

Vergaderjaar 2008–2009

30 844

Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

L

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Justitie, de minister van BZK en de minister voor WWI, de nadere kabinetsreactie over de handhavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting aan. Over dit onderwerp is met uw kamer gesproken bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht op 28 oktober 2008. Hierbij is een motie door het lid van uw kamer mw. Huijbregts-schiedon c.s.¹ ingediend en op 4 november 2008 aangenomen.

Samenvatting

Het IPO, de VNG en het Rijk hebben recent overeenstemming bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken (hierna aangeduid als package deal) om de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. Met deze afspraken wordt enerzijds recht gedaan aan de in de brief van 6 november 2008 beschreven inzet van het kabinet op dit punt en anderzijds zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan belangrijke zorgen en knelpunten die het IPO en de VNG de afgelopen maanden naar voren hebben gebracht. De kern van pakket aan afspraken is dat:

- alle partijen aangeven en uitdragen dat zij de belangrijkste, hierna beschreven, hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt Mans/eindbeeld/Wabo, onderschrijven;
- alle partijen toezeggen de uitvoering van dit kabinetsstandpunt actief te ondersteunen en actief mee te werken aan de implementatie;
- in de Wabo wordt geregeld dat het bevoegd gezag voor de provinciale inrichtingen overgaat naar de gemeenten met uitzondering van de BRZO- en de IPPC-bedrijven. Tot het moment dat de regionale uitvoeringsorganisaties operationeel zijn, houden de provincies een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning;
- alle partijen toezeggen zich tot het uiterste te zullen inspannen om de Wabo per 1 januari 2010 met succes van kracht te laten worden, ervan uitgaande dat het Rijk en het IPO vóór 1 juli 2009 de discussie over de bestuurslasten van de Wabo hebben afgerond.

¹ Kamerstuk I, 2008/09, 30 844, letter I.

De package deal waarin de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie waren beschreven, is door de VNG en het IPO op bestuurlijk niveau geaccepteerd. De VNG heeft de package deal met een positief advies aan haar leden voorgelegd. De uitkomsten van deze ledenraadpleging worden in de eerste helft van juli verwacht.

Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering

In lijn met de voorstellen van IPO en VNG worden nog in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan vóór 1 januari 2011 wordt besloten dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. Deze criteria betreffen zowel het proces, de inhoud als de kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.

Proces van onderop, met heldere spelregels

De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de samenwerkingverbanden. Dit *bottom up* proces wordt van harte toegejuicht. Om het proces te richten, te versterken en te ondersteunen, legt het kabinet de volgende spelregels en kaders vast.

De gemeenten en de provincies richten samen regionale uitvoeringsdiensten op en belasten deze met de uitvoering van een basistakenpakket. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten.

- De regionale uitvoeringsdiensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Vóór 1 januari 2010 wordt per regio een besluit genomen over de juridische vorm. Bij het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken overheden over een eventuele andere organisatievorm, wordt een openbaar lichaam ingesteld.
- Territoriale congruentie van de regionale diensten met de werkgebieden van de politie- en veiligheidsregio's is hierbij het leidende principe maar geen dogma. Afwijking van de territoriale congruentie is dus mogelijk. Hiervoor zal vóór 1 december 2009 een gemotiveerd voorstel moeten worden gedaan. Het Rijk zal vóór 1 januari 2010 beoordelen of met de voorgestelde afwijking kan worden ingestemd en zal daarbij rekening houden met alle betrokken belangen. De regionale uitvoeringsdiensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (de colleges van B&W en het college van GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Waboket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.
- Het basistakenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.
- Taken van de gemeenten die in het basispakket worden opgenomen, betreffen alleen milieutaken: het milieutoezicht op activiteiten met een bovenlokale dimensie of complexe activiteiten en het voorbereiden van het milieudeel van de omgevingsvergunningen voor IPPC- en BRZO-bedrijven. Het verlenen van de overige gemeentelijke vergunningen en het toezicht en de handhaving ten aanzien van bouwen,

wonen en ruimtelijke ordening vormen geen onderdeel van het basistakenpakket.

- Taken van de provincies die in het takenpakket worden opgenomen, betreffen het voorbereiden van alle omgevingsvergunningen waarvoor het college van GS thans op grond van de Wet milieubeheer bevoegd gezag is en het toezicht op en de handhaving van de VROM-wet- en regelgeving. Dit betreft alle omgevingsaspecten. Onder het takenpakket vallen ook de omgevingsvergunningen waarbij voor de verwezenlijking van een project van provinciaal belang van het bestemmingsplan wordt afgeweken.
- Het Rijk zal voor 1 januari 2010 nagaan welke vergunningen toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Hierbij kan er voor gekozen om de taken in kwestie op te dragen aan één of enkele regionale diensten.
- De diensten zijn uiterlijk 1 januari 2012 operationeel.

