

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, DE MINISTER VOOR WONEN WIJKEN EN INTEGRATIE, DE MINISTER VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKS-RELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2008

Bij brief van 10 juli 2008 van de minister van VROM¹ is het advies van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (onder voorzitterschap van de heer Mans) aan de Tweede Kamer aangeboden. Mede naar aanleiding van de behandeling door uw Kamer van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht² op 28 oktober jl.³, informeren wij u hierbij over de kabinetsreactie op dit advies.

SAMENVATTING

Het advies van de commissie Mans bevat waardevolle aanbevelingen met betrekking tot het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht. Hieraan ten grondslag ligt een gedegen analyse van de problemen op dit gebied. Het kabinet deelt de conclusie van de commissie dat de tijd rijp is voor verbeteringen in het handhavingstelsel.

Het kabinet geeft de oplossingsrichting van de commissie Mans een bredere scope dan het handhavingstelsel. Naast het advies van de commissie Mans zijn de afgelopen jaren meer adviezen uitgebracht die betrekking hebben op de taakuitvoering en bevoegdheidsverdeling in de VROM-regelgeving. Deze gaan niet alleen over nalevingstoezicht, maar ook over vergunningverlening en interbestuurlijk toezicht.

Het kabinet heeft zich op basis van alle adviezen en ontwikkelingen een eindbeeld gevormd over de uitvoering van het omgevingsrecht. In dit eindbeeld is sprake van een vermindering van de bestuurlijke en ambtelijke drukte, van een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, van een verder gaande decentralisatie van bevoegdheden en van een versobering van het interbestuurlijk toezicht. Het kabinet streeft hiermee naar een

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 22 343, nr. 201 met bijlage.

² Kamerstukken 30 844.

³ Handelingen I 2008–2009, nr. 5.

heldere rolverdeling tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten. De professionalisering van de uitvoeringspraktijk biedt ook een basis voor minder gedetailleerde regelgeving.

Het kabinet zet in op een eindbeeld waarin sprake is van maximaal 25 regionale uitvoeringsorganisaties (onder de noemer van «omgevingsdiensten»). Het kabinet gaat ervan uit dat deze diensten kunnen worden ingericht met hetzelfde grondgebied als de politie- en veiligheidsregio's. De diensten worden belast met de ambtelijke voorbereiding van de Wabovergunningverlening door gemeenten en provincies, waarbij aan de regio's de mogelijkheid wordt geboden om maatwerk te leveren bij de inrichting van taken in de zogenoemde front- en backoffice. Verder voeren de diensten het toezicht uit voor gemeenten en provincies op de naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo, tot en met de voorbereiding van de sanctionering van een groot aantal overtredingen van de VROM-regelgeving.

Het perspectief bestaat om bovenstaande taken van de omgevingsdiensten in de toekomst uit te breiden met andere uitvoerende taken van gemeenten en provincies en met bepaalde toezichtstaken die nu op rijksniveau worden uitgevoerd.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de omgevingsdiensten in opdracht van het bevoegd gezag opereren. Zij hebben geen eigen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslaag. Wel zullen eisen worden gesteld ten aanzien van werkprocessen, kritische massa, afstemming met andere betrokken instanties, informatiehuishouding, handhavingstrategie en prioriteitsstelling.

De robuustheid en de schaal van de regionale uitvoeringsorganisaties maakt het mogelijk de bestuurlijke bevoegdheden verdergaand te decentraliseren. De bevoegdheden voor de Wabovergunningverlening en de handhaving van de Wabo – uitzonderingen daargelaten – kunnen in het eindbeeld van het kabinet aan de gemeenten worden toebedeeld. Deze vereenvoudiging van de bestuurlijke rolverdeling leidt tot een belangrijke vereenvoudiging van de uitvoering van de Wabo.

Het interbestuurlijk toezicht wordt – conform het kabinetsstandpunt over dit onderwerp – sterk versoberd en gedecentraliseerd naar de provincies indien de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering is geborgd. Deze ontwikkelingen passen in de door de commissie Lodders geadviseerde en tussen het kabinet en de provincies afgesproken lijn om de rol van de provincies te concentreren op bovenlokale strategische kaderstelling en regie.

Voor bedrijven betekent deze structuur dat zij voortaan te maken hebben met professioneel en integraal opererende uitvoeringsorganisaties, wat zal leiden tot een vermindering van de ervaren regeldruk.

Het kabinet hecht groot belang aan draagvlak bij de betrokken organisaties en gaat daarom in op het aanbod van IPO en VNG om voor het eind van dit jaar in een convenant tussen de koepelorganisaties en het rijk afspraken te maken over het realiseren van de gewenste landsdekkende uitvoeringsstructuur binnen een afgesproken tijdsbestek. De aspecten die in het convenant aan de orde moeten komen, betreffen onder meer de wijze waarop er afspraken met de overheden in de verschillende regio's worden gemaakt en vastgelegd, het tijdspad inclusief planning van alle activiteiten, de borging van de kwaliteitscriteria, en de vorm, omvang en geografische schaal van de samenwerking. In april 2009 maakt het kabinet op basis van deze voorstellen de balans op en wordt vastgesteld of het provinciaal en gemeentelijk initiatief tot een voorspoedige realisatie leidt

van de gewenste uitvoeringsstructuur van omgevingsdiensten. Het gaat erom dat de bestaande knelpunten bij de uitvoering worden opgelost. Hieraan gekoppeld is ook de besluitvorming over het doorvoeren van de voorgestelde decentralisatie van de provinciale bevoegdheden in het kader van de Wabo. Immers de voorgestelde wijzigingen zijn alleen dan verantwoord als de kwaliteit van de uitvoering (in brede zin) is gewaarborgd.

1 WAT IS HET PROBLEEM?

In diverse in de bijlage samengevatte adviezen en dossiers is geconstateerd dat er sprake is van *structurele en deels institutionele knelpunten* bij de uitvoering – dat wil zeggen zowel de vergunningverlening als het toezicht en de handhaving – van het omgevingsrecht.

In het rapport «De tijd is rijp»¹ concludeert de commissie Mans dat de handhaving van het omgevingsrecht nog niet op alle fronten een voldoende scoort, laat staan goed te noemen is. Het centrale probleem dat volgens de commissie aan een effectieve en efficiënte handhaving in de weg staat, is fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. Meer in het bijzonder trekt de commissie Mans de volgende conclusies:

- de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;
- de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;
- de fragmentatie maakt het moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;
- de fragmentatie en de gebrekkige informatiehuishouding en -uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

Volgens de commissie is hiermee, gecombineerd met de verwachte ontwikkelingen op het vlak van de verdergaande internationalisering en de integratie van handhavingstaken onder de Wabo, de noodzaak van verbeteringen in het stelsel gegeven.

Het kabinet onderschrijft de heldere analyse van de commissie over de knelpunten in het stelsel van toezicht en handhaving van de VROM-regelgeving. Het is duidelijk dat de tijd rijp is om nu maatregelen te nemen om deze knelpunten op te lossen. De commissie geeft aan dat een groot deel van de handhavingsactiviteiten vraagt om een regionale of een landelijke aanpak. De commissie is vervolgens consequent in de oplossingsrichting om de versnippering tegen te gaan door het optillen van de uitvoeringsorganisatie naar regionaal niveau. Dat wil zeggen 25 omgevingsdiensten die opereren op hetzelfde grondgebied als de politie- en veiligheidsregio's. De commissie gaat uit van een verplichting tot invoering van de diensten in het gehele land en niet van vrijwilligheid. Op rijksniveau zouden volgens de commissie regio- en landsgrensoverstijgende activiteiten moeten plaatsvinden.

