 5.33, derde lid, Wabo voor dat de RUD gevallen waarin door een gemeente of provincie een handhavingsbesluit wordt genomen dat afwijkt van het desbetreffende advies van de RUD, moet melden aan gedeputeerde staten, respectievelijk aan de Inspectie Leefomgeving en Transport van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Gedeputeerde staten en de inspectie zullen vervolgens in het kader van het interbestuurlijk toezicht moeten beoordelen of de bestuurder terecht is afgeweken. De zogenaamde 'beginselplicht' speelt hierbij een belangrijke rol. De beginselplicht houdt in dat er in beginsel tegen een geconstateerde overtreding handhavend moet opgetreden. Niet-handhaven moet volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State een weloverwogen en goed gemotiveerde uitzondering zijn.

Aanvankelijk is overwogen om niet een melding aan de interbestuurlijk toezichthouder maar een rapportage aan het horizontale democratische controleorgaan voor te schrijven. Omdat de RUD daarbij in een lastig parket ten opzichte van zijn opdrachtgever terecht zou kunnen komen, is hiervan afgezien en direct voor de interbestuurlijke toezichtslijn gekozen.

Overigens moet in situaties waarin de uitoefening van de handhavingsbevoegdheid wel is gemandateerd aan de directeur van de RUD vanzelfsprekend ook worden geborgd dat de RUD zich bij de besluitvorming houdt aan de voor hem geldende kaders. Hier ligt het zonder meer voor de hand dat tussen de RUD en het bevoegd gezag als zijn opdrachtgever wordt afgesproken dat de RUD-directeur van te voren moet overleggen over een voorgenomen afwijking van de geldende kaders.

Mandatering is uiteraard niet de enige manier om een doortastend en zo onafhankelijk mogelijk optreden tegen overtredingen te bereiken. Daarvoor zullen ook waarborgen binnen de RUD zelf aanwezig moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een scheiding van enerzijds de uitvoering van vergunningverleningstaken en anderzijds de uitvoering van toezicht en handhaving op medewerkers- en afdelingsniveau en verder van periodieke functieroulatie. Daarom zullen de desbetreffende nu al voor individuele gemeenten en provincies geldende eisen op grond van artikel 7.4 van het Besluit omgevingsrecht, straks ook voor de RUD's gelden.

Op grond van artikel 5.33, vijfde lid, Wabo in het wetsvoorstel kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld aan de vorm(geving) van de regionale uitvoering van het basistakenpakket. Het zal gaan om eisen die essentieel zijn voor het borgen van de continuïteit en werking van het VTH-systeem als geheel. Daarbij valt te denken aan de eis dat de uitvoering van taken plaatsvindt volgens een uniforme werkwijze, dat de RUD een ondeelbare organisatie moet vormen met één directeur die leiding geeft aan de uitvoering van de aangewezen taken en de aansturing van de daarmee belaste medewerkers en dat de RUD door de besturen in de positie moet worden gebracht om afspraken te kunnen maken met andere handhavingspartners, zoals het OM en de politie. Voorts valt te denken aan de eis dat de RUD zo moet worden ingericht dat ook taken in opdracht van een waterschap of van het Rijk kunnen worden uitgevoerd, of aan eisen ten aanzien van minimaal noodzakelijke voorzieningen zoals de aanwijzing van een zogenaamde WED (Wet op de economische delicten)-contactambtenaar. Momenteel geldt voor de inrichting van de RUD's de Checklist Criteria RUD-vorming waarin tal van criteria zijn opgenomen teneinde de zogenaamde robuustheid van de RUD's te garanderen.

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 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 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 RUD's 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 RUD's zullen worden uitgevoerd, zal het probleem dus langs deze weg al verkleind worden. In artikel 5.35 Wabo volgens dit wetsvoorstel 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 toezichtsinstanties aan elkaar en aan OM en politie de noodzakelijke gegevens verstrekken. Bij algemene maatregel van

bestuur worden hierover nadere regels gesteld. Deze regels zullen 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. Deze amvb zal vanzelfsprekend de wettelijke beperkingen in de mogelijkheid om gegevens te delen onverlet laten.

In artikel 5.35 wordt ook 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 onder meer de Belastingdienst of de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze overheidsdiensten beschikken over gegevens die bijzonder relevant kunnen zijn bij een meeromvattend inspectieonderzoek.

Er zullen op basis van het voorgestelde artikel 5.35, 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 robuustheidseisen voor de RUD's voorziene) functie van informatie-analist wordt ingericht overeenkomstig de daaraan vanuit het belang van de bescherming van persoons- en bedrijfsgegevens te stellen eisen. Daarnaast wordt 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 ook bezien worden 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 RUD, maar ook voor die taken die door de gemeenten of provincie zelf worden uitgevoerd. 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 zo'n 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.

De in artikel 5.35 voorgestelde verplichting tot het 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 jo. artikel 8a Wjsg kan het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie deze gegevens met het oog op een zwaarwegend

algemeen belang verstrekken voor bepaalde doelen. De in artikel 39f 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 RUD beschikt over strafvorderlijke of justitiële gegevens, kan het openbaar ministerie 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 RUD de strafrechtelijke handhaving door politie en openbaar ministerie doorkruist.