Provincie als regisseur

Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria. Zij beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket of andere taken waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, onder te brengen bij de regionale diensten.

Decentralisatie

Als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, zal de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt bij de inwerkingtreding van de Wabo een tijdelijke voorziening getroffen; het college van B&W wordt op dat moment bevoegd gezag maar het college van GS behoudt een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen. Daarnaast behoudt het college van GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen.

Baten compenseren de kosten

Uitgangspunt is dat het eindbeeld in de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.

Het realiseren van het eindbeeld zal initiële kosten en overgangskosten met zich meebrengen. Daar staat tegenover dat structurele besparingen door de samenwerking kunnen worden bereikt. Deze structurele besparingen vormen de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend, zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt de terugverdiendtijd korter. Zodra er een helder beeld is van de inrichting van de uitvoeringsstructuur (medio 2010) zal worden bezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Ook wordt dan bezien of het voorgenomen beleid toch blijkt te leiden tot bepaalde nieuwe taken of extra kwaliteitseisen die verder gaan dan geveerd zou mogen worden. Mocht daar inderdaad sprake van zijn dan zal de noodzaak van dit bijkomend

effect van het voorgenomen beleid moeten worden gezien, of zullen daarover nadere afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Wettelijke borging

Het kabinet zet zich ervoor dat het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, vóór 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd.

1. Voorgeschiedenis

In reactie op het advies van de commissie Mans heeft het kabinet op 6 november 2008 een standpunt aan uw Kamer kenbaar gemaakt, met een eindbeeld op de uitvoering van de VROM-wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Kort gezegd heeft het kabinet zich daarbij ten doel gesteld dat er:

- een oplossing komt voor het kwaliteitstekort in de uitvoering van de VROMwet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- een robuuste landsdekkende structuur van regionale uitvoering van bepaalde taken uit die wet- en regelgeving ontstaat;
- een betere rolverdeling tussen gemeenten en provincies tot stand komt door een decentralisatie van bepaalde bevoegdheden;
- een meer effectieve en efficiënte afstemming plaatsvindt tussen overheden, het OM en de politie.

Parallel aan de aanbieding van deze kabinetsreactie is in de Eerste Kamer bij de behandeling van de Wabo een motie aanvaard van het lid Huijbregts-Schiedon c.s.¹ met als strekking dat er geen sprake mag zijn van een verplichte oprichting van regionale omgevingsdiensten. Tijdens het AO Handhavingsstructuur van 3 december 2008 is de kabinetsreactie besproken met uw Kamer. Daarbij is door diverse fracties benadrukt dat er ruimte moet worden geboden aan een proces van onderop en tevens dat er voortgang moet worden geboekt bij het oplossen van de knelpunten zoals genoemd in het advies van de commissie Mans.

In een bestuurlijk overleg op 12 februari 2009 hebben het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in de analyse van de knelpunten, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt van 6 november 2008. De bestuurlijke partners zien ook de noodzaak in dat deze knelpunten worden opgelost. In dat kader hebben het IPO en de VNG tijdens het overleg aangeboden om in april 2009 een alternatief voorstel te doen voor een gezamenlijk uitvoeringsprogramma. De beoogde inhoud daarvan stond op hoofdlijnen beschreven in een gezamenlijke notitie van het IPO en de VNG. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd bij mijn eerdergenoemde brief van 19 maart 2009. Het is het IPO en de VNG in de weken daarna echter niet gelukt om met elkaar tot overeenstemming te komen over de uitwerking van hun notitie. Beide organisaties hebben ieder hun eigen visie over het eindbeeld en over de invoering van de Wabo aan mij en mijn betrokken ambtgenoten aangeboden. De brieven van het IPO² en de VNG³ zijn als bijlage 1 en 2 bij deze brief gevoegd.

Het kabinet heeft vervolgens de balans opgemaakt en intensief overleg gevoerd met het IPO en de VNG over de belangrijkste onderdelen van de beleidslijn die het kabinet voorstaat. Dit overleg heeft op 9 juni 2009 geresulteerd in een finaal voorstel voor een package deal van het Rijk. De package deal, waarin de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie waren beschreven, is door de VNG en het IPO op bestuurlijk niveau geaccepteerd. De VNG heeft de package deal met een positief advies aan haar

¹ Kamerstukken I, 30 844, nr. 1.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 143 874.01.

³ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 143 874.01.

leden voorgelegd. De uitkomsten van deze ledenraadpleging worden in de eerste helft van juli verwacht.

In deze brief wordt beschreven op welke wijze de noodzakelijke verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht gerealiseerd zullen worden. Bij die realisatie wordt enerzijds recht gedaan aan de in de brief van 6 november 2008 beschreven inzet van het kabinet en anderzijds zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan belangrijke door het IPO en de VNG naar voren gebrachte voorstellen, zorgen en knelpunten.