Naast de conclusies van de commissie Mans, zijn er de bevindingen van onder meer de commissie Oosting, en de onderzoeken van de VROM-Inspectie². Samen leveren zij het volgende beeld op van de bestuurlijke uitvoering van het omgevingsrecht:

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

² Brief van 13 oktober 2008, 29 383, nr. 115.

- Er bestaan institutionele problemen in het stelsel van toezicht en handhaving.
- Er is sprake van gebrekkige kwaliteit van een groot aantal decentrale overheidsorganisaties. Met name bij de gemeenten is er in veel gevallen gebrek aan kritische massa (deskundigheid en capaciteit) en professionaliteit bij toezicht en vergunningverlening.
- Er is sprake van grote bestuurlijke drukte door de complexe en niet altijd logische verdeling van bevoegdheden over veel bestuurslagen. Hierdoor zijn er veel afspraken en is veel afstemming nodig tussen het grote aantal overheidsinstanties – waaronder het OM en de politie – dat bij vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken is. Bovendien schiet de afstemming nogal eens tekort, werkt men langs elkaar heen of wordt alleen rekening gehouden met de eigen deeltaak en faalt de informatie-uitwisseling regelmatig.

2 DE BESTUURLIJKE CONTEXT VOOR DE AANPAK VAN DE PROBLEMEN

De aanpak van bovengenoemde structurele knelpunten is nauw verbonden met belangrijke andere bestuurlijke vraagstukken over de organisatie van de uitvoering van de wet- en regelgeving van VROM.

- de verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden aan het gemeentebestuur (d'Hondt),
- de coördinerende rol van de provincies in het beleid voor de fysieke leefomgeving (Lodders),
- versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht (Oosting),
- het op hoger niveau brengen van de kwaliteit van vooral de gemeentelijke taakuitvoering (Wabo).

Gebleken is dat keuzes in één dossier gevolgen hebben voor de in de andere dossiers te maken keuzes.

Daarom wordt de samenhang tussen deze vraagstukken bewaakt in het kader van het Transitieprogramma «Werk in uitvoering». Doel van het programma is het realiseren van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel, dat in staat is om het ruimtelijk-economisch en milieubeleid van het kabinet effectief te laten doorwerken in omgevingsvergunningen en toezichtsprioriteiten. Met minder bestuurlijke drukte en minder administratieve lasten en meer effectiviteit.

3 EINDDOEL: ROBUUSTE UITVOERINGSSTRUCTUUR EN GEDECENTRALISEERDE BEVOEGDHEDENVERDELING

De inzet van het kabinet is gericht op het realiseren van een aantal doelen:

- een robuuste uitvoeringsstructuur die eerdergenoemde knelpunten in de uitvoering oplost, die een bijdrage levert aan de realisatie van beleidsdoelen en die leidt tot vermindering van de door bedrijven ervaren regeldruk door professionele uitvoering.
- vermindering van bestuurlijke drukte en een heldere rolverdeling tussen overheden door decentralisatie van de bevoegdheden tot verlening van de Wabo-vergunning en de handhaving van de Wabo, door versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht (overeenkomstig de kabinetsreactie op het advies van Oosting¹) en door eenvoudigere en effectievere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het OM en de politie.

Volgens het kabinet moet de uitvoering van het omgevingsrecht daarom zo worden ingericht dat:

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

- de bestuurlijke bevoegdheden tot Wabo-vergunningverlening en handhaving van de Wabo bij de gemeenten liggen, uitzonderingen daargelaten,
- het interbestuurlijk toezicht versoepeld en gedecentraliseerd kan worden naar de provincies,
- gegarandeerd is dat alle gemeenten in de regio en de provincie bij de ambtelijke uitvoering samenwerken op een schaal die beantwoordt aan de lokale als ook de bovenlokale uitvoeringsopgaven, dat de continuïteit van deze samenwerking gegarandeerd is en dat de afstemming met andere relevante instanties optimaal is, zoals met het OM, de bijzondere opsporingsdiensten, de politie en de veiligheidsregio's,
- de kwaliteit van de uitvoering inclusief de daarvoor benodigde financiële middelen gewaarborgd zijn,
- een gelijke behandeling van rechtssubjecten (zowel personen als bedrijven) gewaarborgd is,
- een adequate ketenaanpak bij de handhaving mogelijk is,
- de samenwerking overal hetzelfde basistakenpakket omvat; de Wabo-vergunningverlening en het nalevingstoezicht op alle wet- en regelgeving van VROM, inclusief de ambtelijke voorbereiding van de sanctienering door het bestuur van overtredingen,
- er sprake is van voldoende doelmatigheid in de uitvoering (beperking toezichts-, informatie- en afstemmingslasten),
- een adequate registratie, uitwisseling en analyse van informatie mogelijk is,
- een heldere rolverdeling en afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk is waarbij de sanctienering van aanzienlijk meer omgevingsrechtelijke overtredingen dan nu het geval is, door het bestuur kan plaatsvinden.

Het eindbeeld dat het kabinet voor ogen heeft om de hiervoor genoemde doelstellingen te bereiken wordt geschetst in paragraaf 3.1. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 wordt ingegaan op de andere institutionele voorstellen van de commissie.

3.1 Het eindbeeld van het kabinet

Het kabinet deelt de opvatting van de commissie Mans dat er in toekomende mate sprake is van een convergentie in het denken in de richting van omgevingsdiensten. In verschillende regio's wordt nagedacht over de oprichting en inrichting van dergelijke diensten; in een aantal regio's wordt er al concreet aan gewerkt. In de intentieverklaring van IPO en VNG wordt gesproken over omgevingsdiensten als zijnde «robuste uitvoeringsorganisaties» die in samenwerking tussen provincies en gemeenten worden gevormd. Daarbij wordt aangegeven dat er landsdekkend regionale samenwerkingsverbanden moeten ontstaan, die aan kwaliteitscriteria voldoen.

Het is in dit licht gezien logisch dat het eindbeeld van het kabinet uitgaat van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten. Daarbij wordt ingezet op maximaal 25 omgevingsdiensten met een werkgebied dat in beginsel gelijk is aan de veiligheidsregio's. Wat betreft de afbakening van het werkgebied kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken. Op het proces dat het kabinet voor ogen staat om tot uitwerking en realisatie van dit eindbeeld te komen, wordt in de slotparagraaf van deze brief ingegaan.

De redenen voor de inzet op de geografische congruentie met de 25 regio's, zijn:

- het maakt de noodzakelijke afstemming tussen toezicht en het OM en de politie mogelijk doordat er een aanmerkelijk kleiner aantal voor OM

- en politie relevante toezichtsorganisaties ontstaat met hetzelfde werkgebied als de regionale politiekorpsen en hun milieuteams;
- het vereenvoudigt de afstemming tussen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, die nodig is ter afstemming van het veiligheidsbeleid van de regio en het vergunningen- en handhavingsbeleid van de inliggende overheidsinstanties die deelnemen aan de omgevingsdienst;
- het leidt met voldoende zekerheid tot een zodanige omvang van de omgevingsdiensten dat de kritische massa en de professionaliteit van de gemeentelijke uitvoering gewaarborgd kunnen worden.

Het basispakket van de omgevingsdiensten bestaat uit de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening door gemeenten en provincies, waarbij zij de mogelijkheid hebben om eigen keuzes (maatwerk) te maken in de taakverdeling tussen de zogenoemde front- en backoffice. Tevens voeren de omgevingsdiensten het toezicht voor gemeenten en provincies uit op de naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo. De gemeenten kunnen zich hierbij – naar eigen keuze – zelfstandig blijven richten op nader te bepalen lokale onderdelen van het leefbaarheidstoezicht. Het zwaartepunt van de uitvoering van het toezicht, inclusief het bouw- en woningtoezicht, komt in het eindbeeld van het kabinet echter op het regionale niveau te liggen.