Daarnaast kent de Wjsg in artikel 15 en artikel 39g de mogelijkheid om strafvorderlijke en justitiële gegevens te verstrekken voor beleidsinformatie. 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 openbaar ministerie, betreft het hier een geanonimiseerde toepassing van de verstrekte 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 een doelmatig toezicht en doelmatige handhaving. Daarmee is de doelbinding gegeven. De RUD's zullen hun werkzaamheden uitoefenen ten behoeve van het bevoegd gezag, doorgaans de colleges van burgemeester en wethouders en in een beperkt aantal gevallen gedeputeerde staten. Dat leidt er toe dat gegevens worden uitgewisseld tussen de RUD en een gemeente of provincie maar ook tussen RUD's onderling. Met name 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 RUD's toezicht wordt uitgeoefend. Ook bij het ketentoezicht op bijvoorbeeld vuurwerk of asbesthoudend sloopafval is er sprake van het vervoeren of verplaatsen van materiaal tussen verschillende locaties waarop door meerdere RUD's 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-gegevens¹⁵ 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). Ook de bestemming van het gebied waarin het bedrijf of het bedrijfsonderdeel is gevestigd, is een relevant gegeven. En vanzelfsprekend gaat het bij de bedrijfsgegevens ook om de aard van de

¹⁵ NAW: Naam-adres-woonplaats

activiteiten die worden verricht, doorgaans weergegeven met behulp van SBI-codes¹⁶.

Gerelateerd aan de bedrijfsgegevens zullen de persoonsgegevens van de eigenaar van een bedrijf, leidinggevend en anderszins verantwoordelijke functionarissen worden uitgewisseld. Ook 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 ook de vergunningen en andersoortige 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 inzake bijvoorbeeld de maximale hoeveelheid verwerking van een bepaalde stof per tijdseenheid, het maximaal te produceren geluid met eventueel een tijdsbegrenzing, de maximale uitstoot of lozing van bepaalde stoffen. Ook kan een vergunning bepaalde maatregelen voorschrijven om nadelige milieugevolgen te beperken of te voorkomen, zoals het verversen van brandsblusapparaten, het vrijhouden van vluchtwegen of de gescheiden opslag van chemische stoffen. Daarnaast kan het gaan om een voor het bedrijf geldende meldingsplicht ter zake van te verrichten activiteiten, welke melding al dan niet is gevolgd door maatwerkvoorschriften. Vaak komt het ook voor dat een bedrijf niet hoeft te melden, zolang de (voorgenomen) activiteit blijft binnen de grenzen van algemeen geldende voorschriften zoals opgenomen in bv. het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit). 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 RUD's en andere handhavingsinstanties 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.

¹⁶ SBI: StandaardBedrijfsIndeling van de Kamers van Koophandel

Dergelijke gegevens worden door de RUD's in een zogenaamde gegevensset opgenomen. Op basis van deze gegevens kunnen niet alleen toezichtbezoeken aan individuele bedrijven worden voorbereid en worden afgestemd met andere betrokken toezichtsinstanties, maar kunnen ook branchegerichte ketenonderzoeken worden voorbereid en uitgevoerd. Voorts maken dit soort gegevens 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.

Tenslotte kunnen met behulp van de bij de RUD's en andere toezichtsinstanties 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.

Omdat tot de uit te wisselen gegevens ook 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.

3.9.3. De voorgestelde algemene maatregel van bestuur

Het wetsvoorstel voorziet in een algemene maatregel van bestuur waarin nader zal worden vastgelegd welke gegevens, afkomstig uit de bestuursrechtelijke kolom, onder welke omstandigheden en met welk specifiek doel, precies zullen kunnen worden uitgewisseld. Regeling bij algemene maatregel van bestuur zou niet nodig zijn als er uitsluitend sprake zou zijn van 'werk in uitvoering' binnen een RUD ten behoeve van de gemeenten, de provincie en eventueel ook waterschappen in de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. Binnen zo'n relatie betreft de opdrachtnemer de voor zijn werk benodigde gegevens van de opdrachtgevers en rapporteert aan deze zijn bevindingen. Dat laatste kan bijvoorbeeld in de vorm van een advies over aanpassing van een vergunningvoorschrift of over de acceptatie van een melding, al dan niet onder het stellen van maatwerkvoorschriften. Daarnaast kan het bevoegd gezag worden geadviseerd om handhavend op te treden of kan worden gerapporteerd over de resultaten van in mandaat door de RUD verrichte handhavingsactiviteiten.

Dit wetsvoorstel bestrijkt de ruimere informatie-uitwisseling dan die tussen opdrachtnemer (RUD) en opdrachtgevers (gemeenten en provincies). Al eerder is aangegeven dat er in ieder geval sprake zal zijn van uitwisseling van gegevens tussen verschillende RUD's. Daarnaast kunnen gegevens uitgewisseld worden met andere toezichthouders (zoals rijksinspecties) en met handhavingsinstanties zoals gemeenten, waterschappen en provincies, of kunnen gegevens worden verstrekt aan justitiële organen en diensten.

Efficiënt toezicht vereist een goede voorbereiding van de af te leggen inspectiebezoeken. Dat is alleen mogelijk als daar ook de juiste informatie voor beschikbaar is. Hiervoor zijn de gegevens waarover de betreffende RUD zelf beschikt meestal niet voldoende. Ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat andere toezichtsinstanties vaak over waardevolle aanvullende informatie beschikken, waardoor bijvoorbeeld het naleefgedrag van een bedrijf of binnen een branche in een ander daglicht komt te staan. Toezichthouders zijn elkaars oren en ogen. Kennis van gegevens van een andere toezichtsinstantie maakt een snelle onderlinge afstemming mogelijk, zoals in paragraaf 3.9.1 is aangegeven. Dergelijke kennis kan dus van invloed zijn op de prioriteitstelling bij het toezicht, maar ook bepalend zijn voor de samenwerking tussen de RUD en die andere toezichtsinstanties. Ter illustratie: bedrijven die er blijk van hebben gegeven het niet zo nauw te nemen met de (interne) veiligheid van hun werknemers, vormen mogelijk ook een risico als het gaat om de externe veiligheid buiten het bedrijf. Samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de RUD en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn dan gewenst.

De gewenste beschikbaarheid van de juiste informatie brengt met zich mee dat er een voorziening moet zijn, waarmee het delen van informatie veilig en betrouwbaar kan plaatsvinden.

Die voorziening moet gericht zijn op een doelmatige informatie-uitwisseling en borgen dat de uitgewisselde gegevens niet voor een onjuiste interpretatie vatbaar zijn en worden voorzien van de juiste context. Doelmatig betekent dat er niet meer gegevens worden uitgewisseld dan noodzakelijk is voor een doelmatige handhaving. Een dergelijke voorziening met bijbehorende afspraken is in ontwikkeling, in aanvulling op de bestaande door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid beheerde Inspectieview Bedrijven: Inspectieview Milieu. Inspectieview verschaft toegang tot een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Inspectieview speelt in op de gedachte dat *de overheid* handhaaft en niet de afzonderlijke inspecties. Inspectieview is te gebruiken bij de planning, voorbereiding en uitvoering van inspecties.

Onder meer met het oog op het gebruiksgemak kent Inspectieview twee vormen:

- een generieke Inspectieview, in de praktijk bekend als Inspectieview Bedrijven, waar iedere toezichthouder gebruik van kan maken;
- specifieke Inspectieviews voor specifieke samenwerkingsverbanden, waartoe uitsluitend daartoe bevoegde medewerkers binnen zo'n samenwerkingsverband toegang hebben. Het voor de RUD's in ontwikkeling zijnde Inspectieview Milieu

behoort hiertoe. Overigens komt voor de ondertoezichtstaande op termijn een eigen vorm beschikbaar die hem toegang geeft tot zijn eigen inspectie-informatie.

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 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Leefomgeving en Transport aangesloten op de generieke Inspectieview, evenals de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit en het Agentschap Telecom. Daarnaast wordt er gewerkt aan een aantal specifieke Inspectieviews. Dat geldt voor de domeinen Wegvervoer, Binnenvaart/Zeehavens en voor beschermde dieren en planten (CITES¹⁷) en zoals hierboven aangegeven voor de RUD's (Inspectieview Milieu).

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.

De grondslag van iedere Inspectieview is het overeengekomen informatiemodel 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. Bij het voorbereiden van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.35 wordt gezien welke elementen van het overeengekomen informatiemodel en Inspectieview wettelijk moeten worden vastgelegd teneinde een rechtmatige, doelgerichte, proportionele, betrouwbare en zorgvuldige gegevensuitwisseling mogelijk te maken.

Parallel aan de ontwikkeling van Inspectieview Milieu, gericht op het virtueel kunnen raadplegen van gegevens over een bepaald inspectie-object, wordt ook gewerkt aan het scheppen van een mogelijkheid voor een meervoudige bevraging, de zogenaamde bulkbevraging. Het gaat daarbij om een andere functionaliteit dan bij de zogenaamde enkelvoudige bevraging. De soort gegevens (zoals vergunningen, andere toestemmingen, meldingen, inspectieresultaten, opgelegde sancties) is voor beide vormen van bevraging echter hetzelfde. Na analyse van de informatie uit een bulkbevraging kunnen bijvoorbeeld trends in het naleefgedrag van een branche worden vastgesteld en kan een handhavingsprogramma worden voorbereid. Daarvoor relevante informatie betreft vragen zoals wanneer voor het laatst bepaalde typen bedrijven zijn geïnspecteerd, welke branches in een voorafgaande periode voor de meeste overlast hebben gezorgd, en andere vragen die van belang zijn voor risicogestuurd handhaven. De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels hebben uiteraard ook op bulkbevraging betrekking.

¹⁷ Convention on International Trade in Endangered Species of wild flora and fauna

Het feit dat er gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van gegevens uit verschillende bronnen vraagt in een aantal opzichten ook om regulering. Zo moet worden gewaarborgd dat de 'eigenaar' van specifieke gegevens (de bronhouder) te allen tijde kan bepalen wie toegang krijgt tot welke gegevens. Dat gaat niet alleen om de vraag welke RUD toegang tot bepaalde gegevens mag krijgen, maar ook welke functionaris binnen de RUD 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. In de voorziene algemene maatregel van bestuur moet daarom de doelbinding worden geborgd en zullen de procedurele waarborgen worden vastgelegd. Voorts moet worden geborgd dat een specifieke zoekvraag niet kan leiden tot informatieve restproducten. Verder moeten de standaarden voor het berichtenverkeer en de beveiliging van het systeem worden vastgelegd, alsmede voorschriften over het autoriseren en authenticeren van gegevens.

3.9.4. Grondrechtentoets

Zoals aan het slot van paragraaf 3.9.2 is aangegeven, behoren tot de uit te wisselen 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 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.

Het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste dat de maatregel voorzienbaar moet zijn. De te stellen regels zijn duidelijk en na publicatie voor een ieder te raadplegen. Uit het voorgaande moge voorts duidelijk zijn dat artikel 5.35 van het wetsvoorstel een legitiem doel dient: het verbeteren van toezicht en handhaving binnen het door de Wabo bestreken domein. 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 de recente geschiedenis van milieudelicten en de op basis daarvan verrichte studies. 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 noodzakelijke

informatie betreft die nodig is voor de uitvoering van de toegewezen taken. De met het wetsvoorstel te dienen doelen zijn dan ook 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 het met de verwerking van de gegevens te dienen doelen. Gezien het vorenstaande voldoet de inperking aan de vereisten volgens artikel 8 EVRM.

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. Op dit punt is de Wabo niet meer toegesneden op de hierboven geschetste situatie zoals die zich na inwerkingtreding van die wet op 1 oktober 2010 heeft ontwikkeld. Inhoudelijk heeft dit wetsvoorstel betrekking op de uitvoering van de VTH-taken die in de Wabo zijn geregeld. Op grond van artikel 5.27 van de Wabo volgens dit wetsvoorstel kunnen de bepalingen in dit wetsvoorstel daarnaast ook van toepassing zijn op de uitoefening van de handhaving van een groot aantal andere omgevingsrechtelijke wetten, voor zover dat in de betreffende wetten is geregeld.

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

Zoals in deze memorie wordt aangegeven, is wettelijke borging van de inmiddels met de verbetering van het VTH-stelsel bereikte resultaten nu urgent. De bedoeling is dat wat in dit wetvoorstel is opgenomen, uiteindelijk ook 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. Om te voorkomen dat de noodzakelijke borging van de resultaten langzamer verloopt door deze meteen op te nemen in een veel omvangrijker wetsvoorstel, is dit afzonderlijke wetsvoorstel voorbereid.

Tenslotte wordt op deze plaats nog ingegaan op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna genoemd: Wgr). Nagenoeg alle RUD's zijn (of worden nog) 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 5.33, tweede lid, Wabo 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 5.33 Wabo van het wetsvoorstel aangewezen taken heeft artikel 99 geen betekenis. De verplichting om samen te werken voor de aangewezen taken volgt immers al uit artikel 5.33 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 5.33.

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 de raad en de staten te rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering. Ook is voorzien in de mogelijkheid van een verplichte collegiale toets en rapportage van de uitkomsten daarvan aan raad en staten (het voorgestelde artikel 5.32, derde lid, Wabo).

In de tweede plaats houden de provincies 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 indeplaatsstelling 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 Inspectie Leefomgeving en transport (verder:ILT) heeft een HUF-toets (toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid) uitgevoerd met betrekking tot dit wetsvoorstel.¹⁸ 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 uiteen is gezet, vormt het bestaande stelsel van bevoegdheidverdeling (met inachtneming van de afspraken daarover uit de Package Deal) uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Overname van dit voorstel van de ILT in het onderhavige wetsvoorstel kan daarom niet aan de orde zijn. Ook wordt voorgesteld niet alleen het bestuurlijk overleg (art.5.30) een wettelijke basis te geven, maar ook te bepalen dat de daarin gemaakte afspraken zelf op basis van de wet bindend zijn. Afgezien van het feit dat rechtstreekse uit de wet voortvloeiende verbinding van gemaakte

¹⁸ Brief Inspecteur-generaal leefomgeving en transport d.d. 20 november 2012

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. Tenslotte wordt geadviseerd de meldingsplicht van de directeur RUD in geval het bevoegd gezag van het advies van de RUD afwijkt, aan een termijn te binden. Dit wordt echter niet nodig geacht: er mag ook zonder expliciete regeling op vertrouwd worden dat de (in de praktijk: directeur van de) RUD aan de wettelijke verplichting voldoet. Overigens zal, zoals gevraagd in de HUF-toets, de ILT vanzelfsprekend betrokken blijven bij de verdere voortgang van het wetsvoorstel VTH.

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, er komt een landsdekkend netwerk van professionele uitvoeringsorganisaties 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 onafhankelijk te maken. De professionalisering van de kant van de handhaving aan de bestuurlijke kant maakt het mogelijk dat het OM en de politie zich meer gaan richten op de bestrijding van de zware en middelzware milieucriminaliteit.

Het effect van deze maatregelen is positief voor de kwaliteit van de leefomgeving en veiligheid van de burgers. Het creëert daarnaast een meer gelijk speelveld voor bedrijven. Ook leidt het ertoe dat 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 RUD vorming voor het bedrijfsleven hebben als zodanig geen kwantificeerbaar effect op de administratieve lasten of de toezichtslasten; 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.

Bij deze opsomming van effecten past de kanttekening dat deze niet primair op het conto van het wetsvoorstel moeten 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 RUD-vorming, de kosten die gemaakt moeten worden om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen, de kosten van het kennismanagementsysteem voor de RUD's 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 overdracht van personeel van een gemeente naar een RUD. 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 het 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 RUD vorming positief is. De omvangrijke (eenmalige transitiekosten) worden in circa zes jaar "terugverdiend" door het boeken van efficiencywinst. Na die 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 euro. 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 datum van invoering van de RUD's- gedurende zes jaar geen systeem- of beleidswijzigingen met gevolgen voor de RUD's 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.

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 amvb's 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 informatiekundige 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 5.30 Wabo is aan het wetsvoorstel toegevoegd om het bestuurlijk overleg een wettelijke basis te geven en zodoende de specifieke daarin te maken afspraken (over bijvoorbeeld kwaliteitscriteria of gegevensstandaarden) bindende werking te kunnen geven. Hiermee wordt recht gedaan aan het feit dat het stellen vaststellen van dergelijke kaders voor de uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Zoals al 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 wat betreft de financiële consequenties wordt verwezen naar paragraaf 6.2, waarin wordt ingegaan op het accoord 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 art. 6.7 BOR, worden momenteel in beeld gebracht. Door het schrappen van dit vereiste (streefdatum 1-1-2014) zal de gemeente in een veel groter aantal gevallen volledig het bevoegd gezag zijn, hetgeen vanzelfsprekend ook financiële consequenties heeft en zal leiden tot een overheveling van financiële middelen van provinciefonds naar gemeentefonds.

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 zijn 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") en is art. 5.30 uit het concept grondig herzien waardoor nu, inmiddels in artikel 5.33 Wabo volgens het wetsvoorstel, voorop staat dat bij algemene maatregel van bestuur aangewezen taken (het basistakenpakket) op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden. Verder is, zoals bij de reactie op het commentaar van de VNG al is aangegeven, nu een regeling van het bestuurlijk overleg in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 5.30 Wabo) en is de wettelijke verankering van provinciale coördinatietaken uitgebreid ten opzichte van het concept-wetsvoorstel (nu art. 5.31 Wabo). In de memorie van toelichting is onder andere duidelijker aangegeven dat het wetsvoorstel een bestending 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 3.2), en is verhelderd de relatie met het interbestuurlijk toezicht, dat volgens het wettelijk systeem uitgeoefend wordt op het bevoegd gezag en niet op de RUD (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. Het CBP gaat er (terecht) van uit dat nadere regelgeving betreffende persoonsgegevens op basis van het wetsvoorstel 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 RUD's. Gelet hierop acht dit 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 van het OM 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 5.29 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 het OM, bij lezing van het artikel, echter niet duidelijk of beoogd is met het artikel een wettelijke plicht te creëren voor die gevallen waarin reeds 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 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. De overige kanttekeningen van het College hebben tot aanpassing en verduidelijking van de memorie van toelichting geleid.

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. Kort samengevat bepleit Actal:

- In te gaan 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 te ervaren op het gebied van de bouwregelgeving af te wachten alvorens ook bij andere taken waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft (m.n. milieu), private toetsing in te voeren.

- Bepleit wordt de mogelijkheden van (verdere) opschaling van RUD's te bekijken, waarbij met name het niet volledig overlappen van de RUD-gebieden met de veiligheidsregio's onwenselijk wordt geacht. Zoals in paragraaf 3.8 aangegeven, is congruentie met het gebied van de veiligheidsregio uitgangspunt. Door afwijkingen slechts bij ministeriële regeling toe te staan, wordt op dit punt de vinger aan de pols gehouden.
- Wettelijk geregeld zou moeten worden dat de directeur van de RUD een stevig mandaat krijgt.
Voor een goede uitvoering van wat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, is inderdaad een stevig mandaat van de RUD-directeur noodzakelijk. Echter, een wettelijke regeling daarvan verdraagt zich niet goed met de aard van de mandaatsfiguur, die inhoudt dat de mandaatverlener verantwoordelijkheid en zeggenschap behoudt. Daarom wordt afgezien van de gevraagde wettelijke regeling. Dat neemt niet weg dat vanzelfsprekend veel aandacht zal worden besteed aan het in bestuurlijk overleg tot stand komen van een standaardformat voor een stevige mandaatregeling.
- Het Basistakenpakket dat de taken bevat die in elk geval op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, zou uitgebreid moeten worden. Zoals elders in deze memorie aangegeven, is de huidige versie van het basistakenpakket tot stand gekomen in overleg met IPO en VNG (onderdeel Package Deal). Conform de gemaakte afspraken, zullen de taken die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, uiteindelijk bij amvb worden aangewezen. Bij die gelegenheid kan bezien worden of uitbreiding van het 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 het bericht 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 RUD. Ook 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 RUD's 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 en certificering in het vergunningproces (commissie Dekker). De uitvoering van de adviezen van de commissie Dekker is erop gericht een stelsel van

bouwtoezicht te ontwikkelen waarin private kwaliteitsborging (van de plantoetsing/ontwerpen, bouwfase/uitvoeren en opleveren) een primaire rol krijgt toebedeeld. In dat kader wil het kabinet een wettelijke regeling opstellen voor een 'duaal stelsel', waarbij initiatiefnemers kunnen kiezen tussen de traditionele publieke route of een nieuwe private route om te waarborgen dat opgeleverde bouwwerken voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit¹⁹. Voor de gebruiksfase blijft overigens de publieke route gelden.

Voor de te openen private route wordt gewerkt aan een stelsel van private kwaliteitsborging. Onderdeel daarvan is dat de initiatiefnemer van een bouwproject zelf zorg draagt voor een bouwwerk dat voldoet aan het Bouwbesluit. Om de private route te kunnen gebruiken zullen de initiatiefnemer en of zijn adviseurs aantoonbaar voldoende deskundigheid en ervaring in huis moeten hebben. Er zullen derhalve zowel aan de 'markt' als aan het bevoegd gezag deskundigheids- en ervaringseisen worden gesteld. De eisen voor markt en overheden zullen op elkaar aansluiten. In paragraaf 3.2 van deze memorie is al aangegeven dat het bij de kwaliteitscriteria van het voorgestelde artikel 5.28, eerste lid, van de Wabo ook 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 Dekker, zoals in een van de reacties wordt gesteld. Integendeel: zij zijn er beide op gericht dat controle aan kwaliteitseisen voldoet. Dat laat onverlet dat deze ontwikkelingen organisatorische aanpassingen vergen. Voor individuele gemeenten zal het, wanneer een substantieel deel van de vergunningaanvragers kiest voor het private spoor, niet goed mogelijk zijn te voldoen aan kwaliteitseisen zoals voldoende kritische massa. Dit betekent dat ofwel meer samenwerking tussen gemeenten zal moeten worden gezocht (eventueel door ook deze taken naar de RUD over te hevelen), ofwel op andere wijze meer uitbesteding moet plaatsvinden. Dit betreft echter een praktische consequentie, geen principiële tegenstrijdigheid tussen de "Dekker-aanpak" en het onderhavige wetsvoorstel.

8. Evaluatie

Volgens artikel 7.2 van de Wabo vindt evaluatie van die wet plaats binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van de wet, te weten in 2015. Te zijner tijd zal worden gezien hoe en wanneer evaluatie van het bij dit wetsvoorstel geregelde het beste kan plaatsvinden. Dit onderwerp naar zal alle waarschijnlijkheid ten minste gedeeltelijk aan de orde komen bij de evaluatie zoals uitgevoerd zal worden ter uitvoering van de motie-Houwers²⁰, die vraagt om evaluatie van het succes van de RUD's voor eind 2014.

¹⁹ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 15 december 2011 over de vernieuwing van de bouwregelgeving kamerstukken (II), 2011/12, 28 325, nr. 146

²⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 33 000 XII, nr. 19

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A en D

De wijzigingen in de artikelen 5.2a en 7.4 van de Wabo in artikel I, onderdelen A en D, zijn zuiver technische aanpassingen die verband houden met de verplaatsing van de afstemmings- en coördinatiebepalingen van paragraaf 5.2 van die wet naar het nieuwe hoofdstuk 5A.

Artikel I, onderdeel B

In de huidige situatie bevat paragraaf 5.2 van de Wabo bepalingen over afstemming en coördinatie in het belang van een doelmatige handhaving. Na invoering van dit wetsvoorstel zullen deze onderwerpen worden geregeld in het nieuw in te voegen hoofdstuk 5A van de Wabo, dat in algemene zin regels stelt ten aanzien van de kwaliteit van handelen van bestuursorganen en ambtenaren en ten aanzien van de wijze waarop in het kader van de handhaving afstemming, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen bestuursorganen en andere organen en instanties die betrokken zijn bij de bestuursrechtelijke handhaving moeten plaatsvinden. Artikel I, onderdeel B, voorziet daarom in het vervallen van paragraaf 5.2. Bepalingen in paragraaf 5.2 die thans nog van belang worden geacht, worden – waar dat noodzakelijk is in gewijzigde vorm – naar hoofdstuk 5A overgebracht. De beginselen van de inhoud van hoofdstuk 5A zijn beschreven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de wijzigingen ten opzichte van de bestaande artikelen uit hoofdstuk 5 zijn nader aangegeven in de toelichting op artikel I, onderdeel C

Artikel I, onderdeel C

Artikel 5.27 Wabo

Niet alleen de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wabo maar ook de handhaving van het bepaalde bij of krachtens andere wetten op het gebied van het omgevingsrecht, genoemd in artikel 5.1, zullen onder het bereik van hoofdstuk 5A vallen. De artikelen II tot en met IX, XI en XII bevatten daartoe wijzigingsbepalingen van die wetten. Binnen de context van hoofdstuk 5 van de Wabo is de beperking tot de in artikel 5.1 genoemde wetten een voor de hand liggende.

Artikel 5.28 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. De kwaliteitscriteria zullen ten eerste gelden voor de uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en, gelet op artikel IX van dit wetsvoorstel, met betrekking tot activiteiten waarvoor krachtens hoofdstuk 8 van de Wet

milieubeheer regels zijn gesteld. Wat dit laatste betreft gaat het om taken en bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer. De kwaliteitscriteria zullen tevens gelden voor de handhaving door bestuursorganen van het bepaalde bij of krachtens de Wabo en de in artikel 5.1 genoemde wetten. Naast kwaliteitscriteria voor de uitoefening van de genoemde bevoegdheden worden bij algemene maatregel van bestuur ook eisen gesteld aan de bekwaamheid en deskundigheid van ambtenaren die bij die taken betrokken zijn. De nadere invulling van deze eisen kan gedetailleerd zijn en vraagt om een regelmatige actualisatie. Om die reden is in het tweede lid de mogelijkheid gegeven om de regels op basis van dit artikel nader uit te werken in een ministeriële regeling. De regels ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering die op grond van het eerste lid kunnen worden gesteld, kunnen verschillen naar gelang de aard van de activiteiten die het betreft. Zo kunnen in ieder geval voor de uitoefening van bevoegdheden ten aanzien van zogeheten BRZO-bedrijven aparte regels gelden. Voor buitengewone opsporingsambtenaren zullen op grond van dit artikel 5.28 geen eisen kunnen worden gesteld. Dat is ook niet nodig omdat daarin reeds is voorzien op basis van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar.

Artikel 5.29 Wabo

Op grond van dit artikel kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over een strategische en programmatische uitoefening van de handhaving en over de afstemming van de uitoefening van handhavingsbevoegdheden tussen bestuursorganen en toezichthouders die belast zijn met de handhaving van de betrokken wetten onderling en met de strafrechtelijke instanties. 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 de regels met betrekking tot een strategische en programmatische uitoefening 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 Wet op de economische delicten een samenwerkingsbepaling geïntroduceerd op basis waarvan dergelijke regels in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd. Regulering via de Wet op de economische delicten ligt het meest in de rede, omdat die wet algemene regels stelt voor de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten. Bovendien biedt de voorziene wettelijke basis voor samenwerkingsregels ook mogelijkheden om vergelijkbare regelingen te treffen in andere handhavingsdomeinen (dan het omgevingsrechtelijke) waarbij sprake is van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsregimes.

In het derde lid van dit artikel wordt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu de zorg opgedragen voor de afstemming van de uitvoering van de in het voorgestelde artikel 5.28 van de Wabo genoemde taken binnen de

bestuursrechtelijke kolom, voor zover die afstemming van meer dan provinciaal belang is.

Ook onder de huidige regelgeving is in artikel 5.6 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 door de Inspectie Leefomgeving en Transport of over het organiseren van gezamenlijke handhavingsacties op specifieke terreinen.

Artikel 5.30 Wabo

Deze bepaling biedt de basis voor regelmatig overleg over wat met hoofdstuk 5A 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 X voorgestelde artikel 58a, derde lid, van de Wet op de economische delicten. Dat artikel bevat de strafrechtelijke evenknie van de bepaling in artikel 5.29. Daarmee is verzekerd dat in elk geval de betrokken ministers, vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, waterschappen, RUD's en OM aan dit regelmatige overleg zullen deelnemen. Aangezien de mogelijk te bespreken onderwerpen heel verschillend van aard zijn, kunnen verschillende overlegorganen ingesteld worden met telkens een andere samenstelling, al naargelang het in dat overlegorgaan te bespreken onderwerp. De gedachten gaan er op dit moment naar uit om in ieder geval een algemeen landelijk handhavingsoverleg in het leven te roepen, en ook een overleg over BRZO-zaken.

Met deze overleggen wordt expliciet beoogd – en in het derde lid benadrukt – om tot verdere afspraken te komen over de zaken waarop het nieuwe hoofdstuk 5A betrekking heeft. In het overleg zullen in ieder geval afspraken worden gemaakt over de op grond van het voorgestelde artikel 5.28, eerste lid, Wabo te stellen kwaliteitseisen voor de uitoefening van de daar genoemde 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 ook in dit wetsvoorstel aan de orde zijn. Tegelijkertijd is ook sprake van een verbreding, bijvoorbeeld met partijen en onderwerpen van het 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 – ook andere instanties kunnen worden uitgenodigd, voor zover deze enige betrokkenheid hebben bij de uitvoering van de taken waar hoofdstuk 5A betrekking op heeft. Te denken valt aan de Belastingdienst of inspectiediensten van andere ministeries, zoals de Inspectie SZW.

Artikel 5.31 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 eerste lid van het voorgestelde artikel 5.31 enerzijds verruimd, namelijk met de coördinatie ten aanzien van de kwaliteit van de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en met betrekking tot activiteiten waarvoor regels zijn gesteld krachtens hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer (artikel 5.28, eerste lid, onder a, Wabo, zoals voorgesteld). Anderzijds zal de coördinatie van taken die bij een RUD zijn ondergebracht niet meer primair op provinciaal niveau plaatsvinden, maar op het niveau van de RUD. De coördinerende taak van de provincie zal dus – afgezien van de opstartperiode van de RUD's – voor het merendeel betrekking hebben op de bij gemeenten en de provincie achterblijvende taken. De coördinatie heeft verder geen betrekking op de strafrechtelijke handhaving. Naar verwachting heeft de coördinerende taak bovendien niet meer de directe lading van eventueel op maatregelen gerichte vervolgacties. Dit laatste omdat regels over de kwaliteit en de wijze van uitvoering van taken voor veel situaties bij algemene maatregel van bestuur 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 paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het tweede en derde lid komen nagenoeg overeen met het huidige artikel 5.5 Wabo. Bepaald wordt dat een van de coördinerende activiteiten van gedeputeerde staten bestaat uit het regelmatig organiseren van overleg tussen de bestuursorganen die belast zijn met de handhaving en de uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en met betrekking tot activiteiten waarvoor krachtens hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer regels zijn gesteld. De coördinatie betreft primair de werkzaamheden door de betrokken bestuursorganen binnen de provincie, maar het kan wenselijk zijn dat de betrokken gedeputeerden van de provincies ook onderling en met het hoofd van het functioneel parket van het OM afstemmen. Hiertoe kunnen ook andere instanties die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, voor het overleg worden uitgenodigd. Waar nodig voorzien de Ministers van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie in landelijke afstemming, zoals in het voorgestelde artikel 5.30 Wabo is aangegeven.

Artikel 5.32 Wabo

Deze bepaling vormt de grondslag voor de kwaliteitsbewaking van de taken op het gebied van het omgevingsrecht, en in het bijzonder van de taken die niet tot het zogeheten basistakenpakket behoren. Gemeenten en provincies zijn – gelet op het voorgestelde artikel 5.33, eerste en tweede lid Wabo – niet verplicht om de

uitvoering van deze taken onder te brengen bij een RUD. Niettemin kan ook bij deze taken sprake zijn van de tekortkomingen die de aanleiding vormden voor het meer verplichtende karakter van RUD's. Voor deze achterblijvende taken is de voorgestelde verplichting van artikel 5.32, eerste lid, Wabo uitermate relevant. Dit lid schrijft voor dat burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten jaarlijks onderzoek moeten doen naar de kwaliteit die de gemeente dan wel de provincie levert ten aanzien van de uitoefening van de taken op het gebied van het omgevingsrecht. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 5.28, eerste lid, Wabo. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten rapporteren de resultaten van dat onderzoek jaarlijks aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten. Het gaat daarbij om criteria voor de input, zoals beschreven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting in paragraaf 3.2. Het rapporteren aan de raad onderscheidenlijk provinciale staten over prestaties aan de hand van criteria voor output en outcome, zoals door de VNG ontwikkeld om de performance van organisaties weer te geven, is niet geregeld. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen kwaliteitsmaatstaven voor het onderzoek worden voorgeschreven, waaronder het gebruik van het ontwikkelde digitale instrument voor zelfevaluatie. 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).

Voorts is voorzien in de mogelijkheid van een verplichte prestatievergelijking en rapportage van de uitkomsten daarvan aan gemeenteraad en provinciale staten. Voor de formulering van deze mogelijkheid is aangesloten bij die van artikel 4.22, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Daarin is voorzien in de mogelijkheid van een verplichte prestatievergelijking op het gebied van onder meer de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater.

Verwezen wordt verder naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 5.33 Wabo

Dit artikel vormt 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 eerste lid draagt gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders op om ervoor zorg te dragen dat de in de voorgestelde artikelen 5.28, eerste lid, en 5.29, eerste lid, Wabo genoemde taken in een RUD 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 dat deze op regionaal niveau worden uitgevoerd. Op grond van het tweede lid zal de uitvoering van deze taken (het basistakenpakket) bij algemene maatregel van bestuur aan een RUD worden opgedragen. Bij die maatregel kunnen taken waarvoor een bepaalde deskundigheid is vereist ook aan een selecte groep van RUD's worden toegekend. Op deze manier kunnen taken ten

aanzien van BRZO-bedrijven aan een beperkt aantal RUD's worden toegekend, zodat deze zogenaamde BRZO-RUD's zich in deze taken kunnen specialiseren.

Voor situaties waarin een bestuurder van een gemeente of provincie een handhavingsbesluit neemt dat afwijkt van een advies van de RUD ter zake, is in het derde lid van het hier besproken artikel voorzien in een meldingsplicht van de RUD aan gedeputeerde staten of de Inspectie Leefomgeving en Transport. Verwezen wordt naar paragraaf 3.8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Het vijfde lid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de instelling en organisatie van de RUD's. Daarmee kan zeker worden gesteld dat heel Nederland bedekt is met RUD's die waar dat nodig is uniform werken.

Artikel 5.34 Wabo

9. Aan de bij een RUD 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 RUD werkzaam is. Dit draagt bij aan een efficiënte taakuitoefening door de RUD's. De toezichtsinstructie voor de bij de RUD werkzame toezichthouders wordt in beginsel vastgesteld door het dagelijks bestuur van de RUD. Met de instructie wordt bijgedragen aan een uniforme werkwijze binnen het werkgebied van de RUD. 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 RUD's, het OM en de politie. Daarvoor is het echter wel noodzakelijk dat er dan ook uniforme toezichtsinstructies worden vastgesteld die gelden voor het toezicht in alle RUD-werkgebieden. De vaststelling daarvan ligt op de weg van het zogenaamde RUD-Beraad waarin de bestuurders van alle RUD's zijn vertegenwoordigd. Dit RUD-Beraad is momenteel in oprichting.

Artikel 5.35 Wabo

Het voorgestelde eerste lid verplicht bestuursorganen en de daaronder werkzame toezichthouders om elkaar en aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving in het kader van de handhaving van de betrokken wetten de nodige gegevens te verstrekken. 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 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 die gegevens noodzakelijk zijn in het kader van een doelmatige handhaving.

Het derde lid bevat de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur om de gevallen waarin en de wijze waarop gegevens moeten worden verstrekt nader te regelen. Dit is ingegeven door de gedachte dat het - door het grote aantal betrokkenen, de verschillende schaal waarop wordt gewerkt, de verschillende invalshoeken en de verschillende wijzen waarop gegeven 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).

Artikelen II tot en met XII

Deze artikelen houden aanpassingen van een aantal wetten in, met als doel te verzekeren dat het nieuwe hoofdstuk 5A van de Wabo niet alleen voor de Wabo, maar ook voor de handhaving van de in deze artikelen genoemde wetten van toepassing zal zijn. Dit is dan in de toekomst net als nu al de situatie is voor (een groot deel van) hoofdstuk 5 van de Wabo. Aandacht verdient nog de wijziging die in de Wet op de economische delicten een samenwerkingsbepaling invoegt (Artikel X). De bepaling geldt als de strafrechtelijke evenknie van het voorgestelde artikel 5.29 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 artikel 5.29 Wabo en artikel 58a WED worden in een gezamenlijke algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Opgemerkt zij nog dat artikel 58a, eerste lid, WED – in afwijking van artikel 5.29 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 XIII

Het precieze tijdstip waarop de evaluatie van de werking van wat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld zal plaatsvinden, is nog in overweging. Dit is reeds aangegeven in paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie van

toelichting. De in dit wetsvoorstel geregelde materie is in ieder geval belangrijk genoeg om een afzonderlijke evaluatiebepaling over op te nemen, nu het meest geschikte moment van evaluatie door de latere inwerkingtreding niet hoeft samen te vallen met dat van de Wabo als geheel.

Artikel XIV

Het ligt in 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.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Wilma J. Mansveld