Het kabinet heeft bij het opmaken van de balans tevens de reacties van het VNONCW en de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie op het voorstel van de VNG bij brieven van 3 april 2009, resp. 19 april 2009 betrokken. Beide organisaties geven aan dat het milieubeleid gediend is met deskundige handhavers en vergunningverleners, georganiseerd conform de voorstellen van de commissie Mans. Het VNO-NCW heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de voorliggende kabinetsreactie.

2. Nadere kabinetsreactie eindbeeld Mans/Wabo/Oosting

De in paragraaf 1 samengevatte doelstellingen uit het kabinetsstandpunt van 6 november 2008 staan nog steeds overeind. De knelpunten rond de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de VROM-wet- en regelgeving en de noodzaak dat deze worden opgelost, doen zich immers nog steeds voor. Het IPO, de VNG en het Rijk hebben

- regionale uitvoering van een basistakenpakket, bestaande uit toezicht op de naleving van en handhaving van de krachtens de Wabo gestelde milieuvoorschriften en van de milieuwet- en regelgeving alsmede de voorbereiding van complexe omgevingsvergunningen,
- landelijk gestuurde infrastructuren voor informatie-uitwisseling en aan informatie gerelateerde bedrijfsprocessensystemen voor toezicht en handhaving,
- verbeterde afstemming tussen het bestuur en het OM/de politie, en
- decentralisatie van bevoegdheden binnen de Wabo en in het interbestuurlijk toezicht.

Ten behoeve van de uitvoering van deze onderwerpen starten VROM en Justitie met een implementatieprogramma (zie paragraaf 4). Het IPO en de VNG hebben toegezegd de uitvoering van dit kabinetsstandpunt actief te ondersteunen en actief mee te werken aan de implementatie.

In de volgende paragrafen van deze kabinetsreactie worden de verschillende hierboven genoemde elementen uitgewerkt.

2.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

De ontwikkeling en toepassing van integrale kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, het toezicht op en de handhaving van de VROM-wet- en regelgeving (door Rijk, provincies en gemeenten) is in gang gezet. De criteria moeten kort na de zomer beschikbaar komen en worden nog in 2009 vastgesteld. Aan de colleges van GS van de provincies wordt gevraagd om in samenwerking met de gemeenten en het Rijk er voor zorg te dragen dat de taakuitvoering door de gemeenten uiterlijk op 1 januari 2011 aan de ontwikkelde kwaliteitscriteria voldoet. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan een gemeente vóór 1 januari 2011 besluit dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. De kwaliteitscriteria gelden voor die taken dan vanaf de overdracht, uiterlijk per 1 januari 2012. De kwaliteitscriteria betreffen zowel het proces, de inhoud als de kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.

In de Wabo zal worden vastgelegd dat het college van GS de uitvoering van de kwaliteitscriteria door de gemeenten coördineert (regierol). Deze coördinatietask van GS laat onverlet dat iedere gemeente er zelf verantwoordelijk voor is dat een behoorlijke uitvoering van de kwaliteitscriteria blijvend gewaarborgd is. Om deze verantwoordelijkheid te benadrukken, wordt het college van B&W verplicht om regelmatig de gemeenteraad te informeren of van een behoorlijke uitvoering sprake is en om – als zou worden vastgesteld dat daarvan geen sprake is – het besluit te nemen de betreffende taken voortaan door een regionale uitvoeringsdienst te laten uitvoeren. Voor het geval een gemeente hierin te kort zou schieten, beschikt het college van GS op grond van artikel 124 van de Gemeentewet over doorzettingmacht om in plaats van en op kosten van de gemeente de gemeenteraad te informeren terzake van de uitvoering van de kwaliteitscriteria, en te besluiten dat de taken in kwestie worden overgedragen aan een regionale dienst. Op het vormen van deze diensten ga ik hierna in.

2.2 Regionale uitvoering van een bovenlokaal basistakenpakket

Een belangrijk onderdeel van het advies van de commissie Mans en van het kabinetsstandpunt van 6 november 2008 betreft de oprichting van regionale (uitvoerings)diensten. Het is de bedoeling dat deze diensten bepaalde taken ten behoeve van in elk geval de provincies en de gemeenten gaan vervullen, een landsdekkend geheel vormen, als samenhangend geheel gaan functioneren en zo worden gestructureerd dat een goede afstemming met het OM en de politie verzekerd is. De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden. Dit *bottom up* proces wordt van harte toegejuicht. Om het proces te richten, te versterken en te ondersteunen, heeft het kabinet met het IPO en de VNG de volgende spelregels vastgelegd.