In het verlengde van het toezicht verzorgen de omgevingsdiensten de ambtelijke voorbereiding van de sanctionering van een groot aantal overtredingen van de VROM-regelgeving. Dit betreft de voorbereiding van bestuurlijke herstelsancties en de bestuurlijke strafbeschikking op grond van de Wet OM-afdoening of een bestuurlijke boete volgens de Algemene wet bestuursrecht.

De omgevingsdiensten worden in het eindbeeld van het kabinet door de deelnemende gemeenten en provincies ingesteld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De diensten hebben de juridische vorm van een openbaar lichaam (als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, hierna: Wgr). De financiering en het ter beschikking stellen van menskracht aan de diensten geschiedt door de deelnemende overheden. De omgevingsdiensten krijgen geen eigen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslaag. Uitgangspunt is dat de omgevingsdiensten fungeren als gemeenschappelijke dienst (*shared service*) voor hun opdrachtgevers, in ieder geval de besturen van de deelnemende gemeenten en de provincie. Primair worden de omgevingsdiensten door de opdrachtgevers aangestuurd. Het bestuurlijk college van de dienst zal in ieder geval in een jaarprogramma de prioritaire werkzaamheden van de dienst vastleggen. Met het instellen van de omgevingsdiensten op grond van de Wgr is de democratische legitimatie van het beheer van de organisatie geborgd. De legitimatie van concrete besluiten over vergunningen of sancties is gewaarborgd doordat de beslissingsbevoegdheid voorbehouden blijft aan het college van burgemeester en wethouders. Dit is in het eindbeeld dus onveranderd ten opzichte van de huidige situatie. De besluitvorming door het college is onderhevig aan de gebruikelijke controlemogelijkheden van iedere gemeenteraad. Delegatie van bevoegdheden door de opdrachtgevers aan de omgevingsdienst is overigens wel mogelijk.

Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zullen eisen worden vastgelegd voor de kwaliteit van de uitvoering, de werkprocessen, de benodigde kritische massa (capaciteit en deskundigheid), de informatiehuishouding en uitwisseling, de afstemming met andere betrokken overheidsinstanties, waaronder het OM en de politie, de te hanteren handhavingsstrategie en de prioriteitstelling.¹ Dit laatste is noodzakelijk om te waarborgen dat er

¹ Deze verankering in een AmvB kan te zijner tijd plaatsvinden in het Besluit omgevingsrecht op grond van de Wabo.

op regionaal niveau voldoende capaciteit wordt ingezet voor bovenregionale/landelijke handhavingsprioriteiten.

In de aanloopfase streeft het kabinet ernaar deze eisen in een convenant van het Rijk met het IPO en de VNG neer te leggen. Deze aanpak is ook gevolgd bij het Project Professionalisering van de milieuhandhaving. De in dat project ontwikkelde en in 2002 afgesproken kwaliteitscriteria zijn in 2005 vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Het proces van professionalisering kon echter al in 2002 van start gaan op basis van de afgesproken criteria.

Sluitstuk van dit proces van kwaliteitsverbetering, professionalisering en regionalisering is de vermindering van de bestuurlijke drukte en de betere rolverdeling binnen de overheid. Concreet gaat dit over de decentralisatie van:

- de provinciale bevoegdheden met betrekking tot de Wabo-vergunningverlening en de handhaving van de Wabo naar de gemeenten,
- de toezichttaken van de VROM-Inspectie naar de provincies voor zover het om het interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering door de gemeenten gaat.

Uitvoeringstaken van waterschappen op het gebied van het omgevingsrecht en de provinciale natuurtaken die niet onder de Wabo vallen, worden in afwijking van het advies van de commissie Mans niet op korte termijn betrokken in de op te richten omgevingsdiensten. Het is naar de mening van het kabinet wenselijker om de aandacht eerst te concentreren op de oprichting en het operationaliseren van de diensten met een beheersbaar basistakenpakket. Dergelijke omgevingsdiensten bieden perspectieven om de bovengenoemde taken in de toekomst uit te bouwen met andere uitvoerende taken van gemeenten, provincies en waterschappen. De wenselijkheid daarvan zal in een later stadium kunnen worden onderzocht.

Bovendien kunnen provincies goede redenen hebben om bepaalde provinciale natuurtaken (die niet onder de Wabo vallen, zoals op het gebied van beheer en schadebestrijding) van meet af aan in de diensten onder te brengen, bijvoorbeeld omdat de kritische massa bij de provincies onder de maat raakt bij overheveling van VROM-taken naar de diensten. Evenzo kunnen waterschappen zelf besluiten om op grond van hen move-rende redenen taken over te dragen.

Met een structuur als hierboven geschetst worden de eerder genoemde institutionele knelpunten opgelost en worden de randvoorwaarden geschapen om een goede kwaliteit van de uitvoering te realiseren.

3.2 Een (of meer) landelijke uitvoeringsorganisatie(s) voor bovenregionale taken en specifieke complexe taken

De commissie Mans stelt een beperkte centralisatie van bevoegdheden voor. Op rijksniveau moet de handhaving plaatsvinden die betrekking heeft op regio- of zelfs landsgrensoverschrijdende activiteiten. Te denken valt volgens de commissie aan activiteiten als vervoer van en handel in (gevaarlijk) afval, milieugevaarlijke stoffen, vuurwerk, bouwstoffen, mest en beschermde diersoorten. Daarnaast dient de handhaving op dit bestuurlijke niveau zich te richten op activiteiten die slechts weinig voorkomen of waarvoor specialistische *know how* is vereist. De commissie Mans brengt om deze reden (in elk geval) het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO), in aanmerking voor een landelijke aanpak.

Naar de mening van het kabinet is het echter vooralsnog niet nodig en niet wenselijk om de bestuurlijke bevoegdheden voor het BRZO te centraliseren. Momenteel wordt voor de uitvoering van de BRZO-taken toege-

werkt naar een beperkt aantal bovenprovinciale samenwerkingsverbanden waarin de benodigde deskundigheid bijeen wordt gebracht en geborgd. Doelstelling is om te komen tot vier bovenprovinciale samenwerkingsverbanden die samen landelijk dekkend zijn. De ontkoppeling van bevoegdheden en taakuitoefening schept mogelijkheden om een goede uitvoeringskwaliteit te laten samen gaan met decentraal belegde bevoegdheden. De ingezette lijn van bundeling van deskundigheid zal in 2010 geëvalueerd worden waarbij belanghebbenden worden betrokken. Op dat moment wordt bezien of – mede in het licht van het advies van de commissie Mans – de samenwerkingsverbanden adequaat zijn om de versnippering in het toezicht op het BRZO te verminderen.

Handhavingsbevoegdheden die nu reeds op rijksniveau zijn belegd, blijven aan de betrokken ministers toekomen. Bij een robuuste structuur van maximaal 25 omgevingsdiensten ontstaan er met betrekking tot relatief eenvoudig uit te voeren toezichtstaken van rijksinspecties wel meer mogelijkheden om deze bij één of enkele omgevingsdiensten onder te brengen. Dat geldt echter niet voor bovengenoemde BRZO-taken waarvoor bovenprovinciale samenwerkingsverbanden functioneren en evenmin voor andere, weinig voorkomende, specialistische taken, bijvoorbeeld mijnbouwtaken zoals vergunningverlening en toezicht op boorplatforms en kernenergie. Ook de handhaving van de Europese Verordening op Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) vereist een landelijke aanpak in verband met het internationale karakter van de afvaltransporten waarop de EVOA zich richt. De afhandeling van complexe zaken, de regio op het toezicht en op de analyse van informatie die nodig is om dit toezicht goed in te richten, blijven het beste geborgd op landelijk niveau, mede vanwege de aansluiting bij het internationale handhavingsnetwerk. Maar dat neemt niet weg dat bepaalde toezichtsaken van de VROM-Inspectie door omgevingsdiensten zouden kunnen worden uitgevoerd.

3.3 Extra voorzieningen op landelijk niveau voor een effectieve aanpak van zware milieudelicten waaronder internationale milieucriminaliteit (het nationale dak)

Bij de discussie over «het nationale dak» gaat het om wat nodig is voor de opsporing en vervolging van zware milieudelicten. In dit verband is het voorstel van de commissie Mans om een Milieuteam bij de Nationale Recherche in te stellen dat zich uitdrukkelijk zou moeten bezighouden met de internationale, georganiseerde milieucriminaliteit. Momenteel beweegt die criminaliteit zich vooral op de terreinen van afvalstoffen en beschermde dieren en planten. Dit kan consequenties hebben voor de VROM-IOD en voor de AID-Dienst Opsporing van LNV. Laatstgenoemde dienst kent al een landelijk dekkend netwerk. Een alternatief voor het voorstel van de commissie Mans zou kunnen zijn om (ook) de VROM-IOD te versterken.

Voordat het kabinet een inhoudelijk besluit neemt, zal eerst de uitkomst van de WODC-evaluatie van de milieutaak van het OM en de politie worden afgewacht. Deze evaluatie komt begin 2009 beschikbaar. Over de noodzaak van versterking van een voorziening op landelijk niveau lopen de meningen niet uiteen en er is dus een basis voor de verdere uitwerking van de vorm en de mate waarin. Het kabinet zal uw Kamer in de eerste helft van 2009 nader informeren.

3.4 Een goede taakverdeling tussen bestuur en OM/politie

De instelling van de omgevingsdiensten en de daarmee toenemende professionaliteit en deskundigheid bieden de mogelijkheid om de taakverdeling tussen het bestuur en het OM zodanig te herzien dat tegen de meeste omgevingsrechtelijke overtredingen in beginsel alleen door het

bestuur wordt opgetreden. Voor sommige overtredingen kan toepassing van de bestuurlijke boete volgens de Algemene wet bestuursrecht effectief zijn, voor andere overtredingen van de VROM-regelgeving krijgt het bestuur de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid op grond van de Wet OM-afdoening. Momenteel wordt reeds gewerkt aan de «omzetting» van het Besluit bestuurlijke transactie milieudelicten in een Besluit bestuurlijke strafbeschikking. De inwerkingtreding van dit besluit is afhankelijk van de fasering die wordt gevolgd bij de implementatie van de Wet OM-afdoening. Vervolgens zal het besluit worden aangevuld. Voor andere regelgeving dan de VROM-regelgeving kan het bestuur overigens ook beschikken over de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen. De inzet van OM en politie kan doordat het bestuur meer zaken zelf af zal gaan doen – zoveel mogelijk – worden gereserveerd voor middelzware en zware criminaliteit. Voorts zal in verband hiermee conform het advies van de commissie Mans in de bij AMvB te stellen eisen de verplichting worden vastgelegd voor de regionale diensten om voldoende BOA's in dienst te hebben.

3.5 Een landelijk gestuurde informatiehuishouding

De commissie Mans merkt terecht op dat de beschikbaarheid, toegankelijkheid en analyse van informatie cruciaal is. Volgens de commissie is iets als een «omgevingsrechtinformatiesysteem» noodzakelijk, dat door de diverse betrokken instanties wordt gebruikt en waarvan de informatie door geautoriseerde personen kan worden geraadpleegd. Om informatie te genereren, moeten bij AMvB eisen worden gesteld over welke informatie op welke wijze moet worden ingevoerd. Bij het raadplegen van informatie is men dan niet langer afhankelijk van de kunde en bereidwilligheid van anderen.

Het kabinet wil gewaarborgd zien dat in het toekomstige stelsel door alle omgevingsdiensten gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke informatiehuishouding en hetzelfde bedrijfsprocessensysteem voor toezicht en handhaving.

Momenteel is een informatiesysteem, gericht op informatie-uitwisseling tussen de rijksinspecties, volop in ontwikkeling bij het programma e-Inspecties dat wordt uitgevoerd in opdracht van de Inspectieraad en vanuit het programma Vernieuwing Toezicht financieel wordt ondersteund. Gewerkt wordt aan een zogenaamde «kruispuntbank», waarbij de verschillende organisaties informatie invoeren in de eigen informatiesystemen en deze via de betreffende kruispuntbank met elkaar delen. Op grond van de ervaringen in het programma e-Inspecties lijken er daarbij geen technische problemen te zijn die de komende jaren niet zouden kunnen worden overwonnen.

De uitwisseling van informatie vanuit meer «open» bedrijfsprocessensystemen van centrale en decentrale toezichtsdiensten en de meer «gesloten» systemen van politie, bijzondere opsporingsdiensten en het OM moet daarnaast wel worden verzekerd en goed worden geregeld. De ervaringen met de reorganisatie van de politie in de jaren negentig van de vorige eeuw hebben geleerd dat voor het welslagen bepalend is dat er een AMvB tot stand gebracht en onderhouden wordt met betrekking tot:

- de procedure en de soort informatie die in de eigen systemen ingevoerd behoren te worden;
- de machtiging van betrokken instanties, binnen de wettelijke grenzen, om die informatie op de onderscheiden niveaus ook op te halen.

Vervolgens is het van belang dat de informatie goed wordt geanalyseerd, zodat ongebruikelijke gedragspatronen zichtbaar kunnen worden gemaakt ten behoeve van nader onderzoek naar mogelijk strafbaar gedrag. Dit punt staat in direct verband met de behoefte aan «het nationale dak» dat in paragraaf 3.3. aan de orde was.

Er heeft inmiddels een eerste voorlopige inventarisatie plaatsgevonden van de eisen waaraan een landelijk gestuurde informatiehuishouding moet voldoen. Deze zal de komende tijd verder worden uitgewerkt. De in het kader van het programma e-Inspecties ontwikkelde voorzieningen en opgedane ervaringen kunnen een waardevolle bijdrage leveren bij deze verdere uitwerking.

4 BETEKENIS VAN HET EINDBEELD VOOR DE WABO

De Wabo omvat een wettelijke regeling van de éénloketbenadering, de integratie van vergunningprocedures en het principe van één bevoegd gezag voor een particulier of bedrijfsmatig project.

Het is duidelijk dat onderdelen van de juridische verankering van bovengenoemd eindbeeld te zijner tijd hun beslag kunnen krijgen in de Wabo, zoals de kwaliteitscriteria. Dat betekent echter niet dat de Wabo zal worden opgehouden. Integendeel. De Wabo zoals deze recent door de Eerste Kamer is besproken, moet juist doorgaan. De Wabo is immers een zeer belangrijke stap in het proces van verbetering van dienstverlening en kwaliteit. Het is zonder meer onwenselijk om alles op alles te laten wachten.

Recent (juli 2008) is de nieuwe *richtdatum* voor invoering van de Wabo aan de betrokken overheden en uw Kamer medegedeeld: 1 januari 2010¹. Het is belangrijk om vast te houden aan die richtdatum, ook om voldoende tempo in het transitieproces te houden. Het wetsvoorstel heeft nu al bij de betrokken overheden als katalysator gewerkt om te komen tot voorstellen voor de verbetering en borging van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.

Indien het wetsvoorstel door de Eerste Kamer is aanvaard, moet er nog een aantal stappen worden gezet om te komen tot invoering van de Wabo. De belangrijkste zijn de totstandbrenging van de Invoeringswet en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Beide trajecten bieden de aanknopingspunten om de voor de Wabo relevante ontwikkelingen met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling en de kwaliteitscriteria – als het ware haasje over – goed vast te leggen door middel van de Invoeringswet en het Bor.