Instelling van regionale diensten

Voorop staat dat de gemeenten en de provincies samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. De provinciale besturen voeren de regie op de instelling. De diensten moeten uiterlijk 1 januari 2012 operationeel zijn. Dit is mogelijk omdat kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen rond regionale samenwerking die de afgelopen maanden in alle provincies op gang zijn gekomen of in een stroomversnelling zijn geraakt. De regionale diensten opereren als ondersteunende diensten voor de deelnemende bestuursorganen. Die bestuursorganen (de colleges van B&W en het college van GS) blijven het bevoegd gezag en dragen de eindverantwoordelijkheid voor de taken van de regionale dienst. Het Wabo-loket voor burgers en bedrijven blijft bij de gemeenten en de provincies.

Juridische vorm van de diensten

In beginsel krijgen de diensten de juridische vorm van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een openbaar lichaam is een effectieve en efficiënte organisatievorm en is een bewezen vorm van samenwerking tussen verschillende overheden, zoals tussen grote en kleine gemeenten en provincies en eventueel waterschappen en onderdelen van de rijksoverheid. De vormgeving van de regionale dienst als openbaar lichaam is uiteraard geen belemmering voor huisvesting van de dienst op meer locaties.

Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste

landsdekkende uitvoeringsstructuur. Dit betreft met name: landsdekkend, geborgde continuïteit en kwaliteit, mogelijkheid tot deelname van andere overheden in het samenwerkingsverband (noodzakelijk voor het overhevelen van onder meer provinciale maar ook rijkstaken naar de uitvoeringsorganisatie) en een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie. Vóór 1 januari 2010 wordt per regio een besluit genomen over de juridische vorm van de uitvoeringsdienst. Bij het uitblijven van overeenstemming tussen de betrokken overheden over een eventuele andere organisatievorm, wordt een openbaar lichaam ingesteld. De gemeenschappelijke regelingen waarbij de diensten als openbaar lichaam of in een andere vorm worden ingesteld, worden uiterlijk 1 januari 2011 getroffen. Het bestuur en het beleid van het openbaar lichaam wordt door de deelnemende overheden gezamenlijk uitgeoefend en bepaald, overeenkomstig de daarvoor in de gemeenschappelijke regeling op te nemen voorschriften.

Werkgebieden van de diensten

Bij het bepalen van het werkgebied van de regionale uitvoeringsdiensten is de territoriale congruentie met de werkgebieden van de politie- en veiligheidsregio's leidend principe maar geen dogma. Afwijking van de territoriale congruentie is dus mogelijk. Hiervoor zal vóór 1 december 2009 een gemotiveerd voorstel moeten worden gedaan. Het Rijk zal vóór 1 januari 2010 beoordelen of met de voorgestelde afwijking kan worden ingestemd en zal daarbij rekening houden met alle betrokken belangen. Het Rijk zal dus in het bijzonder de voor de motivering van de afwijking naar voren gebrachte belangen afwegen tegen het belang van een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de regionale en interregionale milieuteams van de politie. Indien dat door het IPO en de VNG wenselijk wordt gevonden, zal het Rijk in overleg met het IPO en de VNG beleidsregels vaststellen om van te voren duidelijk te maken hoe deze beoordeling van belangen haar beslag zal krijgen.

Samenvattend zijn er per 1 januari 2010 per regio besluiten genomen over de juridische vorm en het werkgebied van de regionale uitvoeringsdienst.

Basistakenpakket van de regionale diensten

Het basistakenpakket omvat de omgevingsvergunningverlening (in zijn geheel), het toezicht en de handhaving met betrekking tot activiteiten waarvoor de provincies nu bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer zijn. Dat zijn de relatief grote inrichtingen, maar ook projecten van provinciaal belang die als zodanig worden aangemerkt op grond van de Wet ruimtelijke ordening.

Op gemeentelijk niveau gaat het om in de eerste plaats om het milieudeel van vergunningen voor complexe en risicovolle bedrijven, zoals de BRZO- en IPPC-inrichtingen. Het gaat op gemeentelijk niveau in de tweede plaats om het milieutoezicht bij complexe en risicovolle activiteiten en bij activiteiten die een bovenlokale aanpak vergen omdat er ketenhandhaving nodig is, zoals ten aanzien van afvalstoffen, grondstromen, etc. Het betreft hier niet alleen activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is, maar ook inrichtingen en handelingen waarvoor algemene regels gelden, zoals bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit bodemkwaliteit op grond van de Wet bodembescherming. De gemeentelijke taken die in opdracht van het bevoegd gezag door de regionale diensten worden uitgevoerd, betreffen dus niet bouwen, wonen en ruimtelijke ordening.

De met het milieutoezicht belaste ambtenaren van de regionale dienst worden toezichtbevoegd op het gehele Nederlandse grondgebied omdat het in belangrijke mate om ketenhandhaving gaat.

De package deal bevatte al een voorzet voor het basistakenpakket die in overleg met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen nog nader wordt ingevuld en verfijnd.