Er zijn overigens voldoende mogelijkheden om het eindbeeld met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling voorafgaand aan of op enig moment na de inwerkingtreding van de Wabo in te voeren. In de Wabo is er namelijk voor gekozen om de uitwerking van de bevoegdhedenverdeling te regelen op het niveau van het Bor². Op deze wijze kan op een flexibele manier worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden. Daarbij kan zonedig – samen met IPO en VNG – een oplossing worden gevonden voor de overgangperiode (waarin provincies nog bevoegd zijn) en voor de wijze van invoering. Uw Kamer is betrokken bij de totstandkoming van het Bor door een voorhangprocedure.

5 VISIES VAN IPO, VNG, UNIE VAN WATERSCHAPPEN, OM EN BEDRIJFSLEVEN

Het IPO en de VNG hebben een gezamenlijk standpunt ingenomen met een eigen eindbeeld op Mans, Oosting en de Wabo, onder de titel «Intentieverklaring Gezamenlijke inzet eindbeeld Wabo/Mans/Oosting». In deze intentieverklaring doen zij het voorstel om binnen twee maanden tot een convenant met het kabinet te komen, over de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten, binnen een kort tijdsbestek en

¹ Brief van de minister van VROM van 15 juli 2008, 30 844, nr. 42.

² Artikel 2.4 Wabo bepaalt dat B&W bevoegd gezag zijn behoudens voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen projecten waarvoor gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag zijn.

met een duidelijke planning van de tussenstappen. Het takenpakket van deze omgevingsdiensten bestaat in ieder geval uit de uitvoering van de Wabo.

Tijdens een bestuurlijk overleg op 29 september over deze intentieverklaring hebben de bestuurders van IPO en VNG uitgesproken dat de *sense of urgency* wordt onderschreven van de vernieuwing van de structuur van vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Zowel IPO als VNG willen zich inzetten voor het resultaat.

Uit de intentieverklaring blijkt dat de analyse wordt gedeeld dat de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het VROM-domein verbeterd kan en moet worden, waarbij samenwerking tussen gemeenten, provincies, rijk en waterschappen essentieel is. Tegelijkertijd onderkennen IPO en VNG dat het eindbeeld over meer dan alleen de Wabo gaat: het gaat ook over de structurele knelpunten zoals geconstateerd door de commissie Mans en over de verandering van de bestuurlijke verhoudingen zoals geadviseerd door de commissie Oosting. VNG en IPO gaan uit van een niet-vrijblijvende opgave, waarin een landsdekkend netwerk van samenwerkingsverbanden ontstaat in de vorm van robuuste omgevingsdiensten die worden opgericht bij gemeenschappelijke regeling. De omgevingsdiensten moeten voldoen aan vooraf gestelde kwaliteitscriteria. Een wettelijke verankering van de schaalgrootte van de diensten is wat VNG en IPO betreft niet nodig.

De kwaliteitseisen moeten leidend zijn voor de vormgeving van de omgevingsdiensten. Daarbij wordt ook de schaalgrootte van de uitvoeringsorganisaties betrokken, maar op voorhand wordt niet ingezet op de schaal van de 25 veiligheidsregio's. Deze schaal wordt evenmin afgewezen. De passende schaal moet wat IPO en VNG betreft ontstaan uit regionale afspraken daarover, die op korte termijn tot stand moeten komen. Daarbij nemen de provincies de rol van procesbegeleider op zich.

Met betrekking tot de Wabo wordt in de intentieverklaring een oplossing voorgesteld inzake de verdeling van het bevoegd gezag. Gemeenten worden primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wabo-taken. Het overgrote deel van de huidige provinciale inrichtingen (ca. 4700) kan met de inwerkingtreding van de Wabo worden gedecentraliseerd aan de gemeenten, mits de uitvoering is georganiseerd in omgevingsdiensten. Voor de grootste typen inrichtingen (dat wil zeggen ca. 700 bedrijven die onder de IPPC en BRZO vallen), blijven de provincies in eerste instantie het bevoegd gezag. Op langere termijn kan een eventuele decentralisatie van deze inrichtingen naar de gemeenten worden onderzocht, nadat de hele operatie van de realisatie van het eindbeeld is afgerond. De uitvoering van de provinciale bevoegdheid met betrekking tot de grootste typen inrichtingen zal aan een beperkt aantal van de regionale omgevingsdiensten worden opgedragen, vanwege de benodigde expertise en ervaring die daardoor kan worden gebundeld.

In de intentieverklaring is tevens opgenomen dat IPO en VNG heldere afspraken met het rijk willen maken over het faciliteren van de ICT, over de inzet van middelen voor het regionale proces, over de overdracht van het interbestuurlijk toezicht aan de provincies in 2011 en over de organisatie van de afstemming tussen de straf- en bestuursrechtelijke handhaving.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen wijst op de verhouding tussen het belang van een goede interne samenhang van de waterschapstaken en op het belang van een goede externe samenhang van de waterschapstaken met de «omgevingstaken» van gemeenten en provincies. Vooralsnog hecht de Unie het meest aan het belang van de interne samenhang. Daarom zal pas in een later stadium worden nagegaan of de

omgevingsdiensten ook taken van de waterschappen zouden kunnen uitvoeren. Hierbij speelt enige vrees dat de waterschapsbelangen in een omgevingsdienst onvoldoende prioriteit zouden krijgen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat 25 omgevingsdiensten de afstemming voor de waterschappen een stuk eenvoudiger maken. Daaraan doet niet af dat het grondgebied van de 26 waterschappen niet overeenkomen met het grondgebied van de 25 veiligheidsregio's.

OM

Het College van procureurs-generaal heeft de minister van Justitie bij brief van 26 augustus 2008 laten weten dat het zich in grote lijnen kan vinden in het rapport van de commissie Mans. Het College geeft daarbij aan dat het OM al vele jaren bij de milieuhandhaving worstelt met de sterk versnipperde handhavingscapaciteit aan bestuurlijke zijde en, in mindere mate, aan de kant van de opsporing. Het College ziet een grote meerwaarde in het opschalen van de toezichts- en handhavingscapaciteit bij het bestuur. Het College is van mening dat de vorming van omgevingsdiensten een belangrijke stap voorwaarts is in het verbeteren van milieuhandhaving, met name omdat hiermee de afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke keten aanzienlijk kan worden verbeterd. Het College geeft aan dat gekozen zou kunnen worden voor het instellen van 8 omgevingsdiensten in plaats van de door de commissie Mans voorgestelde 25 als de lijn van inhoudelijke en toekomstige ontwikkelingen bij zowel het OM als de politie zou worden doorgetrokken.

Het bedrijfsleven (VNO/NCW en MKB)

De oplossingsrichting van de commissie Mans wordt gesteund door VNO/NCW en MKB, blijkens hun brief van 2 september 2008 aan de ministers van AZ, Justitie, EZ en VROM: ondernemers hebben er direct belang bij dat er voor hen één aanspreekpunt is met een constante deskundigheid en capaciteit.

6 VERDERE UITWERKING EN IMPLEMENTATIE

Het kabinet is er zich van bewust dat het realiseren van het eindbeeld van een robuuste uitvoeringsstructuur, een ingrijpende operatie is. Het raakt een groot aantal mensen en vergt veel energie en inzet van gemeenten en provincies. Naar de mening van het kabinet rechtvaardigen de belangen die met het realiseren van het eindbeeld gediend zijn deze inspanningen. Het eindbeeld leidt tot winst voor het milieu door een effectievere toepassing van het omgevingsrecht, tot winst voor het bedrijfsleven door betere dienstverlening en grotere professionaliteit in de uitvoering en tot vermindering van de bestuurlijke drukte door een heldere rolverdeling tussen overheden en een versobering en decentralisatie van het Interbestuurlijk toezicht.

IPO en VNG hebben, zoals hiervoor aangegeven, het aanbod gedaan om vóór het geplande overleg met de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt op 3 december 2008 te komen tot een convenant tussen IPO, VNG en Rijksoverheid. Omdat het kabinet groot belang hecht aan draagvlak bij de betrokken organisaties voor het realiseren van een robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur, is het bereid op dit aanbod in te gaan.

Het convenant zal concrete afspraken moeten bevatten over de te nemen stappen voor het gemeenschappelijk realiseren van een robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Binnen deze kabinetsperiode dienen daarvoor onomkeerbare stappen te worden gezet, waarbij het geschetste eindbeeld van het kabinet richtinggevend zal moeten zijn. Het kabinet zet hierbij in op het eigen eindbeeld. De aspecten die in ieder geval in het

convenant aan de orde moeten komen, betreffen de wijze waarop de overheden in de verschillende regio's afspraken met elkaar en met OM en politie gaan maken en vastleggen, het tijdspad inclusief planning van alle activiteiten, de borging van de essentiële onderdelen, de besluitvorming over de uiteindelijke vorm, omvang en geografische schaal van de samenwerking en de financiering.

Het kabinet wil ingaan op het aanbod van IPO en VNG dat de regio's, onder regie van de provincies, binnen een aantal maanden met voorstellen komen over de realisering van de robuuste uitvoeringsstructuur. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring van al bestaande samenwerkingsverbanden.

In april 2009 maakt het kabinet op basis van deze voorstellen de balans op en wordt vastgesteld of het provinciaal en gemeentelijk initiatief tot een voorspoedige realisatie leidt van de gewenste robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur van omgevingsdiensten. Het gaat erom dat de bestaande knelpunten bij de uitvoering worden opgelost. Hieraan gekoppeld is ook de besluitvorming over het doorvoeren de voorgestelde wijziging van de bevoegdheden in het kader van de Wabo en het Interbestuurlijk toezicht. Immers, de voorgenomen wijzigingen zijn alleen dan verantwoord als de kwaliteit van de uitvoering (in brede zin) gewaarborgd is.

De projecten die vervolgens nodig zijn worden ondergebracht in het Transitieprogramma Werk in uitvoering.¹ Dit programma zal door de betrokken departementen en samen met de andere overheden worden uitgevoerd binnen het afgesproken tijdspad.

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

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

¹ Zie brief van de minister van VROM van 12 juni 2008, 29 383, nr. 107.

Advies van de commissie Mans

In het rapport concludeert de commissie dat de handhaving van het omgevingsrecht ondanks alle inspanningen in het verleden nog niet op alle fronten een voldoende scoort. Dat is geen verwijt. Versterkingen van de handhaving blijken steeds weer te worden ingehaald door nieuwe ontwikkelingen zoals globalisering en complexere technologie. Het centrale probleem dat volgens de commissie aan een effectieve en efficiënte handhaving in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. Die fragmentatie leidt weer tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven. Ook maakt zij het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten. De fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling vormen tenslotte een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit. Volgens de commissie is, gecombineerd met de verwachte ontwikkelingen op het vlak van de verdergaande internationalisering en de integratie van handhavingstaken onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de noodzaak van verbeteringen in het stelsel gegeven.

Door de commissie Mans zijn de volgende aanbevelingen gedaan met betrekking tot de structuur, de bevoegdheden om te kunnen handhaven en de informatieverzameling en -uitwisseling.

Structuur

- wettelijk vastleggen van de instelling (aansturing en financiering) van regionale diensten door gemeenten en provincies, in de vorm van openbare lichamen, voor de uitvoering van een standaardtakenpakket (in ieder geval bovenlokale VROM-toezichttaken en de voorbereiding van sanctiebesluiten), op het werkgebied van de politieregio's; uit een omgevingsrechtelijk oogpunt acht de commissie het wenselijk dat ook de waterschappen aan de diensten deelnemen en dat ook de uitvoering van de handhaving van de provinciale natuur- en landschaps-wetgeving aan de diensten wordt opgedragen;
- verlenen van financiële rijksbijdragen voor de oprichting van regionale diensten door gemeenten en provincies;
- vastleggen van de lokale taken die op gemeentelijk niveau blijven;
- vastleggen van de landelijke taken die bij de VI blijven of naar de VI overgaan en van de overgang van bevoegdheden naar de minister van VROM;
- vastleggen van de bevoegdheid van de minister VROM om, al dan niet samen met een andere minister, door de regionale diensten in acht te nemen prioriteiten te stellen;
- het door de minister van VROM vaststellen van richtlijnen voor een uniforme nalevings- en sanctiestrategie (volgens het handhavingsmodel van de aangepaste reactie) en voor de samenwerking met andere bestuurlijke en justitiële instanties;
- opdracht van de minister van Justitie aan de Nationale Recherche om zich uitdrukkelijk bezig te houden met de internationale, georganiseerde milieucriminaliteit, hiertoe een Milieuteam in te richten en samen te werken met de VI.

Bevoegdheden om te kunnen handhaven

- bij AMvB toekennen van de bevoegdheid aan gemeenten en provincies om een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen voor overtredingen van de VROM-regelgeving, voor zover daarvoor een strafbedreiging van ten hoogste de vierde categorie is gesteld (max. € 16 750);
- vastleggen van de verplichting voor de regionale diensten om voldoende BOA's in dienst te hebben;
- mogelijkheid scheppen voor het in zekere mate doorberekenen van de handhavingskosten aan personen en bedrijven.

Informatieverzameling en -uitwisseling

- tot stand brengen van een «omgevingsrechtinformatiesysteem» inclusief de financiering daarvan;
- vaststellen van een landelijke regeling (richtlijnen, informatieprotocol) met betrekking tot het soort informatie dat in het informatiesysteem moet worden ingevoerd, de wijze waarop dat moet gebeuren (aanleveren, vergaren, bewerken) en de autorisatie van personen om informatie op te halen en te benutten;
- scheppen van mogelijkheden voor een goede informatieanalyse;

Advies van de commissie Oosting

«Minder bestuurlijke drukte en een effectiever optreden van de overheid als geheel» luidde de openingszin van de kabinetsreactie van 23 april 2008 op het advies van de commissie Oosting over het IBT. Kernpunten in het advies en de kabinetsreactie zijn:

- uitgegaan wordt van vertrouwen in de decentrale uitvoering: dat betekent niet onnodig ingrijpen in de beleidsvrijheid van decentrale overheden;
- interbestuurlijke invloeduitoefening vindt bij voorkeur aan de voorkant plaats (via proactieve kaders als plannen en algemeen verbindende voorschriften) in plaats van aan de achterkant met IBT;
- in beginsel wordt volstaan met het generieke instrumentarium; voor specifieke IBT-instrumenten moeten gegronde redenen bestaan;
- volgens het principe van nabijheid en enkelvoudigheid moet het IBT op gemeenten komen te liggen bij de provincies;
- het IBT kan verder worden verminderd door meer horizontale verantwoording en kwaliteitsborging;
- draagkracht- of schaaltekorten zijn geen motief voor specifiek IBT; waar nodig zal samenwerking moeten worden gestimuleerd of geëist of eventueel opschaling van de bestaande wettelijke taaktoedeling moeten worden overwogen.

Belangrijke voorwaarden om het IBT aldus te moderniseren zijn volgens het kabinet:

- revitalisering en herijking van het generieke instrumentarium en
- het maken van een kwaliteitsslag met de uitvoering op een aantal terreinen, met name bij VROM.

In vervolg op de kabinetsreactie is VROM gestart met het Transitieprogramma Werk in uitvoering dat is gericht op:

- het overdragen van het IBT op de gemeenten aan de provincies;
- het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving onder verantwoordelijkheid van IPO en VNG, waarna
- er ruimte is voor versobering van het IBT en afschaffing van nagenoeg alle specifieke IBT-instrumenten.