Uiteraard zijn gemeenten vrij om andere taken uit te laten voeren door de regionale uitvoeringsdiensten, bijvoorbeeld in verband met de naleving van de kwaliteitscriteria of uit overwegingen van kostenefficiëntie van de regionale uitvoering (zie paragraaf 5). Dat kan toezicht en handhaving van de ruimtelijke en de bouwregelgeving betreffen, maar te denken valt ook aan uitvoeringstaken op het gebied van bodemsanering. De regionale diensten kunnen bovendien taken uitvoeren ten behoeve van waterschappen. In diverse regio's wordt deze optie reeds verkend. Het ligt dan voor de hand dat ook die waterschappen worden betrokken bij de instelling van de regionale dienst. Evenzeer kunnen provincies toezichts- en handhavingstaken in de sfeer van natuurbeschermingswetgeving bij de diensten onderbrengen. In lijn met de kabinetsreactie van november 2008 zal het Rijk voor 1 januari 2010 nagaan welke vergunning- en toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Hierbij kan er voor gekozen om de taken in kwestie op te dragen aan één of enkele regionale diensten. Eenzelfde lijn zal worden gevolgd met betrekking tot het BRZO-toezicht door de gemeenten en de provincies. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie van 6 november 2008, is de doelstelling om voor de uitvoering van de BRZO-taken te komen tot vier bovenprovinciaal werkende samenwerkingsverbanden die samen landelijk dekkend zijn. Bij de ontwikkeling van deze samenwerkingsverbanden zal worden bezien op welke wijze deze zullen worden ingebed in het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten. Aldus kan per regio een optimaal takenpakket worden samengesteld, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de regio en de voor de regionale dienst benodigde kritische massa. Het kabinet blijft beleidsmatig inzetten op een meeromvattend takenpakket voor de regionale diensten.

Het gaat bij het basistakenpakket uitdrukkelijk niet om de besluitvorming door het gemeente- of provinciebestuur. Het takenpakket betreft de *ambtelijke voorbereiding en uitvoering* van bestuursbeslissingen. Gemeente- en provinciebesturen behouden al hun bestuursrechtelijke bevoegdheden. Desgewenst kunnen zij bij de gemeenschappelijke regeling bepaalde bevoegdheden overdragen aan de regionale dienst, maar dan moet daarbij ook de verhouding van de overgedragen bevoegdheden tot die van de deelnemende besturen worden geregeld (artikel 54 Wet gemeenschappelijke regelingen).

Relatie met het Wabo-loket en de concernbenadering

De instelling van de regionale diensten doet geen afbreuk aan het 1-loket-principe dat ten grondslag ligt aan de Wabo. Een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt bij het college van B&W ingediend (of bij het college van GS indien deze het bevoegd gezag is). De instelling van de regionale diensten ondersteunt ook de concernbenadering voor landelijk opererende bedrijven zoals die inmiddels bijvoorbeeld bij Vitens en Gasunie wordt toegepast. Kern van de concernbenadering is dat kennis over bepaalde activiteiten wordt gebundeld en dat de bestuursorganen werken met standaarden voor toezicht en vergunningverlening. Met de komst van de omgevingsdiensten kan deze bundeling van kennis en coördinatie van werkzaamheden goed worden neergelegd bij een of enkele gespecialiseerde regionale diensten. Dat gebeurt nu al. Zo bestaat het Concernloket van Gasunie activiteiten uit aan enkele bestaande milieudiensten. Dit soort ontwikkelingen zijn er ook bij de grote chemie- en afvalbedrijven en bij het BRZO-toezicht (waar wordt toegewerkt naar het organiseren van het toezicht door vier bovenprovinciaal werkende uitvoeringsorganisaties). In de huidige situatie met het Concernloket van Gasunie stellen de afzonderlijke bevoegde bestuursorganen de vergunning op en voeren het toezicht uit. In de situatie met regionale uitvoeringsdiensten is het aantal organisaties dat de vergunningen opstelt

en het toezicht uitvoert, beperkt. Dit is voor de betreffende bedrijven een duidelijk voordeel.

De regionale diensten vergemakkelijken dus de concernbenadering zoals die nu bij Gasunie en Vitens wordt gevolgd. Naar mate de regionale diensten zelf meer als samenhangend geheel gaan functioneren zullen veel meer bedrijven en instanties, kunnen profiteren van de verbeterde coördinatie, grotere deskundigheid en kwaliteitsverbetering, meer uniformering van de verlangde informatie en een level playing field.

Wettelijke borging

Het kabinet zet zich er voor in dat het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, vóór 1 januari 2010 om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd. De gemeenten worden daarin niet alleen verplicht om mee te werken aan de instelling bij gemeenschappelijke regeling van de regionale uitvoeringsdiensten, maar ook om hun taken die behoren tot het basistakenpakket door die uitvoeringsdiensten uit te laten voeren. Het college van GS beschikt op grond van artikel 124 van de Gemeentewet over de bevoegdheid om zelf te voorzien in de uitvoering van wettelijke taken van het gemeentebestuur als dat wettelijk gevorderde beslissingen niet of niet naar behoren neemt. GS kunnen dus zonodig in de plaats van een gemeente een opdracht aan de regionale dienst geven om de taken voor die gemeenten uit te voeren. Evenzo kunnen GS zonodig in de plaats van een gemeente beslissen tot toetreding door die gemeente tot een gemeenschappelijke regeling waarbij de regionale dienst wordt ingesteld. De kosten blijven uiteraard voor rekening van de gemeente in kwestie.

2.3 Informatiehuishouding en -uitwisseling

Informatie is een onmisbaar element in het toezichts- en handhavingsproces. De verzameling en beoordeling van informatie met het oog op de beoordeling van de naleving van de regelgeving door de rechtssubjecten, behoort dus tot de kern van het primaire toezichtsproces. Eenzelfde positie neemt de verzameling en beoordeling van informatie in het opsporingsproces in. Alleen met de juiste informatie kunnen toezicht en handhaving effectief en efficiënt worden uitgevoerd.

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt informatie vooral voor eigen gebruik verzameld door de overheidsdiensten (circa 500) en naar eigen inzicht geregistreerd. De inzet is er echter op gericht dat de regionale uitvoeringsdiensten onderling en met landelijke inspectiediensten, de politiekorpsen en het Functioneel Parket informatie gaan uitwisselen. In de gewenste situatie wordt informatie niet langer vooral voor eigen gebruik verzameld, maar evenzeer voor gebruik door andere betrokken overheidsdiensten. Dit betekent dat er aanzienlijke veranderingen nodig zijn met betrekking tot de wijze van registratie en ontsluiting van informatie in de bestaande praktijk.

Bij de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten staat dan ook mede de vraag centraal hoe deze gezien vanuit de optiek van de informatiehuishouding en met welke mate van standaardisatie georganiseerd moeten worden. Daarbij wordt onder informatiehuishouding verstaan: de opslag, het beheer en de verstrekking van gegevens binnen een organisatie en in samenwerking met anderen. Dit kan al dan niet geautomatiseerd verlopen. Het gaat met name om informatie-uitwisselingsinfrastructuren en bedrijfsprocesssystemen.

Met de gedachtevorming over de inrichting van de informatiehuishouding van de regionale uitvoeringsdiensten en de informatie-uitwisseling met de

relevante omgeving is reeds begonnen. De inzet is een ingerichte informatiehuishouding, met inbegrip van informatie-uitwisseling, voor de regionale diensten per 1 januari 2012.

Om te komen tot een goed functionerende uniforme informatiehuishouding van de toekomstige diensten en een goede informatie-uitwisseling, is minimaal het standaardiseren van de gebruikte gegevens cruciaal, zowel in de primaire functies, toezicht en handhaving, als in de ondersteunende functies, bijvoorbeeld ten behoeve van het afleggen van verantwoording. De mate van harmonisatie van de gebruikte processen en systemen zal op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid worden bepaald. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van regionale opschaling van bewezen praktijkcases. De gekozen oplossingen zullen door middel van centraal gefinancierde pilots worden beproefd. Zodoende kunnen ze als «goed voorbeeld» een katalyserende functie vervullen in het totale verandertraject. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de aanpassingen aan systemen van partijen met wie de regionale diensten vanaf 1 januari 2012 informatie gaan uitwisselen.

2.4 Verbeterde afstemming tussen bestuur en OM/politie

De uitoefening van toezicht- en handhavingstaken door de regionale uitvoeringsdiensten en de daarmee toenemende professionaliteit en deskundigheid bieden de mogelijkheid om de taakverdeling tussen het bestuur en het OM te herzien. Inzet is daarbij dat tegen veel milieu-overtredingen in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. In de kabinetsreactie van 6 november 2008 was aangegeven dat voor sommige overtredingen de bestuurlijke boete volgens de Algemene wet bestuursrecht effectief kan zijn, voor andere overtredingen van de VROM-wet en regelgeving krijgt het bestuur de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid op grond van de Wet OM-afdoening.

Momenteel wordt reeds gewerkt aan de «omzetting» van het Transactiebesluit milieudelicten in een Besluit bestuurlijke strafbeschikking. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van dit besluit met ingang van 1 januari 2012 wanneer ook de regionale uitvoeringsdiensten gerealiseerd zijn.

Voor de tussenliggende periode wordt de optie verkend om het Transactiebesluit milieudelicten te actualiseren en landelijk in te voeren voor provincies, waterschappen en Rijksinspecties. Het door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) voorbereide rapport over een boetebevoegdheid voor het bestuur biedt hiervoor een goede basis. In beide situaties stellen buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) bij het bestuur de noodzakelijke processen-verbaal op.