De Tweede Kamer is met betrekking tot het Transitieprogramma geïnformeerd bij brief van 12 juni 2008.

Advies van de commissie Lodders

Het advies van de commissie Oosting bevat naar de mening van de commissie Lodders goede voorstellen voor het verminderen en uniformeren van het IBT. Dit is volgens Lodders een belangrijke voorwaarde voor verbetering van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bestuurslagen.

Provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken kunnen volgens Lodders met de komst van de Wabo op termijn gedecentraliseerd worden naar de gemeenten, indien en voor zover de schaal en kwaliteit van de uitvoering op gemeentelijk niveau passend zijn en expertise aanwezig is. Met de komst van de Wabo ligt het immers voor de hand dat gemeenten het vergunningenloket vormen voor burgers, organisaties en bedrijven. In de back office kan de uitvoering van vergunningverlening en handhaving van verschillende overheden in een DCMR-achtige constructie worden samengeballd, als dat de deskundigheid en kwaliteit van de uitvoering ten goede komt.

In het Bestuursakkoord rijk-provincies 2008–2011 hebben het Rijk en de provincies mede op basis van het advies van de commissie Lodders afspraken gemaakt over de bijdrage van de provincies aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Doel daarvan is de provincies zodanig toe te rusten dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijkertijd maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet.

De beoogde rol van de provincies is gericht op:

- Provinciale kaderstelling, met in achtneming van de nationale beleidskaders en inspelend op de regionale mogelijkheden en beperkingen, op het terrein van ruimte en milieu, landelijk gebied en natuur, water, mobiliteit en bereikbaarheid, economie en cultuur
- Regie op het bereiken van een adequaat niveau van uitvoering door gemeenten
- IBT op de gemeenten.

De provincies zijn bereid taken van het rijk over te nemen of taken aan gemeenten over te dragen wanneer dat leidt tot minder bestuurlijke drukte, deregulering en enkelvoudig toezicht.

Advies van de commissie D'Hondt

In het rapport Vertrouwen en verantwoordeden van de Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (onder voorzitterschap van d'Hondt) worden voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht gedaan. De taakgroep ziet de gemeenten als de ogen en de oren van de overheid in de samenleving. Zij kennen de lokale samenleving, weten wat daar speelt, tegen welke problemen zij oplopen en welke remedie het meest effectief zal zijn. De gemeentelijke agenda moet vooral worden bepaald door de aanpak van belangrijke lokale vraagstukken. Elke gemeente zal in principe dezelfde taken moeten uitvoeren. Gemeenten slagen er vrijwel altijd in om creatieve oplossingen te verzinnen voor capaciteitsproblemen. Benchmarking als verantwoordingsinstrument naar de raad en de inwoners zou in de plaats kunnen komen van het specifieke IBT. Het moet gemeenten vrij staan te kiezen op welke wijze zij een nieuwe taak en verantwoordelijkheid oppakken. De taakgroep ziet intergemeentelijke samenwerking als één van de manieren waarop gemeenten nieuwe taken succesvol kunnen verwerken en elke gemeente aan bestuurskracht kan winnen. De taakgroep vindt dat bestuurders de vraag of zij nog invloed hebben op een beleidsterrein in hun portefeuille in principe altijd met «ja» moeten kunnen beantwoorden. De rol van provincies en Rijk ten opzichte van de gemeenten zal vooral kaderstellend en faciliterend moeten zijn.

Advies van de Commissie Biesheuvel

Volgens het wetsvoorstel Wabo komt de bevoegdheid tot vergunningverlening en handhaving voor circa 20 categorieën van indirecte lozingen te rusten bij gemeenten en provincies. Waterschappen hebben terzake nog adviserende en toezichtbevoegdheden. In opdracht van de Unie van Waterschappen heeft de commissie Biesheuvel onder meer onderzocht hoe de wettelijke constructie voor de indirecte lozingen in de Wabo kan worden verbeterd en welke mogelijkheden er zijn om de handhaving door waterschappen in het licht van de Wabo zo goed mogelijk te borgen met het oog op de bescherming van de belangen van de waterkwaliteit en de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken.

De commissie Biesheuvel heeft in haar advies van juni 2007 een aantal knelpunten en vraagpunten gesignaleerd:

- Kunnen de gemeenten (die niet verantwoordelijk zijn voor de waterkwaliteit en de werking van de zuivering) de waterbelangen goed laten meewegen bij de integrale afweging?
- De positie van het waterschap als adviesorgaan is anders dan de positie van het bevoegd gezag en wordt in de Wabo eerder verzwakt dan versterkt.
- De gemeenten zullen naar verwachting minder belang hechten aan de handhaving van de voorschriften.
- Handhavingsverzoeken van het waterschap kunnen leiden tot extra overleg, bestuurlijke spanning en vertraging terwijl de kwaliteit van het oppervlaktewater of de werking van de zuivering om handhaving vragen.
- De huidige knelpunten in de Wet milieubeheer en Wet verontreiniging oppervlaktewateren-constructie worden niet verbeterd en er komen nieuwe bij.

De commissie doet acht aanbevelingen ter verbetering:

- meer indirecte lozingen onder algemene regels brengen;
- betere structurering van het vooroverleg met de aanvrager;
- gezamenlijke behandeling van de aanvraag in de back office die ook een rol moet spelen bij de coördinatie van toezicht en handhaving;
- standaard aanwezigheid van de waterdeskundige in overlegsituaties met het bedrijf;
- invoering van een verzamelvergunning (water + omgeving) met versterkte coördinatie en integratie;
- formele coördinatie van de verzamelvergunning bij het Wabo-gezag;
- verdere professionalisering van toezicht en handhaving via een groei-model – onderling afstemmen en projectmatig uitvoeren van het toezicht is stap 1 – naar oprichting van gemeenschappelijke diensten door en voor de overheden;
- een sterke verbetering van de gegevensuitwisseling – van gescheiden beheer en gedeeld gebruik – naar een gezamenlijke gegevensbank bij een gemeenschappelijke dienst.

Dossier Wabo

Centraal in het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) staat de dienstverlening door de overheid aan burgers en het bedrijfsleven. In de wet worden daartoe de toestemmingen samengevoegd die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen, oprichten of gaan gebruiken. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning. De dienstverlening aan burger en bedrijf verbetert als gevolg van de introductie van de omgevingsvergunning voor de betreffende toestemmingsstelsels. Eén omgevingsvergunning leidt tot de invoering van één loket, één (digitaal) aanvraagformulier, één bevoegd gezag (één

aanspreekpunt), één uniforme en in het algemeen ook kortere procedure, één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan. De samenvoeging van deze toestemmingen leidt tot een omvangrijke vermindering van het aantal toestemmingen en een daarmee overeenkomende vermindering van administratieve lasten. De omgevingsvergunning biedt ook impulsen om te komen tot een organisatieverbetering en samenwerking binnen en tussen overheden. De omgevingsvergunning noodzaakt tot een goede organisatie van het omgevingsloket (frontoffice) en een goede organisatie en samenwerking tussen overheden achter dat loket (backoffice).

In het bestuurlijk overleg tussen VROM, IPO en VNG over de Wabo van 22 november 2007 is geconcludeerd dat de kwaliteit van de vergunningverlening, de handhaving en het toezicht bij de decentrale overheden blijvend op orde moet worden gebracht. Afgesproken is dat IPO en VNG hierin het voortouw nemen en medio 2008 met resultaten komen. Verder is afgesproken dat IPO en VNG dan met voorstellen komen voor de bevoegdheidsverdeling in de Wabo. Momenteel is voorzien in een bevoegdheid voor de provincie tot verlening van de omgevingsvergunning in die gevallen waarin nu een provinciale Wet milieubeheervergunning is vereist. De provincie is in die gevallen ook volledig (en met uitsluiting van de gemeenten) handhavingsbevoegd.

Advies van de Commissie Dekker

De commissie Dekker heeft het gehele bouwproces onder de loep genomen, van de verkennings- en planfase via de realisatiefase tot en met de gebruiks beheerfase. Voor de geïnventariseerde en geanalyseerde knelpunten zijn de volgende aanbevelingen gedaan.

- Voortaan moet de bouwpraktijk preventief toetsen aan de voorschriften in het Bouwbesluit; de gemeente toetst dan alleen nog aan het bestemmingsplan en de welstandsvereisten
- Gemeenten moeten geen nadere en aanvullende eisen meer stellen
- Bestemmingsplannen moeten worden vereenvoudigd
- Er is experimenteerimte voor gebiedsconcessies nodig
- De professionaliteit van alle betrokkenen in het bouwproces moet worden verhoogd.

In zijn reactie van 17 juli 2008 geeft het kabinet aan de aanpak van de commissie verfrissend te vinden en verheugd is over de bijdrage van de commissie Dekker aan het gehele debat over lastenreductie met de aan de algemene benadering ontleende aanbevelingen. Het kabinet geeft in algemene bewoordingen aan de aanbevelingen te willen volgen en kondigt aan dat er nog een concreet actieplan zal verschijnen, waarin wordt aangegeven hoe dit zal gebeuren. Dan zal een uitgewerkte opgave komen op welke wijze een praktijkproef wordt ingericht rond de afschaffing van de preventieve toets en hoe het experiment met een gebiedsconcessie zal worden ingericht. Tevens zal hierin worden duidelijk gemaakt hoe het kabinet zal bevorderen dat minder verstarrende bestemmingsplannen tot stand komen. Wat de professionaliteit betreft, gebeurt er al het nodige, waarbij het kabinet onder meer verwijst naar het Transitieprogramma Werk in uitvoering. Ten slotte zal het kabinet dan aangeven langs welke lijnen de eenduidigheid van voorschriften op landelijk en lokaal niveau zal worden vergroot.

Dossier Politie milieutaak

Bij de politieregiokorpsen heeft in 2004 een opschaling in de uitvoering van de politiemilieutaak plaatsgevonden in de vorm van regionale en interregionale milieuteams. De politie ontvangt hiervoor sinds 1990 de zogenaamde NMP-gelden. Bij een in 2006, vooruitlopend op de begin 2009 af te ronden evaluatie, verricht vooronderzoek bleek dat de politie

door de nieuwe structuur beter in staat is om milieuzaken op te pakken. Maar op een aantal punten wijkt de organisatie nog (behoorlijk) af van de uitgangspunten en afspraken uit 2004. Zo bleek de capaciteit nog niet bij alle RMT's en IMT's op orde en moet er kwalitatief nog een slag worden gemaakt. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in augustus 2007 een ambitieus politiemilieuplan voor de periode tot 2011 vastgesteld, gericht op verdere verbetering van de uitvoering van de politiemilieutaak en meer opsporing van ernstige milieucriminaliteit. De evaluatie zal moeten uitwijzen of alle plannen en de uitvoering daarvan leiden tot het gewenste resultaat.

Programma Vernieuwing Toezicht; samenwerkende rijksinspecties

Vanuit de nota «Vernieuwing Rijksdienst» en vanuit de noodzaak om een oplossing te bieden voor de bestuurlijke drukte wil het Kabinet het rijks-toezicht vernieuwen en verbeteren. Dit gebeurt via het rijksbrede programma «Vernieuwing toezicht», de opvolger van het programma «Eenduidig toezicht». Het programma richt zich op de uitvoering, de organisatie en de modernisering van het toezicht. De Inspectieraad – waaraan de gezamenlijke rijksinspecties deelnemen – is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Uitgangspunt is: «je gaat erover of niet». Doel van het programma is om – door samenwerking tussen en professionalisering van de rijksinspecties – een vermindering van toezichtlasten en een effectiever toezicht te realiseren. De toezichtlast moet deze kabinetsperiode met ten minste 25% worden teruggebracht. De kern van de aanpak vormt de inrichting van het toezicht vanuit het perspectief van de gecontroleerde partij. Daarbij is het uitgangspunt dat de gecontroleerde slechts met één toezichtinstantie vanuit het Rijk te maken heeft. Overigens kunnen bedrijven, instellingen en burgers ook zelf bijdragen aan het daadwerkelijk verminderen van de toezichtlast door verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving van de regels.

De VROM-Inspectie heeft het voortouw bij vier domeinen: afval, chemie, nucleaire industrie en buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Een onderdeel hierbij is het uitvoeren van gezamenlijke risicoanalyses. De VROM-Inspectie is echter niet alleen verantwoordelijk voor de toezichtlast. Uit metingen in de domeinen Chemie en Afval blijkt dat met name de decentrale overheden voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de toezichtlast. Om de toezichtlast daadwerkelijk te verminderen is intensieve samenwerking noodzakelijk tussen toezichthouders van het rijk en de decentrale overheden, ook bij uitwisseling van gegevens en ICT. Bovendien kan herverdeling van uitvoerende taken tussen toezichthouders aan de orde zijn. Zo vindt momenteel een verkenning plaats van de gemeenschappelijke toezichtregelingen voor de zware industrie binnen het domein chemie. Het gaat hierbij om een verkenning tussen de provincies, de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie en het Staatstoezicht op de Mijnen. Uitgangspunt is een transparante verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden.

Visiedocument buitengewoon opsporingsambtenaren milieu

In opdracht van het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) is het Visiedocument buitengewoon opsporingsambtenaren milieu opgesteld. Momenteel dragen naar schatting 2000 buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) op basis van de Wet op de economische delicten (WED) bij aan de handhaving van de milieuwetgeving, controleurs openbare ruimte en andere «leefbaarheidsboa's» niet meegerekend. Zij zijn te vinden bij gemeenten, provincies, waterschappen, rijksinstanties en particuliere werkgevers. Vaak combineren zij de opsporingsfunctie met milieutoezicht.

Het huidige stelsel van milieuboa's functioneert niet goed. Het stelsel is onoverzichtelijk en complex, mist samenhang en wordt gekenmerkt door een grote mate van vrijblijvendheid; bovendien is niemand in de positie om voor een goede werking ervan te zorgen. Verder is de afgelopen jaren, onder meer bij de pilots met het Besluit bestuurlijke transactie milieudelicten, gebleken dat veel milieuboa's te weinig (strafvorderlijke) kennis en praktische vaardigheden hebben, doordat in hen onvoldoende is geïnvesteerd en de huidige opleiding tekortschiet. Waar er derhalve nu reeds voldoende aanleiding is om in deze situatie verandering te brengen, wordt de urgentie hiervan alleen maar groter, wanneer de milieuboa's door de introductie van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid een grotere rol gaan spelen bij de milieuhandhaving en hun aantal naar verwachting gaat toenemen.

In het visiedocument wordt beschreven hoe het stelsel van milieuboa's zal worden verbeterd en welke inspanningen worden verricht ten behoeve van een goede opleiding van huidige en toekomstige milieuboa's. Het samenhangende pakket van voorstellen kan worden samengevat in vier trefwoorden:

- vereenvoudiging;
- meer samenhang;
- einde aan vrijblijvendheid;
- professionalisering.

Bij de eerste drie gaat het om het stelsel van milieuboa's, bij het vierde gaat het om de opleiding en bijscholing van milieuboa's. Tussen beide bestaat een onlosmakelijke samenhang: investeren in de professionaliteit heeft weinig nut, als het stelsel niet wordt verbeterd, maar het omgekeerd geldt evenzeer.