De inzet van het OM en de regionale en interregionale milieuteams van de politie kan wanneer het bestuur meer zaken zelf af zal gaan doen – zoveel mogelijk – worden gereserveerd voor middelzware en zware criminaliteit. In verband hiermee zal conform het advies van de commissie Mans in de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving de verplichting worden vastgelegd voor de regionale uitvoeringsdiensten om voldoende deskundige (milieu)boa's in dienst te hebben.

Met het oog op de verbetering van de afstemming tussen OM, politie en bestuur worden in de kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving verplichtingen vastgelegd met betrekking tot de informatie-uitwisseling, de te hanteren handhavingsstrategie, een geregeld overlegkader voor afstemming van het optreden in concrete zaken en de gezamenlijke regie door het college van GS en het Functioneel Parket op onder meer de prioriteitstelling. Dit laatste is noodzakelijk om te waarborgen dat er op regionaal niveau voldoende capaciteit wordt ingezet voor bovenregionale/landelijke handhavingsprioriteiten.

In het licht van de op stapel staande veranderingen in de milieuhandhavingsstructuur en de ontwikkelingen bij de Rijksinspecties zullen de betrokken ministers zich in de tweede helft van dit jaar beraden op de vraag of, en zo ja in welke vorm, het nog nodig is om een overleg als het LOM te laten voortbestaan.

2.5 Decentralisatie van bevoegdheden

In het in november 2008 geschetste eindbeeld van het kabinet is sprake van een toedeling van de provinciale vergunningverlenende bevoegdheden uit de Wabo aan de gemeenten. De VNG is voorstander van deze decentralisatie, terwijl het IPO dit aanvankelijk pas wilde laten plaatsvinden nadat de robuuste uitvoeringsstructuur daadwerkelijk is gerealiseerd. Dit laatste was aanvankelijk ook het standpunt van het kabinet. In het kader van de package deal hebben het kabinet, het IPO en de VNG op dit punt afgesproken om, als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen over te dragen aan het college van B&W. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.

Voor alle niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen wordt bij de inwerkingtreding van de Wabo een tijdelijke voorziening getroffen; het college van B&W wordt op dat moment bevoegd gezag, maar het college van GS behoudt voor deze niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning. De deelbevoegdheid van het college van GS heeft niet alleen betrekking op het al dan niet verklaren dat het college geen bedenkingen heeft tegen het verlenen van een omgevingsvergunning, maar ook op het deelnemen aan (het niet wettelijk geregelde) vooroverleg over en het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning. Naast deze deelbevoegdheid heeft het college van GS handhavingsbevoegdheid voor het milieudeel van de betreffende omgevingsvergunningen.

Als op 1 januari 2012 ook de provinciale deelbevoegdheid voor de niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen aan de gemeenten wordt overgedragen, wordt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het betrokken personeel van de provincies overgedragen aan en geregeld in de gemeenschappelijke regelingen van de regionale diensten.

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de taakuitvoering door de gemeenten wordt overeenkomstig de kabinetsreactie op het advies van de commissie Oosting¹, overgedragen aan de provincies op het moment waarop de kwaliteit van de uitvoering voldoende is geborgd, uiterlijk op 1 januari 2012. De reeds door de VROM-Inspectie ingezette versobering van het IBT wordt verder doorgezet.

3. Strafrechtelijke aanpak milieudelicten

Met betrekking tot de strafrechtelijke milieuhandhaving heeft mijn ambtgenoot van Justitie u tijdens het AO Handhavingsstructuur op 3 december 2008 toegezegd dat uw Kamer in het voorjaar van 2009 nader zal worden geïnformeerd over de WODC-evaluatie van de milieutaak van het OM en de politie en de aanpak van de milieucriminaliteit die het kabinet voorstaat. De evaluatie, die inmiddels is afgerond, heeft betrekking op de onderbrenging van het grootste deel van de milieutaak van het OM bij het Functioneel Parket en de vorming van Regionale en Interregionale Milieuteams bij de politie. Mijn ambtgenoot van Justitie informeert u bij afzonderlijke brief over de uitkomsten van de evaluatie en in samenhang

¹ Brief van 23 april 2008, 31 200 VII, nr. 61.

daarmee over de aanpak van de internationale, georganiseerde milieu-criminaliteit. Zoals op 6 november 2008 al aan uw Kamer gemeld, lopen de meningen over de noodzaak van een versterking op landelijk niveau niet uiteen. Daarmee is er een basis voor de verdere uitwerking van de vorm en de mate waarin de landelijke voorziening gestalte moet gaan krijgen.

4. Implementatie

De activiteiten die nodig zijn voor de uitvoering van de kabinetsreactie worden ondergebracht in een onder mijn regie en in nauwe samenwerking met mijn ambtgenoot van Justitie op te zetten en uit te voeren implementatieprogramma.

Deelprojectleiders afkomstig van het IPO, de VNG en het Rijk zullen worden belast met de uitvoering van de verschillende programmaonderdelen.

Het implementatieprogramma bevat landelijke en regionale componenten. De landelijke componenten zijn:

- Ontwikkeling en wettelijke vastlegging van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waaronder die voor milieuboa's (onder leiding van VROM deels uit te voeren door de provincies en Justitie).
- Ontwikkeling van een landelijk kader voor het stelsel van regionale diensten ter waarborging van eenduidigheid, effectiviteit en efficiëntie (onder leiding van VROM).
- Ontwikkeling en bouw van de informatiehuishouding/bedrijfsprocessensysteem ten behoeve van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten en technische en juridische voorwaarden voor informatie-uitwisseling met o.a. rijksinspecties, politiekorpsen en OM (onder leiding van Justitie).
- Ontwikkeling van een landelijk kader voor de toekomstige verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht (onder leiding van Justitie).
- Communicatie (onder leiding van VROM).

De regionale componenten omvatten:

- Implementatie van de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van toereikende voorzieningen voor samenwerking en afstemming tussen de regionale uitvoeringsdiensten en de regionale politiekorpsen en tussen het bestuurlijk bevoegd gezag en het Functioneel Parket (onder leiding van de provincies).

In de tweede helft van 2009 wordt de programmastructuur opgezet en worden de verschillende deelprojecten uitgewerkt. In de daarop volgende twee jaar worden de deelprojecten feitelijk uitgevoerd door de betrokken departementen samen met de andere overheden. Zij worden uiterlijk op 1 januari 2012 afgerond.

Het spreekt voor zich dat de andere overheden zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau nauw zullen worden betrokken bij de opzet en uitvoering van het implementatieprogramma.

Over de voortgang van het programma zal ik uw Kamer periodiek informeren.

5. Financiële aspecten en gevolgen

De realisatie van deze nadere kabinetsreactie kent een aantal financiële aspecten en gevolgen.

Uitgangspunt in de meergenoemde package deal is dat het eindbeeld in

de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.

Het realiseren van het eindbeeld zal initiële kosten en overgangskosten met zich meebrengen. Daar staat tegenover dat structurele besparingen door de samenwerking kunnen worden bereikt. Deze structurele besparingen vormen de dekking voor de initiële kosten en de overgangskosten. Hierbij heeft het kabinet mede betrokken dat het regionale takenpakket zich op uitdrukkelijk verzoek van de VNG beperkt tot een basispakket. De gemeenten kunnen de periode waarin deze kosten worden terugverdiend zelf beïnvloeden. Naar mate meer taken bij de regionale uitvoeringsorganisatie worden ondergebracht, wordt de terugverdiëntijd korter.

Zodra er een helder beeld is van de inrichting van de uitvoeringsstructuur (medio 2010) zal worden bezien of en in welke mate financiële verschuivingen nodig zijn tussen de overheden. Ook wordt dan bezien of het voorgenomen beleid toch blijkt te leiden tot bepaalde nieuwe taken of extra kwaliteitseisen die verder gaan dan gevegd zou mogen worden. Mocht daar inderdaad sprake van zijn dan zal de noodzaak van dit bijkomend effect van het voorgenomen beleid moeten worden bezien, of zullen daarover afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Een andere belangrijke kostenpost betreft de totstandbrenging van een uniforme informatiehuishouding ten behoeve van de opslag, het beheer en de verstrekking van handhavings- en toezichtsinformatie binnen de regionale diensten en in samenwerking met andere overheidsinstanties (zie paragraaf 2.3). Door een aantal deskundigen is een inschatting gemaakt van de kosten voor de ontwikkeling en de bouw van het systeem, ter grootte van € 7,5 mln, onder de aanname dat sprake is van daadwerkelijke opschaling van bestaande oplossingen en uitgaande van circa 5 000 eindgebruikers. Dit bedrag heeft geen betrekking op de exploitatie- en beheerskosten. De hard- en softwarekosten voor de basiswerkplek van gebruikers zijn in deze berekening niet meegenomen omdat de medewerkers van de diensten immers een bestaande werkplek hebben.

De ontwikkelkosten van € 7,5 mln zullen worden gedekt vanuit het Rijk (VROM, Justitie en EZ). Dit wordt bij de Najaarsnota 2009 verwerkt.

Wanneer de voorziening is opgeleverd, komen de exploitatie- en beheerskosten voor rekening van de regionale uitvoeringsorganisaties. Ook in de huidige situatie maken gemeenten en provincies kosten voor de opslag, het beheer en de verstrekking van informatie binnen hun organisatie aan anderen, als onderdeel van de normale bedrijfsvoering bij het toezicht en de handhaving. Genoemde kosten voor de exploitatie en het beheer van de nieuwe voorziening komen hiervoor ten dele in de plaats. Bovendien zal sprake zijn van een kostenbesparing door het schaalvoordeel van de regionale uitvoeringsdienst.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer