

Vergaderjaar 2013–2014

33 872

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 april 2013 en het nader rapport d.d. 11 februari 2014, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 2013, no. 13.000221, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 februari 2013, no. 13.000211, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij en in afschrift aan de Minister van Veiligheid en Justitie te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 april 2013, nr. W14.13.0029/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op de opmerkingen van de Afdeling ga ik in het navolgende in, waarbij ik de volgorde en nummering van het advies zal aanhouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Borging Packagedeal «Mans/eindbeeld»	2
3.	Verplichtingen tot overleg	9
4.	Bindende werking handhavingsprioriteiten	10
5.	Toezicht en geschilbeslechting	12
6.	Uitwisseling van gegevens	15
7.	Delegatie	21
8.	Jaarlijks onderzoek	25
9.	Prestatievergelijking	28
10.	Generiek toezicht waterschappen	29
11.	Overige opmerkingen	29
Bijlage I Redactionele kanttekeningen		35
Bijlage II Overige redactionele kanttekeningen		36

1. Inleiding

Het voorstel beoogt de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Het voorstel voegt een nieuw hoofdstuk in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)² en maakt het onder meer mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kwaliteitscriteria worden geformuleerd waaraan de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving moeten voldoen. Het voorstel verplicht provincies en gemeenten om bij amvb aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben, op basis van mandaat uit te laten voeren door zogeheten regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Ten slotte beoogt het voorstel de samenwerking tussen enerzijds provincies, gemeenten, waterschappen en RUD's en anderzijds het openbaar ministerie (OM) en politie te verbeteren door hen te verplichten tot (regelmatig) overleg en het uitwisselen van informatie.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen over de inhoud en de vormgeving. De Afdeling onderschrijft het belang van een goede uitvoering van de VTH-taken op het terrein van het omgevingsrecht. De Afdeling merkt op dat bundeling van de deskundigheid en capaciteit in RUD's daaraan een bijdrage kan leveren. De Afdeling is evenwel van oordeel dat aan de wijze waarop dit voorstel de toekenning van taken en bevoegdheden aan RUD's regelt bezwaren kleven. Daarnaast merkt de Afdeling op dat het voorstel op de onderdelen overleg, bindende prioriteitstelling, toezicht en informatie-uitwisseling nadere doordenking behoeft. Voorts merkt zij op dat te veel onderwerpen worden gedelegeerd naar het niveau van een amvb of een ministeriële regeling. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

2. Borging Packagedeal «Mans/eindbeeld»

In 2009 zijn tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk afspraken gemaakt, in de zogeheten Packagedeal «Mans/eindbeeld» (Packagedeal), om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken) op het gebied van het omgevingsrecht structureel te

² Hoofdstuk 5A Kwaliteitsbevordering en samenwerking.

verbeteren.³ Een van die afspraken is dat de gemeenten en provincies samen in de vorm van een openbaar lichaam regionale uitvoeringsdiensten oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten en provincies is ook afgesproken dat zij voor de VTH-taken het bevoegd gezag blijven en dat zij de eindverantwoordelijkheid dragen voor de taken van de RUD's. Het voorstel dient ter borging van de afspraken uit de packagedeal.⁴

Ingevolge artikel 5.33, vierde lid, stellen gedeputeerde staten (GS) en burgemeester en wethouders (B&W) een openbaar lichaam in als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ten behoeve van het uitoefenen van krachtens een amvb aangewezen taken en bevoegdheden. Op grond van artikel 5.33, eerste lid, rust op GS en B&W de zorgplicht om eerdergenoemde taken in het verband van een RUD uit te laten oefenen.

Op grond van artikel 5.33, tweede lid, eerste volzin, worden bij amvb taken en bevoegdheden, als bedoeld in het eerste lid, aangewezen die in ieder geval in het verband van een RUD worden uitgeoefend. Het betreft de taken en bevoegdheden die zijn genoemd in het zogeheten basistakenpakket.⁵

Volgens de toelichting zal de directeur van een RUD op basis van mandaat van GS en B&W gaan functioneren. Dit mandaat wordt niet wettelijk voorgeschreven, maar een standaardformat voor een stevige mandaatregeling zal in bestuurlijk overleg worden opgesteld.⁶ Door te mandateren kan, volgens de toelichting, een doortastend en zo onafhankelijk mogelijk optreden tegen overtredingen worden bevorderd zonder tekort te doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een toereikende handhaving.⁷

De Afdeling maakt hierna allereerst opmerkingen over het hybride stelsel dat binnen de Wabo ontstaat door de combinatie van enerzijds de aanwijzing van het basistakenpakket bij amvb en anderzijds een «vrijwillig verplicht» mandaat. Daarna maakt zij opmerkingen over de «verplichting» tot mandaat als zodanig en in samenhang met de verplichting tot instelling van een openbaar lichaam als bedoeld in de Wgr.

a. Hybride stelsel

De Wabo is ingevoerd om de administratieve lasten van burgers en bedrijven te verminderen, door hen in plaats van diverse vergunningen voor één fysiek project (bijvoorbeeld bouw, aanleg, oprichten, gebruik en sloop) te laten aanvragen, hen de mogelijkheid te bieden voortaan één aanvraag in te dienen voor één omgevingsvergunning. Deze aanvraag wordt in beginsel door één bevoegd gezag beoordeeld en doorloopt één procedure. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunning draagt tevens zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de omgevingsvergunning.⁸ Dit stelsel wordt door het voorliggende voorstel weliswaar niet formeel doorbroken door bij amvb VTH-taken aan te wijzen die geschikt worden geacht voor een mandaat aan een RUD, maar wel materieel. De in de Wabo en in andere omgevingsrechtelijke wetgeving geregelde toedeling van taken en bevoegdheden aan GS en

³ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd op de website www.uitvoeringmetambitie.nl.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 2.2.4 Wettelijke borging.

⁵ Versie 2.3, van 25 mei 2011, vastgesteld na overleg met VNG, IPO en I&M; kan worden geraadpleegd op de website www.uitvoeringmetambitie.nl.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 7.3 Overige en via internet ingekomen reacties.

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking.

⁸ Memorie van toelichting bij de Wabo, algemeen deel, hoofdstuk 2 Toestemmingsstelsel, § 2.1 Algemeen deel (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 14).

B&W blijven ongewijzigd, maar het voorstel biedt wel een grondslag om bij amvb, uit eerdergenoemde taken en bevoegdheden, een pakket van VTH-taken aan te wijzen die in ieder geval in mandaat uitgeoefend zouden moeten worden door (de directeur van) een RUD. Hierdoor ontstaat – als gevolg van de afspraken in de Packagedeal – binnen de Wabo een hybride stelsel.

b. «Verplichting» tot mandaat

Het voorstel leunt sterk op een «vrijwillig verplicht» te verlenen mandaat door GS en B&W. Het voorstel verplicht weliswaar niet expliciet tot mandaat, maar gelet op de zorgplicht, van artikel 5.33, eerste lid, de aanwijzing van het basistakenpakket in artikel 5.33, tweede lid, in combinatie met het in de toelichting genoemde generieke toezicht zal mandaat kunnen worden afgedwongen.⁹

Wat de mandaatregeling zelf betreft, merkt de Afdeling op dat de beoogde relatie tussen RUD's en GS/B&W beheerst wordt door de regeling van mandaat in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).¹⁰ In dit verband is van belang dat de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies kan geven en dat de gemandateerde de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen dient te verschaffen.¹¹ Daarnaast blijft de mandaatgever bevoegd de gemandateerde bevoegdheid (zelf) uit te oefenen en kan hij het mandaat te allen tijde intrekken.¹² Uit deze beschrijving volgt dat een mandaatregeling niet stevig kan zijn, omdat de Awb veel bevoegdheden voorbehoudt aan de mandaatgever. Het beoogde verplichte karakter van mandaatverlening staat derhalve op gespannen voet met het uitgangspunt dat GS en B&W over eigen bevoegdheden blijven beschikken die zij logischerwijs met toepassing van de in de Awb neergelegde mandaatregels naar eigen inzicht mogen blijven uitoefenen. Hierdoor ontstaat ook in de praktijk een onduidelijke situatie. Enerzijds bestaat het risico dat de beoogde zelfstandige positie van de RUD's door de mandaatconstructie en de daarop toepasselijke Awb-regels niet zal worden bereikt. Anderzijds dreigt de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid van provincies en gemeenten te worden doorkruist door het verplichtende karakter van het mandaat zoals thans beoogd.

c. Verplichting tot instelling van een openbaar lichaam

Uit het voorgestelde artikel 5.33, vierde lid, volgt voor GS en B&W de verplichting om openbare lichamen in te stellen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wgr (RUD's). De Afdeling merkt op dat uit de keuze voor de organisatievorm van een openbaar lichaam volgt dat ook de bepalingen uit de Wgr van toepassing worden die de relatie van de deelnemende provincies en gemeenten tot het openbaar lichaam nader bepalen. Deze bepalingen zorgen voor minder vrijblijvendheid in de samenwerking tussen die bestuursorganen. Tot deze bepalingen horen onder meer de verplichting om medewerking te verlenen aan de uitvoering van besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam (zie hierna onder punt 5a), de organisatiestructuur (zie hierna onder punt 6),

⁹ Volgens de toelichting kan de provincie ingrijpen in het kader van het interbestuurlijk toezicht, indien een gemeente de betreffende taak niet op regionaal niveau laat uitvoeren (memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.7 Basistakenpakket).

¹⁰ Zie Afdeling 10.1.1 van de Awb.

¹¹ Zie artikel 10:6 van de Awb.

¹² Zie artikel 10:7 en 10:8 van de Awb.

informatie- en verantwoordingsverplichtingen (zie hierna onder punt 8) en een regeling voor de beslechting van geschillen (zie hierna onder punt 5b).¹³

Tot slot wijst de Afdeling ook op artikel 10, tweede lid, van de Wgr.¹⁴ Op grond van dit artikellid wordt in een regeling waarbij een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, wordt ingesteld, op voorhand aangegeven welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten en provincies aan het bestuur van het openbaar lichaam overdragen. Daarbij is dus geen sprake van mandaat achteraf, maar van voorafgaande delegatie van bevoegdheden.

d. Concluderende opmerkingen

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen gemaakt over de constructie van aanwijzing bij amvb van het basistakenpakket in combinatie met mandaat.

De Afdeling beseft dat de voorgestelde constructie gebaseerd is op de uitdrukkelijke wens van provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk te blijven voor de VTH-taken. De Afdeling is evenwel van oordeel dat aan de nu gekozen constructie bezwaren kleven. Allereerst omdat binnen de Wabo een hybride stelsel ontstaat waarin de taken en bevoegdheden formeel zijn toebedeeld aan GS en B&W, maar materieel op basis van mandaat worden toebedeeld aan de RUD's.

Voorts heeft de Afdeling gewezen op de kwetsbare onderdelen in de «verplichting» tot mandaat en de mogelijke gevolgen daarvan voor de positie van de RUD. Ten slotte heeft de Afdeling gewezen op de wettelijke consequenties van de keuze voor een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wgr. Voor zover een openbaar lichaam bevoegdheden uitoefent ligt het in de rede dat deze niet worden gemandateerd, maar overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de Wgr worden gedelegeerd.

In het licht van het vorenstaande is de gekozen constructie van aanwijzing van het basistakenpakket bij amvb in combinatie met mandaat aan een openbaar lichaam als bedoeld in de Wgr naar het oordeel van de Afdeling vleesnochvis. De Afdeling adviseert deze dan ook te heroverwegen.

Met het oog op die heroverweging is de Afdeling van oordeel dat in het belang van een goede uitvoering van de VTH-taken op het terrein van het omgevingsrecht gekozen dient te worden uit twee opties. De eerste optie is dat uitgegaan wordt van mandaat op vrijwillige basis waarbij slechts een gering aantal wettelijke regels noodzakelijk is. De andere optie is dat overeenkomstig de Wgr een openbaar lichaam wordt ingesteld waaraan bevoegdheden worden gedelegeerd en ook overigens wordt aangesloten bij de systematiek van de Wgr.

In het eerste geval zal kunnen worden volstaan met het verplicht stellen van de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de VTH-taken, zoals voorgesteld in artikel 5.28, eerste lid. Om aan die criteria en de eisen van voldoende deskundigheid te voldoen zal moeten worden samengewerkt. Indien dat onverhoopt niet gebeurt, zal GS of B&W daar – in het kader van het horizontale toezicht – allereerst op worden aangesproken door de eigen provinciale staten onderscheidenlijk gemeenteraad. Indien ook dat geen soelaas biedt, kan hetzij worden ingegrepen op basis van het

¹³ Zie onder meer art. 10a, de artikelen 13 tot en met 19 en de artikelen 28, 50a, 62, 120 en 123 van de Wgr.

¹⁴ Deze bepaling geldt alleen voor regelingen tussen gemeenten, maar wordt elders in de Wgr op andere gemeenschappelijke regelingen van overeenkomstige toepassing verklaard.

verticale generieke toezicht, hetzij op basis van de artikelen 99 en 103c van de Wgr. Op grond van artikel 99, eerste lid, kunnen GS, op verzoek van het bestuur van een of meer gemeenten, indien een zwaarwegend openbaar belang dat vereist, gemeenten aanwijzen waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen. Dit artikel ziet vooral op gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, tussen waterschappen en tussen waterschappen en gemeenten. Ingevolge artikel 103c, eerste lid, komt, indien het gaat om een gemeenschappelijke regeling waaraan ook provincies deelnemen, deze aanwijzingsbevoegdheid toe aan de Minister wie het aangaat, in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Indien een aanwijzing, hetzij van GS, hetzij van een Minister, binnen zes maanden niet wordt opgevolgd, wordt, op grond van artikel 103, eerste lid, van de Wgr, bij koninklijk besluit een regeling overeenkomstig de aanwijzing opgelegd.

In het tweede geval wordt een openbaar lichaam ingesteld waaraan echter – anders dan in het wetsvoorstel – overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de Wgr door de betrokken bestuursorganen bevoegdheden worden gedelegeerd.

In dit geval wordt weliswaar niet tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten en provincies om zelf verantwoordelijk te blijven voor de uitoefening van de VTH-taken, maar wordt wel voldaan aan de afspraak uit de Packagedeal om openbare lichamen in te stellen en die te belasten met een basistakenpakket.

2a. hybride stelsel

De Afdeling merkt op dat met dit wetsvoorstel het één-loket-systeem voor vergunningen (één aanvraag en één vergunning) materieel wordt doorbroken en binnen de Wabo een hybride stelsel zou ontstaan. Dat is niet het geval. Het Omgevingsloket Online (OLO) is de digitale *front office*. Daar worden aanvragen digitaal ingediend. De gemaakte afspraken tussen gemeenten en provincies enerzijds en omgevingsdiensten/RUD's anderzijds bepalen wie het besluit op de aanvraag voorbereidt. Het OLO is te beschouwen als een officieel loket voor het bevoegd gezag, een zogenaamde *front office*. De omgevingsdiensten/RUD's bereiden als een gezamenlijke *back office* van daaraan deelnemende gemeenten en provincies, het milieudeel voor de vergunningverlening voor, maar het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de omgevingsvergunning. Dit is niet veel anders dan thans ook al het geval is. Bij de voorbereiding van het milieudeel van de omgevingsvergunning wordt nu veelvuldig ontbrekende specialistische kennis ingehuurd. Die specialistische kennis wordt in de toekomst geleverd door de omgevingsdiensten. Daarmee verandert dit wetsvoorstel ook materieel de feitelijke situatie niet. Hieronder wordt niet van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), maar van omgevingsdiensten gesproken, omdat ingestelde diensten zich in meerderheid zo noemen.

2b. «verplichting» tot mandaat

De Afdeling geeft aan dat het voorstel sterk leunt op een «vrijwillig verplicht» mandaat, waardoor er – omdat de algemene mandaatregels van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn – een onduidelijke situatie ontstaat. De Afdeling is met name kritisch over het voor advies voorgelegde artikel 5.33 dat bij de Afdeling de indruk heeft gewekt dat mandaat zal kunnen worden afgedwongen («wettelijk verplicht mandaat»), gelet op de zorgplicht van artikel 5.33, eerste lid (thans artikel 5.8, tweede lid).

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast en is de toelichting verduidelijkt. De Afdeling merkt terecht op dat in het wetsvoorstel niet kan worden bepaald dat door het bevoegd gezag bevoegdheden moeten worden gemandateerd. Een verschuiving in de bestaande (en in hoofdstuk 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vastgelegde) bevoegdheidsverdeling is niet beoogd en maakt geen onderdeel uit van de package deal (die verder is toegelicht en uitgewerkt in de nadere kabinetsreactie van 19 juni 2009, Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130). Omdat de formulering van artikel 5.33, eerste en tweede lid, (oud) dit misverstand opriep, is het thans voorgestelde artikel 5.8, tweede en derde lid, op dat punt verduidelijkt door in beide leden het bevoegd gezag niet langer te verplichten zorg te dragen voor en het opdragen van taken en bevoegdheden, maar uitsluitend tot het opdragen van taken. Bovendien zijn de paragrafen 2.2.1 en 3.8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld en verduidelijkt. Om ervoor te zorgen dat geen verwarring mogelijk is over de bedoeling van dit wetsvoorstel als het gaat om de toedeling van bevoegdheden, is hier aangegeven dat het ingevolge de Wabo bevoegde gezag verantwoordelijk is en blijft voor de (kwaliteit van) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Het bevoegd gezag moet daarvoor in ieder geval de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket opdragen aan de omgevingsdiensten. Het bevoegd gezag kan wel bevoegdheden mandateren aan omgevingsdiensten (bijvoorbeeld de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning), maar blijft voor die besluiten als mandaatgever verantwoordelijk. In paragraaf 3.8 is aangegeven dat een stevig mandaat wenselijk wordt geacht voor de bij de opgedragen taken behorende bevoegdheden om de positie van de directeuren van de omgevingsdiensten zo stevig en onafhankelijk mogelijk te maken met name bij handhavingsbesluiten. Met stevig mandaat wordt bedoeld op een voorkeur voor het minimaliseren van de bemoeienis van het bevoegd gezag met individuele (handhavings-)besluiten. Het is de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid van de mandaatgever (gemeenten en provincies) dit vast te leggen in het mandaatbesluit.

Binnen de omgevingsdiensten worden de besluiten voorbereid. In de gevallen waarin de bevoegdheid tot het nemen van besluiten is gemandateerd, ondertekent de directeur van de omgevingsdienst het besluit namens het bevoegd gezag. In gevallen waarin niet is gemandateerd, ondertekenen burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, het besluit.

2c. verplichting tot instelling van een openbaar lichaam

De Afdeling wijst op artikel 10, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waaruit zou voortvloeien dat het in het kader van de Wgr noodzakelijk is om bij de instelling van een openbaar lichaam bestuursrechtelijke bevoegdheden te delegeren en dat na de instelling geen mandaat meer verleend zou kunnen worden. Artikel 10, tweede lid, van de Wgr verplicht hiertoe echter niet. Ingevolge artikel 10, tweede lid, Wgr moet worden aangegeven welke bevoegdheden worden overgedragen, maar dit hoeven geen bestuursrechtelijke beslissingsbevoegdheden te zijn. Het kan ook gaan om het overdragen van privaatrechtelijke bevoegdheden om bijvoorbeeld arbeidsovereenkomsten aan te gaan. De Wgr staat niet in de weg aan de huidige praktijk waarin na de instelling van een omgevingsdienst als openbaar lichaam, mandaat wordt verleend voor het uitoefenen van bevoegdheden.

De Afdeling merkt terecht op dat de organisatievorm van een openbaar lichaam en de toepasselijkheid van de bepalingen van de Wgr zorgen voor minder vrijblijvendheid in de samenwerking tussen de bestuursorganen. Minder vrijblijvendheid is echter niet voldoende om het doel van het

wetsvoorstel te realiseren, te weten het structureel verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht. Daarvoor is het nodig om meer sturing te geven aan de aard en uitvoering van de samenwerking.

2d.

De Afdeling adviseert te kiezen tussen:

- uitgaan van mandaat op vrijwillige basis waarbij slechts een gering aantal wettelijke regels noodzakelijk zijn óf
- het Rijk zorgt ervoor dat alle taken én bevoegdheden op het gebied van VTH van gemeenten en provincies worden gedelegeerd aan de omgevingsdiensten.

Dit advies is niet gevolgd, omdat de kritiek van de Afdeling in feite de afspraken uit de package deal betreft. De package deal biedt een oplossing voor de door de commissie Mans geconstateerde problemen bij VTH van fragmentatie en vrijblijvendheid. De afspraken uit de package deal zijn geborgd in het wetsvoorstel.

Los daarvan zou de door de Afdeling als eerste optie voorgestelde «light» variant – volstaan met het verplicht stellen van kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken, waarbij in eerste instantie horizontaal toezicht en in tweede instantie hetzij verticaal toezicht hetzij ingrijpen op basis van de artikelen 99 en 103c Wgr zou moeten plaatsvinden – het continueren van de huidige situatie betekenen. Het realiseren van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten en het op een gelijk kwaliteitsniveau brengen van VTH-taken voor in ieder geval het basistakenpakket, zijn twee belangrijke pijlers waarmee aan de door de commissie Mans gesignaleerde problemen van fragmentatie en vrijblijvendheid tegemoet wordt gekomen. De kwaliteitscriteria op zichzelf zijn namelijk niet van een zodanige aard dat daarop een samenwerkingsplicht gebaseerd kan worden en er kan geen landsdekkend regionaal stelsel mee afgedwongen worden op de wijze die noodzakelijk wordt geacht (op de schaal van de veiligheidsregio's). Daar zijn een expliciete samenwerkingsplicht en een regionale indeling voor nodig. De drempel voor het toepassen van de aanwijzingsbevoegdheden van de Wgr is te hoog om daarmee het uitgangspunt van vrijwilligheid te doorbreken. Dit zou niet leiden tot een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten.

Zou worden gekozen voor de tweede optie – het delegeren van bevoegdheden aan de omgevingdiensten als openbaar lichaam – dan zouden burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten geen mogelijkheid hebben om vanuit hun politieke verantwoordelijkheid te handelen. Dat kan problematisch zijn bijvoorbeeld in de situatie dat een omgevingsdienst weigert tot handhaving over te gaan in gevallen waarin burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten daartoe onder invloed van de gemeenteraad of provinciale staten of naar aanleiding van een uitspraak van de bestuursrechter gehouden zouden zijn. Het vanuit politieke verantwoordelijkheid handelen, kan wel bij mandaat, zie bijvoorbeeld ook het nader rapport bij de opmerking van de Afdeling onder punt 5b.

Gezien de hierboven geschetste achtergrond van de gemaakte keuze van de wettelijke borging van de gemaakte afspraken en omdat de Afdeling wel het doel van het wetsvoorstel onderschrijft, is het stelsel zoals uitgewerkt in het aan de Afdeling voor advies voorgelegde voorstel van wet, gehandhaafd.

3. Verplichtingen tot overleg

Het voorstel en de toelichting maken melding van vier in te voeren overleggen, al dan niet in de vorm van een of meer overlegorganen. Ten eerste vindt ingevolge artikel 5.30, eerste lid, regelmatig (landelijk) overleg plaats tussen de Minister van I&M, andere betrokken Ministers, vertegenwoordigers vanuit de bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen, het OM en de RUD's. Op grond van artikel 5.30, tweede lid, eerste volzin, stellen de Minister van I&M en betrokken Ministers voor dat overleg een of meer overlegorganen in, waarbij in elk van die gevallen de samenstelling van het overlegorgaan wordt bepaald. Ten tweede vindt ingevolge artikel 5.31, tweede lid, in iedere provincie regelmatig overleg plaats tussen de bestuursorganen, die belast zijn met de taken en bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5.28, eerste lid, onder a en b, en 5.29, eerste lid, onder a en b. Op grond van artikel 5.31, derde lid, stellen GS daartoe een of meer overlegorganen in.¹⁵

Ten derde vindt overleg plaats tussen GS en B&W die, ingevolge artikel 5.33, vierde lid, een regionale uitvoeringsdienst hebben ingesteld. Ten vierde vindt, volgens de toelichting, overleg plaats tussen de bestuurders van de RUD's, binnen het in oprichting zijnde RUD-Beraad.¹⁶

De Afdeling merkt op dat het hierboven genoemde landelijke overleg, provinciale overleg en RUD-Beraad bovenop het overleg en de afstemming van het toezicht en de handhaving komen binnen een RUD. Aangezien GS eveneens kunnen deelnemen in RUD's, al dan niet door deel uit te maken van het bestuur, lijkt vooral het provinciale overleg overlap te vertonen met het overleg binnen RUD's.

De Afdeling merkt voorts op dat het voorgestelde aantal verplichtingen tot overleg, in combinatie met de bevoegdheid om meer dan één overlegorgaan in te stellen, contraproductief kan zijn voor het bereiken van de doelstelling van dit voorstel. Het is immers niet denkbeeldig dat de besluitvorming in het ene overleg gaat wachten op de besluitvorming in een ander overleg, hetgeen een vertragend effect kan hebben op bijvoorbeeld het handhavend optreden. Ten slotte merkt de Afdeling op dat het aantal overleggen haaks lijkt te staan op het streven van de regering om de bestuurlijke en ambtelijke drukte te verminderen.¹⁷ De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan dit punt en het voorstel zo nodig aan te passen.

3.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de overlegverplichtingen. In de eerste plaats is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling paragraaf 3.1. van de toelichting verduidelijkt en aangevuld met passages over het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Het Bestuurlijk Omgevingsberaad is het enige verplichte overleg. Dat er meer overleggen zullen zijn, ligt voor de hand. Er zal een opdrachtgever-opdrachtnemersoverleg zijn provincie/gemeenten en omgevingsdienst) en een collegiaal overleg (verschillende omgevingsdiensten). Deze overleggen zijn echter niet verplicht. In de tweede plaats is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, artikel 5.31, tweede en derde lid, geschrappt (thans: artikel 5.8). In die leden werd nader invulling

¹⁵ Anders dan in artikel 5.30 is in artikel 5.32 niet voorzien in de bevoegdheid de samenstelling van een overlegorgaan te bepalen.

¹⁶ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.34.

¹⁷ Regeerakkoord «Bruggen slaan», Hoofdstuk XIII Bestuur: «De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk» (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, blz. 41).

gegeven aan de wijze waarop de zorg voor de coördinatie door gedeputeerde staten binnen de provincie ingevuld moest worden.

4. Bindende werking handhavingsprioriteiten

Ingevolge artikel 5.29, eerste lid, onderdeel a, worden bij amvb regels gesteld over het volgens een strategie en programma uitoefenen van de bevoegdheden tot handhaving (...) waaronder de prioriteitenstelling bij de handhaving voor zover die prioriteitenstelling van bovenregionaal belang is.¹⁸ Volgens de toelichting biedt het voorgestelde artikel 5.29 de basis voor een bindende doorwerking (afdwingbaarheid) van de tijdens het landelijke overleg gemaakte afspraken over prioriteitenstelling, handhavings- en interventiestrategieën.¹⁹

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

Allereerst merkt de Afdeling op dat er volgens de toelichting behoefte bestaat aan bindende werking van landelijke afspraken, omdat de gemaakte afspraken in het bestuurlijke overleg met het IPO en de VNG in de huidige praktijk te kort schieten. Ook wordt in de toelichting gewezen op de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van I&M voor het VTH-stelsel, naast de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid van provincies en gemeenten voor de VTH-taken.²⁰ De Afdeling acht de gegeven toelichting voor het verlenen van bindende werking aan landelijke afspraken te summier, zeker in het licht van de hieronder te maken opmerkingen.

Naar het oordeel van de Afdeling stuit de verlening van bindende werking aan de landelijke afspraken – nog daargelaten of zij noodzakelijk is om naleving te realiseren – op een aantal bezwaren, die het gevolg zijn van het gegeven dat ook handhavingscapaciteit in omvang niet onbeperkt is.

De Afdeling merkt op dat het risico bestaat dat door de bindende werking onvoldoende rekening kan worden gehouden met regionale en lokale verschillen. Het gevolg hiervan kan zijn dat het beoogde maatwerk bij de uitoefening van VTH-taken op decentraal niveau, in onvoldoende mate wordt gerealiseerd. In dat verband is ook onduidelijk hoe de landelijke afspraken die voortvloeien uit het overleg, bedoeld in artikel 5.30, zich verhouden tot de regionale afspraken, bedoeld in artikel 5.31, eerste lid, tweede volzin. Evenmin gaat de toelichting in op de vraag hoe in het voorstel de landelijke en regionale afspraken over prioriteiten (actieve handhaving) zich verhouden tot de handhaving waarbij toevalligerwijs overtredingen worden voorgesteld dan wel de handhaving op verzoek (passieve handhaving). Indien een concrete overtreding wordt geconstateerd dan wel om handhaving door hetzij een derdebelanghebbende, hetzij de democratisch gekozen gemeenteraad of provinciale staten wordt verzocht – de zogeheten passieve handhaving – kan het bevoegd gezag doorgaans niet volstaan met te verwijzen naar de prioritering. Prioritering kan immers leiden tot het afzien van handhaving van bepaalde categorieën van overtredingen, hetgeen op gespannen voet staat met de huidige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.²¹ In de toelichting is hieraan geen aandacht besteed. De huidige jurisprudentie gaat uit van een

¹⁸ Ook in de strafrechtelijke evenknie van dit artikel, in het voorgestelde artikel 58a van de Wet economische delicten (WED), kunnen bij amvb regels worden gesteld voor het volgens een strategie en programma uitoefenen van bevoegdheden tot opsporing van overtredingen.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.3 Kwaliteitsbevordering door samenwerking op landelijk en (boven)regionaal niveau.

²⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.1 Aansturing van het VTH-stelsel.

²¹ ABRS 30 juni 2004, nr. 200307286, AB 2004/320.

beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat slechts onder bijzondere omstandigheden handhaving achterwege mag blijven. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of in het geval dat het handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van handhaving in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De Afdeling merkt op dat deze jurisprudentielijn is ontwikkeld voordat aan het stellen van prioriteiten bindende werking kon worden verleend. In die jurisprudentie zou onder invloed van de voorgestelde bindende werking wijziging kunnen komen. Achtergrond van deze jurisprudentie is evenwel dat de burger er op mag vertrouwen dat gestelde regels daadwerkelijk worden gehandhaafd en dat voorkomen moet worden dat door overleg tussen overtreder en bestuur wettelijke procedures en belangen van derden buiten spel wordt gezet. De Afdeling acht het niet denkbeeldig dat de bindende landelijke prioriteiten de handhaving van andere wettelijke voorschriften op deze wijze kan ondermijnen, tegen welke ondermijning de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak een dam beoogde op te werpen.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan bovengenoemde bezwaren en zo nodig de bindende werking te heroverwegen.

4.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen, in verband met het bezwaar dat door de bindende werking van de strategie en het programma uit artikel 5.4 (nieuw) onvoldoende rekening gehouden kan worden met regionale en lokale verschillen en dan met name dat bijgevolg onvoldoende zeker gesteld kan worden dat de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (handhavingsplicht) niet wordt ondermijnd. De Afdeling geeft aan bezorgd te zijn over het beslag dat de landelijke prioriteiten op de handhavingscapaciteit zal leggen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in paragraaf 3.3 van de toelichting verduidelijkt hoe de landelijke en regionale afspraken zich tot elkaar verhouden. Daar is aangegeven dat omdat de handhavingstrategie en de bovenregionale prioriteiten in het Bestuurlijk Omgevingsberaad worden vastgesteld, welk overleg wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, daar verzekerd kan worden dat er voldoende capaciteit overblijft voor de regionale of lokale prioriteiten en dat rekening gehouden kan worden met lokale en regionale verschillen.

In het verleden is bij verschillende gelegenheden het belang onderstreept van het kunnen vastleggen van landelijke prioriteiten in de vorm van algemeen verbindende voorschriften in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling²². Tot nu toe hebben de afspraken geen bindende werking voor gemeenten en provincies. Het toekennen van bindende werking vloeit voort uit de constatering van de commissie Mans dat een landelijke prioritering zonder bindende werking niet werkt, omdat dit te vrijblijvend is.

Besluiten van het Bestuurlijk Omgevingsberaad over prioritering krijgen niet automatisch bindende werking. Dit vergt uitwerking op het niveau van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

²² Twee brieven met kabinetsstandpunten over het rapport van de Commissie Mans: Kamerstukken I 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 6 en Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 130, p. 11.

Het is niet de bedoeling om met het stellen van landelijke prioriteiten een vergaand beslag op de lokale en regionale handhavingscapaciteit te leggen. Waar het om gaat is dat er voor een af te spreken periode prioriteit wordt gegeven aan een landsdekkende aanpak van een beperkt aantal handhavingsproblemen. Om urgente problemen gezamenlijk en uniform aan te pakken, zoals bijvoorbeeld asbest en bodemverontreiniging, maar zeker ook om te voorkomen dat die problemen zich gaan verplaatsen naar regio's waar ze mogelijk zonder afspraken daarover niet zouden worden aangepakt. Hiervoor is landelijke prioriteitstelling noodzakelijk. Het is de verwachting, dat in de praktijk zal blijken dat de regionale prioriteiten in de meeste regio's wel zullen samenlopen met de landelijke prioriteiten. De voorbereiding van de besluitvorming over de landelijke prioriteiten in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (Minister, IPO en VNG) staat er borg voor dat maatwerk op regionaal niveau mogelijk blijft en dat capaciteit overblijft voor eigen, meer lokale prioriteiten.

5. Toezicht en geschilbeslechting

Ingevolge artikel 5.33, derde lid, brengt de regionale uitvoeringsdienst verslag uit aan GS onderscheidenlijk aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over elk geval waarin B&W onderscheidenlijk GS bij de uitoefening van taken en bevoegdheden afwijken van het oordeel van de regionale uitvoeringsdienst.

Volgens de toelichting moeten RUD's melding doen van handhavingsbesluiten die door het bevoegd gezag zijn genomen en waarbij is afgeweken van de desbetreffende adviezen van de RUD.²³ GS en de ILT moeten vervolgens in het kader van het interbestuurlijk toezicht beoordelen of de bestuurder terecht is afgeweken. Aanvankelijk is, volgens de toelichting, overwogen om niet de melding aan de interbestuurlijke toezichthouder, maar een rapportage aan het horizontale democratische controleorgaan voor te schrijven. Omdat de RUD daarbij in een lastig parket ten opzichte van zijn opdrachtgever terecht zou kunnen komen, is hiervan afgezien en direct voor de interbestuurlijke toezichtslijn gekozen.²⁴

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

a. Keuze voor versterking verticaal toezicht

De Afdeling merkt op dat de keuze voor versterking van het verticale toezicht afwijkt van het kabinetsstandpunt op het interbestuurlijke toezicht.²⁵ In dit kabinetsstandpunt staat het interne, horizontale toezicht door de eigen volksvertegenwoordiging en de rekenkamer voorop. Daarnaast wordt één externe, verticale toezichthouder aangewezen, in beginsel het naasthogere bestuursorgaan, die voor het toezicht gebruik maakt van het generieke toezichtsinstrumentarium.²⁶ Ook de Afdeling heeft eerder aangegeven het terugdringen van het verticale toezicht van groot belang te vinden voor een gelijkwaardige verhouding tussen de overheden. Uit het terugdringen van het verticale toezicht spreekt immers een groot vertrouwen in de rechtmatigheid van de taakuitoefening door

²³ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking.

²⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking.

²⁵ Kabinetsstandpunt van 23 april 2009 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61), in reactie op het rapport van de Commissie-Oosting, «Van Specifiek Naar Generiek», Den Haag, 2007.

²⁶ Deze generieke toezichtinstrumenten zijn schorsing en vernietiging van besluiten alsmede indeplaatstreding in geval van taakverwaarlozing.

decentrale overheden en in het daarop uit te oefenen horizontale toezicht.²⁷

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op de uitgangspunten van het hiervoor genoemde stelsel van interbestuurlijktoezicht, het verkiezen van het verticale toezicht boven het horizontale toezicht – een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. Het argument dat de opdrachtgever in het geval van horizontaal toezicht in een lastig parket kan terechtkomen, kan de Afdeling niet overtuigen. Allereerst niet, omdat de verantwoording aan provinciale staten of de gemeenteraad te allen tijde dat risico met zich brengt. Maar ook niet, omdat door de melding aan het verticale toezichthoudende orgaan, GS onderscheidenlijk ILT, ook een ongemakkelijke situatie zal ontstaan tussen de RUD en het betreffende college.

In het geval van de melding door de RUD aan GS kan zich bovendien een «tweepettenprobleem» voordoen. GS kunnen immers ook participeren in de betreffende RUD, al dan niet door deel uit te maken van het bestuur²⁸, en kunnen zich daardoor zowel uitlaten over het algemene handhavingsbeleid als over een specifieke handhavingskwestie. Daardoor neemt de kans op het niet onbevooroordeeld zijn van GS als toezichthouder toe.

Voorts merkt de Afdeling op dat de toelichting de indruk wekt dat in het kader van het verticale toezicht direct overgegaan zou kunnen worden tot het nemen van een besluit overeenkomstig het advies van de RUD.²⁹ Een dergelijk besluit zou dan genomen kunnen worden op basis van de bevoegdheid van het toezichthoudend bestuursorgaan tot indeplaatsstelling indien het aan toezicht onderworpen bestuursorgaan een bij of krachtens een wet gevorderde beslissing of handeling niet of niet naar behoren neemt of verricht.³⁰ De Afdeling merkt op dat in de wettelijke regeling voor ingrijpen bij taakverwaarlozing het in de plaats treden de laatste stap is in een lang traject dat begint met overleg, waarna de toon van waarschuwing steeds strenger wordt. In dat kader wordt wel gesproken van een interventieladder, waarvan het daadwerkelijke gebruik van de toezichtbevoegdheid de laatste trede vormt. Deze trede zal alleen worden gebruikt indien voorgaande stappen geen effect hebben gehad. De Afdeling merkt op dat de door de toelichting gesuggereerde snelheid van besluitvorming op basis van de te volgen procedure voor indeplaatsstelling niet mogelijk is.

Op grond van het vorenstaande adviseert de Afdeling te kiezen voor versterking van het horizontale toezicht. Dit kan naar het oordeel van de Afdeling door in artikel 5.33, derde lid, de meldingsplicht te wijzigen in een melding aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten.

b. Geschilbeslechting

De Afdeling merkt op dat artikel 5.33, derde lid, vooral ziet op de situatie dat GS of B&W afwijken van het oordeel van een RUD en niet handhavend optreden. Het is in dit verband echter ook voorstelbaar dat GS of B&W, onder invloed van hetzij provinciale staten onderscheidenlijk de gemeen-

²⁷ «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan», Tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag, 2009, blz. 29 en 75 en advies van 24 februari 2010, nr. W04.10.0252, Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4).

²⁸ Zie artikel 12 tot en met 14 van de Wgr. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.

²⁹ Door het gebruik van de woorden «onverwijld melden».

³⁰ Artikel 120 e.v. van de Provinciewet en artikel 124 e.v. van de Gemeentewet.

teraad hetzij een uitspraak van de bestuursrechter³¹, wil dat de RUD tot handhaving overgaat en de RUD dit weigert (bijvoorbeeld wegens gebrek aan menskracht, middelen of de gestelde prioriteiten). De Afdeling constateert dat in het voorstel noch in de toelichting aan deze situatie aandacht is besteed. Onduidelijk is dan ook of GS dan wel B&W in zo'n geval het mandaat moet terugnemen en zelf moet handhaven dan wel of hiervoor een aparte geschillenregeling moet worden getroffen in de gemeenschappelijke regeling, overeenkomstig artikel 28 juncto 123 van de Wgr.³²

De Afdeling adviseert in de toelichting aan dit punt aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

5a.

De Afdeling adviseert om te kiezen voor een versterking van het horizontaal toezicht en niet voor een versterking van het verticaal toezicht. De Afdeling wijst daarbij op het kabinetsstandpunt op het interbestuurlijk toezicht, constateert dat zich een «tweepettenprobleem» kan voordoen voor de omgevingsdienst en geeft aan dat de keuze voor de versterking van het horizontaal toezicht de indruk wekt dat direct overgegaan zou kunnen worden tot het nemen van een besluit op grond van het advies van een omgevingsdienst, terwijl het bij indeplaatsstelling gaat om een lang traject dat begint met overleg. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast. Het voorgestelde artikel 5.33, derde lid (oud) – waarin de omgevingsdienst werd verplicht verslag uit te brengen over elk geval waarin burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, af zouden wijken van het oordeel van de omgevingsdienst – is vervangen door artikel 5.9 (nieuw), waarin de verplichting is opgenomen voor burgemeester en wethouders, respectievelijk gedeputeerde staten, om jaarlijks verslag te doen aan de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, van de gevallen waarin is afgeweken van door de dienst voorgestelde ontwerpbesluiten.

5b.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan de situatie waarin een omgevingsdienst een opgedragen taak niet uitvoert of een gemandateerde beslissing niet neemt. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de toelichting aangegeven dat het niet nemen van een gemandateerde beslissing of het zich niet houden aan de mandaatsinstructies een kwestie betreft tussen het bevoegd gezag als opdrachtgever van de omgevingsdienst en de omgevingsdienst. Het ligt voor de hand dat tussen deze wordt afgesproken dat de directeur van de omgevingsdienst van te voren moet overleggen over een voorgenomen afwijking van de geldende kaders c.q. mandaatinstructies. In paragraaf 3.8 van de toelichting is aangegeven dat in het beschreven stelsel van omgevingsdiensten, waarbij taken worden opgedragen en de bevoegdheid om handhavingsbesluiten te nemen, bij voorkeur wordt gemandateerd, burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten blijven zelf bevoegd en kunnen te allen tijde zelf handhavend optreden. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht blijft de mandaatgever

³¹ Bijvoorbeeld onder dreiging van het verbeuren van een dwangsom bij niet handhavend optreden.

³² In artikel 28 van de Wgr is een geschillenregeling opgenomen voor geschillen omtrent de toepassing, in de ruimste zin, van een regeling tussen besturen van deelnemende gemeenten en het bestuur van het openbaar lichaam. Deze geschillenregeling is van toepassing op gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, tussen waterschappen (zie art. 50a Wgr) en tussen gemeenten en waterschappen (zie art. 62 Wgr). Op grond van artikel 123 kan in de gemeenschappelijke regeling ook een eigen geschillenregeling worden opgenomen.

bevoegd de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen en kan hij het mandaat te allen tijde intrekken (artikelen 10.7 en 10.8 Awb). Hiervoor moeten in de regelingen waarin gedeputeerde staten, onderscheidenlijk burgemeester en wethouders, bevoegdheden mandateren desgewenst voorzieningen worden getroffen. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies.

6. Uitwisseling van gegevens

Op grond van artikel 5.35, eerste lid, verstrekken de Minister van I&M, de andere betrokken Ministers, GS, B&W, het dagelijks bestuur van het waterschap, de krachtens deze wet door genoemde bestuursorganen aangewezen toezichthouders en de RUD's, aan elkaar en aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving (...) de gegevens waarover zij beschikken, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving (...). Ingevolge artikel 5.35, tweede lid, kunnen bij amvb ook andere organen en instanties worden aangewezen die bevoegd zijn uit eigen beweging en desgevraagd verplicht gegevens te verstrekken aan de instanties genoemd in het eerste lid.

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

6.1 Bescherming persoonsgegevens

Volgens de toelichting gaat het bij de uit te wisselen gegevens primair om zakelijke gegevens van bedrijven en organisaties.³³ Aangezien tot die gegevens ook persoonsgegevens kunnen behoren is, volgens de toelichting, sprake van een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarom is het voorstel getoetst aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 10 van de Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).³⁴

a. Toepassing van artikel 8 EVRM op rechtspersonen

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat artikel 8 EVRM naar het oordeel van de regering alleen van toepassing is als de uit te wisselen gegevens persoonsgegevens betreffen. De Afdeling merkt op dat blijkens de rechtspraak³⁵ de rechten van artikel 8 EVRM onder bepaalde omstandigheden ook toekomen aan rechtspersonen. Een zodanige uitleg van artikel 8 EVRM kan impliceren dat deze bepaling in bepaalde gevallen³⁶ ook betekenis heeft voor de uitwisseling van gegevens die niet tot individuele personen herleidbaar zijn. Naast artikel 8 EVRM kan hier ook gewezen worden op de mogelijke bescherming op grond van artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het bovenstaande in te gaan.

³³ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.2 De uit te wisselen gegevens.

³⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.4 Grondrechtentoets.

³⁵ EHRM 16 april 2002 (Société Colas Est), NJ 2003, 452. Zie ook HvJ 22 oktober 2002 (Roquette Freres), C-94/00). Zie specifiek gericht op bedrijfsgeheimen P.J. van der Korst, Bedrijfsgeheimen en transparantieplichten (diss.), Deventer 2007, blz. 21 e.v.

³⁶ Te denken valt aan vertrouwelijke informatie over contracten waarbij de onderneming partij is, fusieonderhandelingen, advies van externe deskundigen, budgetten en prognoses.

b. Toetsing aan artikel 48 van het EU-Handvest en artikel 6 van het EVRM

Voorts merkt de Afdeling op dat voor zover er bij de uitoefening van de VTH-taken tevens sprake is van uitvoering van EU-recht, ook bepalingen van het EU-Handvest van toepassing zijn.³⁷ Naast de bovengenoemde artikelen 7 en 8 is ook artikel 48 EU-Handvest van belang, dat correspondeert met artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Dit artikellid omvat het recht om te zwijgen en niet bij te dragen aan de eigen veroordeling. Hieronder valt ook het recht om het overleggen van (bewijs)stukken te weigeren.³⁸ In artikel 48, tweede lid, EU-Handvest zijn de rechten van de verdediging vastgelegd. Dit artikellid codificeert eerdere jurisprudentie van het Hof van Justitie, waarin het Hof onder meer heeft gesteld dat een fundamenteel vereiste van de rechten van de verdediging is, dat overheidsorganen alleen kennis mogen nemen van gegevens als vooraf het doel en voorwerp van het onderzoek zijn gegeven.³⁹ Dit laatste moet voorkomen dat op basis van vage vermoedens naar bewijzen wordt gezocht («fishing expeditions»). Het in de toelichting genoemde gebruik van gegevenssets om ontwikkelingen in het naleefgedrag te onderkennen zou hieraan getoetst moeten worden.⁴⁰

De Afdeling adviseert het voorstel te toetsen aan artikel 48 van het EU-Handvest juncto artikel 6, tweede lid, van het EVRM.

c. Toetsing aan beperkingsgronden van artikel 8, tweede lid, van het EVRM

Volgens de toelichting voldoet de inperking aan de vereisten van artikel 8, tweede lid, van het EVRM, omdat de met het voorstel te dienen doelen niet op een minder ingrijpende wijze te realiseren zijn en de inperking niet onevenredig is in verhouding tot de met de verwerking van de gegevens te dienen doelen.⁴¹

De Afdeling acht de gegeven toelichting op dit punt erg summier. In de toelichting wordt niet aangegeven welke alternatieven voor de voorgestelde informatie-uitwisseling zijn afgewogen noch welke waarborgen zouden kunnen worden ingevoerd om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zo minimaal mogelijk te maken.

De Afdeling wijst in dit verband bij wijze van voorbeeld op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). Bij de invoering van de Wet bibob is gekozen voor een zeer stringent regime voor de verstrekking van de persoonsgegevens, omdat de wetgever dit – met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer – noodzakelijk achtte wegens de aard van de gegevens en de diversiteit aan bronnen waaruit kan worden geput. De wetgever wilde bovendien voorkomen dat gegevens onnodig zouden worden verspreid, omdat er grote zakelijke en persoonlijke belangen op het spel kunnen

³⁷ Het Hof van Justitie heeft in het arrest Åkerberg het ruime toepassingsgebied van het EU-Handvest bevestigd (artikel 51, eerste lid). In dit arrest heeft het Hof bepaald dat het EU-Handvest geldt in alle gevallen waarin nationale maatregelen worden getroffen ter handhaving van het EU-recht (HvJ EG 26 februari 2013 (Åkerberg Fransson), C-617/10).

³⁸ EHRM 25 februari 1993 (Funke), NJ 1993, 485 en EHRM 17 december 1996 (Saunders), NJ 1997, 699.

³⁹ HvJ EG 21 september 1989 (Hoechst), gevoegde zaken 46/87 en 227/88.

⁴⁰ Het naleefgedrag van een bedrijf in het ene rechtsgebied (bijv. belastingrecht) zou, volgens de toelichting, iets kunnen «zeggen» voor het naleefgedrag op een ander rechtsgebied (bijv. milieurecht). Op zo'n analyse van het naleefgedrag van een bedrijf op verschillende rechtsgebieden zou een handhavingsstrategie kunnen worden ontwikkeld (memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.2 De uit te wisselen gegevens).

⁴¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.4 Grondrechtentoets.

staan.⁴² Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer niet groter te laten zijn dan strikt noodzakelijk, mogen slechts een beperkt aantal personen en bestuursorganen kennis nemen van de informatie⁴³, is een geheimhoudingsplicht voorgeschreven voor een ieder die op basis van die wet de beschikking krijgt over persoonsgegevens⁴⁴ en is een maximale termijn verbonden aan de verwerking van persoonsgegevens.⁴⁵

Aangezien de aard van de gegevens hetzelfde is – bedrijfsgegevens en, onder omstandigheden, ook strafvorderlijke en justitiële gegevens⁴⁶ – en er eveneens sprake is van een diversiteit aan bronnen (zie hierna onder punt 6.4), adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op bovengenoemde waarborgen en het voorstel zo nodig aan te passen.

6.2 Brede informatie-uitwisseling

In de toelichting wordt, onder verwijzing naar het rapport van de Commissie-Mans, een goede informatiehuishouding en een optimale uitwisseling van relevante gegevens van cruciaal belang geacht voor een effectieve handhaving.⁴⁷

a. Uitbreiding aantal bestuursorganen betrokken bij informatie-uitwisseling

De Afdeling merkt hierover op dat de Commissie-Mans inderdaad een betere uitwisseling van informatie bepleitte, maar de commissie achtte het aantal instanties dat betrokken is bij vergunningverlening en handhaving eenvoudigweg te groot om adequate informatie-uitwisseling mogelijk te maken.⁴⁸ De commissie bepleitte om die reden schaalvergroting tot het niveau van RUD's, zodat het aantal betrokken organisaties zou worden beperkt hetgeen de informatie-uitwisseling zou vereenvoudigen. De Afdeling merkt op dat in artikel 5.35, eerste lid, informatie-uitwisseling mogelijk wordt gemaakt tussen alle bestuursorganen die betrokken zijn bij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, ook de bestuursorganen die een RUD hebben ingesteld. Hierdoor neemt het aantal instanties dat betrokken is bij de informatie-uitwisseling juist toe, hetgeen de informatie-uitwisseling zou kunnen bemoeilijken. De Afdeling adviseert in verband met de bevindingen van de Commissie-Mans en de toets aan artikel 8, tweede lid, van het EVRM, het aantal bestuursorganen in artikel 5.35, eerste lid, te beperken.

b. Uitbreiding bij amvb

Voorts merkt de Afdeling op dat het tweede lid, van artikel 5.35, het mogelijk maakt informatie uit te wisselen met een bij amvb aan te wijzen (onbeperkt aantal) organen en instanties. Volgens de toelichting wordt daarbij gedacht aan de Belastingdienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.⁴⁹

⁴² Kamerstukken II 1999/00, 26 883, nr. 3, blz. 27, 28. De Wet bibob behelst bevoegdheden ten aanzien van de bedrijven in de volgende sectoren: de milieu-, de transport-, de bouw- en de horecasector, de bedrijven waarin substanties als bedoeld in de Opiumwet worden geproduceerd, verwerkt of verhandeld, alsmede om bij amvb aan te wijzen inrichtingen, zoals gokhallen en coffeeshops.

⁴³ Zie artikel 11 en 28, tweede lid, van de Wet bibob.

⁴⁴ Zie artikel 28, eerste lid, van de Wet bibob.

⁴⁵ Zie artikel 19 van de Wet bibob (de maximale termijn is twee jaar).

⁴⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.1 Noodzaak tot het delen van informatie (blz. 31, 32).

⁴⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.1 Noodzaak tot het delen van informatie.

⁴⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.1 Noodzaak tot het delen van informatie.

⁴⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.1 Noodzaak tot het delen van informatie.

De Afdeling merkt allereerst op dat ook bij het aanwijzen van andere organen – in het licht van de opmerkingen onder a – terughoudendheid moet worden betracht. Voorts merkt zij op dat, indien de aan te wijzen organen al bekend zijn, niet duidelijk is waarom zij niet reeds in dit voorstel zouden kunnen worden opgenomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de bevoegdheid om bij amvb nog andere organen aan te wijzen. Daarnaast adviseert de Afdeling de Belastingdienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het voorstel zelf op te nemen.

6.3 Privacy Impact Assessment

Op grond van de motie Franken c.s. van 17 mei 2011⁵⁰ dient bij het tot stand brengen van nieuwe wetgeving waarin beperkingen worden aangebracht op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, aansluitend op de toetsing aan de verdragsverplichting, een Privacy Impact Assessment (PIA) te worden uitgevoerd, waarvan de resultaten in de memorie van toelichting zouden moeten worden vermeld.⁵¹ De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt of een PIA is uitgevoerd noch wat de resultaten daarvan zijn.

Voor zover dat nog niet is gedaan, adviseert de Afdeling een PIA uit te voeren. De Afdeling adviseert voorts de resultaten van de PIA in de toelichting op te nemen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

6.4 Voorziening voor informatie-uitwisseling

In de toelichting wordt melding gemaakt van een in ontwikkeling zijnde voorziening voor informatie-uitwisseling: de Inspectieview Milieu. Deze inspectieview verschaft toegang tot een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Inspectieview gaat uit van de gedachte dat de overheid handhaaft en niet de afzonderlijke inspecties.⁵²

Uit de omschrijving van het systeem in de toelichting maakt de Afdeling op dat er een voorziening wordt gebouwd, waardoor gegevens kunnen worden ingezien die zich bij andere toezichtsinstanties bevinden. In de toelichting staat niet vermeld door wie dat systeem geraadpleegd mag worden noch wie daarvoor als «verantwoordelijke» geldt in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wbp.

Daardoor ontstaat ook geen duidelijkheid over de aan een systeem verbonden rechten van de betrokkene jegens die verantwoordelijke.⁵³ Naast inzage heeft betrokkene recht op verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van de persoonsgegevens en de mogelijkheid van verzet tegen de verwerking daarvan.⁵⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting te verduidelijken wie de «verantwoordelijke» is voor de in ontwikkeling zijnde voorziening. De Afdeling

⁵⁰ Kamerstukken I 2010/11, 31 051, D.

⁵¹ In het kader van zo'n PIA dient onder meer aandacht te worden besteed aan de hanteerbaarheid van het systeem, het toezicht op het systeem en de beperking van de geldigheidsduur.

⁵² Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.9.3 De voorgestelde algemene maatregel van bestuur.

⁵³ Zo heeft betrokkene recht op inzage in de hem betreffende persoonsgegevens, waartoe ook behoren informatie over derden aan wie de persoonsgegevens zijn verstrekt alsmede informatie over de herkomst van de gegevens (zie de artikelen 33 tot en met 42 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) juncto de uitzonderingen in de artikelen 43 en 44 van de Wbp; zie ook artikel 8, tweede lid, van het EU-Handvest).

⁵⁴ Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 11 mei 2010, nr. AWB 09.462, LJN BM4005. In deze uitspraak oordeelde de rechter dat het in een bijzondere wet geregelde gesloten verstrekkingenregime niet derogeert aan de Wbp.

adviseert voorts daarin de beschrijving van de rechten van betrokkene en de plichten van de verantwoordelijke op te nemen en hoe deze zich verhouden tot de uitzonderingen, genoemd in artikel 43 van de Wbp.

6.1a artikel 8 EVRM

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de bescherming die op grond van de artikelen 8 van het EVRM en van het EU-Handvest van de Grondrechten (recht eerbiediging privé-, familie- en gezinsleven) en artikel 8 van het EU-Handvest van de Grondrechten (bescherming van persoonsgegevens), ook geldt voor de uitwisseling van persoonsgegevens van rechtspersonen, voor zover die tot individuele personen herleidbaar zijn. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling wordt in paragraaf 3.9.4 van de toelichting verwezen naar paragraaf 3.9.2 waarin nu onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende categorieën te verwerken gegevens. Daarbij zijn «vertrouwelijk verstrekte gegevens» onderscheiden als afzonderlijke categorie bedrijfsgegevens. Vervolgens moet een beperkte groep ambtenaren voor die categorie geautoriseerd worden. Dit geldt ook voor aan bedrijfsgegevens te ontleen persoonsgegevens, zoals bij bijvoorbeeld bedrijfsgegevens van personevennootschappen. Tevens is meer expliciet aangegeven op welke wijze aan de vereisten (wettelijke grondslag in dit wetsvoorstel en onderbouwing van de noodzaak) van artikel 8 EVRM wordt voldaan.

Aan het slot van paragraaf 3.9.4 is nog aangegeven dat het wetsvoorstel geen verdergaande inperking van rechten behelst dan de bestaande regelgeving en evenmin wijzigingen aanbrengt in de bestaande bevoegdheidsverdeling en wettelijke grenzen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke keten. De bedoeling van het wetsvoorstel is om de gegevensuitwisseling tussen de toezichtsinstanties te verbeteren, niet om meer of andere gegevens met andere of meer bevoegde instanties uit te wisselen.

6.1b artikel 48 EU-Handvest en artikel 6 EVRM

De Afdeling adviseert het voorstel te toetsen aan artikel 48 van het EU-handvest juncto artikel 6 van het EVRM (het recht om te zwijgen en niet bij te dragen aan de eigen veroordeling). Dit voorstel is gevolgd. De conclusie is dat de beide artikelen voor dit wetsvoorstel minder van belang zijn, omdat ze betrekking hebben op situaties waarin van strafvervolgning sprake kan zijn. Dat kan bij milieudelicten zeker het geval zijn, maar daarop heeft dit wetsvoorstel geen betrekking. Dit wetsvoorstel gaat uitsluitend over bestuursrechtelijke handhaving.

Dit wetsvoorstel wijzigt niet de wettelijke bevoegdheden om justitiële en politiegegevens te verstrekken of de (on-)mogelijkheid van strafvervolgning te baseren op gegevens verkregen uit bestuurlijk toezicht/handhaving. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is dit in paragraaf 3.9.2 verduidelijkt in die zin dat is aangegeven dat dit wetsvoorstel niet regelt dat extra gegevens worden verwerkt of dat meer betrokkenen daartoe toegang hebben.

6.1c

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de waarborgen van artikel 8, tweede lid, EVRM (recht op bescherming privéleven/persoonsgegevens). Naar aanleiding van deze opmerking is in paragraaf 3.9.4 in de Grondrechtentoets aangegeven dat met dit wetsvoorstel is voorzien in de vereiste wettelijke grondslag. In de gedelegeerde regelgeving zal aan de andere vereisten worden voldaan (voorzienbaarheid, duidelijkheid en toegankelijkheid). Daaraan kan nog

worden toegevoegd dat dit wetsvoorstel uitsluitend voorziet in een effectievere uitwisseling van informatie van gegevens waarover de bestuursorganen, toezichthouders en omgevingsdiensten beschikken. Die uitwisseling vindt plaats in het kader van een ICT-voorziening: Inspectie Milieu. De uit te wisselen informatie en de bestuursorganen en instanties waartussen de informatie kan worden uitgewisseld, worden niet veranderd.

6.2a

De Afdeling adviseert om het aantal bevoegde organen en instanties in artikel 5.35, eerste lid, (thans: artikel 5.9a, eerste lid) te beperken naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Mans dat het aantal bij vergunningverlening en handhaving betrokken instanties te groot is om effectieve informatie-uitwisseling mogelijk te maken en het bovendien te toetsen aan artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Deze opmerking is niet overgenomen. Samenwerking, waaronder uitwisseling van informatie, tussen alle in het eerste lid bedoelde organen en instanties is essentieel bij het realiseren van de gewenste verbeteringen van de uitvoering van VTH-taken. Een effectievere uitwisseling van informatie kan dus niet worden bereikt door de betrokken organen en instanties te beperken, maar wel door de wijze waarop en de gevallen waarin informatie wordt uitgewisseld (de zogenaamde gegevensverwerking) aan regels te binden. De algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 5.9a, derde lid, voorziet in deze regels. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 3.9.1 een passage ter verduidelijking opgenomen. Hierin wordt aangegeven dat het krijgen van beschikking over gegevens op verschillende manieren wordt beperkt, afhankelijk van zowel de aard van de gegevens als van de rol of taak van degene die de informatie vraagt en het doel waarvoor de informatie wordt gevraagd.

6.2b

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur nog andere organen aan te wijzen en adviseert de Belastingdienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het voorstel zelf op te nemen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in paragraaf 3.9.1 van de toelichting de bevoegdheid gemotiveerd om nog andere organen aan te wijzen. Die motivering is dat overheidsdiensten, zoals bijvoorbeeld de in de toelichting genoemde Belastingdienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over gegevens beschikken die bijzonder relevant kunnen zijn bij een meeromvattend inspectieonderzoek. Dit geldt mogelijk ook voor andere overheidsdiensten. Bij het aanwijzen van de betreffende diensten zal de noodzaak en proportionaliteit van de aanwijzing worden getoetst en de gegevensuitwisseling worden toegespitst op specifieke informatie en specifieke omstandigheden waaronder die informatie mag worden uitgewisseld.

6.3

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is een Privacy Impact Assessment (PIA) gemaakt. Hierover is in paragraaf 3.9.2 van het algemeen deel van de toelichting een passage opgenomen. Het College voor de bescherming van persoonsgegevens had reeds aangegeven graag betrokken te willen worden bij de uitvoeringsregelgeving, waarvoor een PIA zal worden uitgevoerd. Dit was al in een eerder stadium toegezegd.

De uitkomst van de PIA voor het wetsvoorstel is dat de gegevensverwerking zoals voorgesteld in artikel 5.35 (thans: artikel 5.9a) in overeen-

stemming is met de daarvoor geldende regelgeving, zowel nationaal als internationaal. Dit komt mede doordat dit wetsvoorstel er niet toe leidt dat er meer gegevens worden verwerkt of meer betrokkenen zijn dan op grond van bestaande regelgeving. Wel worden gegevens breder en in veel gevallen geautomatiseerd gedeeld. Dit is overigens nu juist een van de doelen van het wetsvoorstel. Dat delen is echter niet zo breed dat iedere bij VTH in den brede betrokkene, toegang krijgt tot alle in het systeem opgenomen gegevens.

6.4

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven wie verantwoordelijk is voor Inspectiewet Milieu. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 3.9.3 van het algemeen deel van de toelichting een passage opgenomen, waarin is aangegeven dat de Inspecteur-Generaal Leefomgeving en Transport de opdrachtgever is voor de bouw van het systeem en dat deze tevens de verantwoordelijke zal zijn in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.

7. Delegatie

In het voorgestelde hoofdstuk 5A staan 12 delegatiebepalingen verdeeld over 10 artikelen. De Afdeling merkt daarover het volgende op.

a. Deregulering en beleidsvrijheid

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de keuze voor het grote aantal delegatiebepalingen. De Afdeling merkt op dat de verwachte toename aan regels als gevolg daarvan haaks staat op het streven van de regering om de regeldruk verder te verminderen.⁵⁵ De hoeveelheid regels en de beperking die daarvan uitgaat op de beleidsvrijheid van decentrale overheden, staan ook haaks op het streven naar «deregulering» en «een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de decentrale overheden».⁵⁶

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de het grote aantal delegatiebepalingen in relatie tot het streven naar deregulering.

b. Subdelegatie

De Afdeling merkt voorts op dat van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften – in verband met het uitgangspunt dat deze op zo hoog mogelijk regelniveau worden vastgesteld – terughoudend gebruik moet worden gemaakt. Delegatie aan een Minister moet bovendien beperkt blijven tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁵⁷ Voorts dient elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling zo

⁵⁵ Regeerakkoord «Bruggen slaan», Hoofdstuk XIII Bestuur, a.w.: «De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. (...) Beleid en uitvoering worden vereenvoudigd, toezichtstaken en adviesfuncties samengevoegd, taken beëindigd of gedecentraliseerd naar andere overheden en de deregulering met kracht voortgezet».

⁵⁶ Deze uitgangspunten zijn opgenomen in de Code interbestuurlijke verhoudingen (Code). De Code is op 28 januari 2013 geactualiseerd en herbevestigd door het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 57 en bijlage, artikel 1).

⁵⁷ Zie Ar. 26.

concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁵⁸ De Afdeling is van oordeel dat aan deze vereisten niet in alle gevallen wordt voldaan:

- Artikelen 5.28, tweede lid, 5.29, tweede lid, en 5.33, zesde lid

Ingevolge deze artikelliden kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de eerder in deze artikelen genoemde amvb.

De Afdeling acht deze omschrijving dermate onbepaald dat hiervan geen enkele begrenzing uitgaat naar de bevoegdheid van de Minister. Op deze wijze kan de regelgevende bevoegdheid ook niet getoetst worden aan de hierboven genoemde voorwaarden voor delegatie aan een Minister.

- Artikel 5.32, tweede en derde lid

Ingevolge deze artikelliden verrichten B&W en GS onderzoek naar de kwaliteit van de uitoefening van de taken en bevoegdheden en kunnen zij verplicht worden ook prestatievergelijking uit te voeren ten aanzien van de kwaliteit van de uitoefening van de taken en bevoegdheden. Op grond van artikel 5.32, tweede lid, kunnen bij amvb nadere regels worden gesteld over de te onderzoeken onderwerpen alsmede over de te gebruiken onderzoeksmethode. Op grond van artikel 5.32, derde lid, tweede volzin, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gegeven over de methode, frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking. Uit de toelichting blijkt niet waarop de keuze is gebaseerd om voor soortgelijke onderdelen⁵⁹ in het eerste geval regels te stellen bij amvb en in het tweede geval regels te stellen bij ministeriële regeling. Volgens de toelichting is aangesloten bij de formulering in artikel 4.22, vierde lid, van de Wet milieubeheer⁶⁰, maar dat artikel biedt de mogelijkheid nadere regels te stellen bij amvb.

- Artikel 5.33, eerste lid

Bovengenoemd artikellid verplicht GS en B&W van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of tot een kring van daartoe bij regeling van de Minister van I&M en de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) aangewezen gemeenten er voor zorg te dragen dat de taken en bevoegdheden (...) in het verband van een RUD worden uitgeoefend.

Het artikellid beoogt, volgens de toelichting, de schaal waarop en het werkgebied waarbinnen provincies en gemeenten regionaal moeten samenwerken congruent te laten zijn met die van de veiligheidsregio's, zodat er een betere afstemming mogelijk is tussen de RUD en de veiligheidsregio.⁶¹ Een afwijkende schaal en werkgebied zijn alleen mogelijk na aanwijzing daarvan in een ministeriële regeling van de Ministers van I&M en V&J.⁶² De Afdeling is van oordeel dat delegatie van deze regelgevende bevoegdheid aan de Ministers van I&M en V&J niet voldoet aan bovengenoemde voorwaarden voor subdelegatie.⁶³

⁵⁸ Zie Ar. 25.

⁵⁹ Methode en inhoud van onderzoek respectievelijk methode en inhoud prestatievergelijking.

⁶⁰ Artikel 4.22, vierde lid, van de Wet milieubeheer is ingevoegd bij amendement, zodat de Raad van State er niet over heeft kunnen adviseren (Kamerstukken II 2006/07, 30 578, nr. 9.).

⁶¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking.

⁶² Bijvoorbeeld omdat er RUD's zijn op de schaal van twee (of meer) veiligheidsregio's dan wel omdat er meer RUD's zijn binnen één veiligheidsregio.

⁶³ Aangezien hier geen sprake is van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven noch van voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

• Artikel 5.33, vijfde lid

Ingevolge dit artikellid kunnen bij amvb regels worden gesteld over de instelling en organisatie van een regionale uitvoeringsdienst. Volgens de toelichting gaat het daarbij om eisen die essentieel zijn voor het borgen van de continuïteit en werking van het VTH-systeem als geheel.⁶⁴

De Afdeling merkt op dat bovengenoemde eisen vrij gedetailleerd zijn en de nadruk leggen op uniformiteit en minder op diversiteit en regionale verschillen. Dit wekt verbazing, omdat de 28 opgerichte regionale uitvoeringsdiensten onderlinge verschillen vertonen.⁶⁵ Voorts merkt Afdeling op dat uit de instelling van een openbaar lichaam op basis van Wgr volgt dat de algemene bepalingen over openbare lichamen uit de Wgr evenzeer van toepassing zijn.⁶⁶ Deze algemene bepalingen zorgen reeds voor uniformiteit in de vormgeving van openbare lichamen, waar overigens niet bij amvb van kan worden afgeweken. Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op dat het artikellid weliswaar facultatief is geformuleerd (kunnen), maar dat de toelichting een meer imperatieve indruk wekt (het zal gaan om eisen).

c. Concluderende opmerkingen

De Afdeling adviseert de keuze voor een amvb dan wel een ministeriële regeling in de toelichting telkens te onderbouwen. De Afdeling adviseert voorts de delegatie van de regelgevende bevoegdheid aan Ministers te toetsen aan de voorwaarden voor subdelegatie. Indien de toets positief uitvalt, adviseert de Afdeling de bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.⁶⁷

7a

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de toelichting aandacht besteed aan het grote aantal delegatiebepalingen in relatie tot het streven naar deregulering. In paragraaf 4 van de toelichting is aangegeven dat het systeem van de Wabo inhoudt dat de hoofdelementen in de wet zelf zijn opgenomen, maar dat uitwerking plaatsvindt in het Bor en de Mor.

Op grond van dit wetsvoorstel worden de reeds in deze beide wettelijke regelingen opgenomen bepalingen aangescherpt, gepreciseerd en gewijzigd ter uitvoering van de in de package deal gemaakte afspraken. Hiervoor is zowel een delegatiegrondslag nodig om het Bor als om het

⁶⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking. Zoals «de eis dat de uitvoering van taken plaatsvindt volgens een uniforme werkwijze, dat de RUD een ondeelbare organisatie moet vormen met één directeur die leiding geeft aan de uitvoering van de aangewezen taken en de aansturing van de daarmee belaste medewerkers en dat de RUD door de besturen in de positie moet worden gebracht om afspraken te kunnen maken met andere handhavingpartners, zoals het OM en de politie (...) de eis dat de RUD zo moet worden ingericht dat ook taken in opdracht van een waterschap of van het Rijk kunnen worden uitgevoerd, of aan eisen ten aanzien van minimaal noodzakelijke voorzieningen, zoals de aanwijzing van een zogenaamde WED-contactambtenaar».

⁶⁵ Zo zijn er in Overijssel twee netwerk-RUD's, RUD IJsselland en RUD Twente, waarbij de betrokken ambtenaren van provincie en gemeenten in dienst blijven van de eigen organisatie. Hun deskundigheid wordt gebundeld, niet hun dienstverbanden (Binnenlands Bestuur, 15 maart 2012). De gemeente Noordwijkerhout laat haar milieutaken uitvoeren door Milieudienst Rijnmond, en niet door de RUD West Holland (Binnenlands Bestuur, 25 september 2012).

⁶⁶ Zie hoofdstuk 1, § 2 Algemene bepalingen, van de Wgr.

⁶⁷ Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt (zie de toelichting bij Ar. 25).

Mor te wijzigen en aan te vullen conform de reeds bestaande delegatiesystematiek van hoofdstuk 5 van de Wabo, waarvan de figuur van het stellen van nadere regels over bij algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerpen, reeds nu onderdeel uitmaakt. Bij die systematiek is aangesloten. Hieronder wordt op de verschillende gevallen ingegaan.

7b.

artikelen 5.28, tweede lid, 5.29, tweede lid, en 5.33, zesde lid, (thans: artikelen 5.3, tweede lid, 5.4, tweede lid, en 5.8, vierde lid)

Deze grondslagen om nadere regels te kunnen stellen bij ministeriële regeling, betreffen achtereenvolgens:

- a. kwaliteits-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen voor de uitvoering van taken en bevoegdheden en de handhaving;
- b. (prioritering voor) strategische en programmatische handhaving en de afstemming van de werkzaamheden tussen de verschillende bevoegde organen en instanties in verband daarmee en
- c. de instelling en de organisatie van omgevingsdiensten.

Het gaat hier deels om onderwerpen die nu al geregeld zijn in het Bor en de Mor, te weten kwaliteits-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen voor de handhaving en (prioritering voor) strategische en programmatische handhaving en de afstemming van de werkzaamheden tussen de verschillende bestuursorganen en instanties. Voor de verdeling van deze regels over de beide niveaus wordt aangesloten bij de huidige Wabo systematiek.

Het gaat ook deels om onderwerpen die nieuw zijn, te weten kwaliteits-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in relatie tot de omgevingsvergunning. Hiervoor zal bij de bestaande verdeling van de kwaliteits-, bekwaamheids- en deskundigheidseisen voor de handhaving worden aangesloten.

Bij nadere regels door de Minister ten aanzien van de instelling en de organisatie van omgevingsdiensten gaat het om voorschriften van administratieve aard. Gedacht moet bijvoorbeeld worden aan het standaardiseren van werkprocessen. In paragraaf 3.8 van de toelichting is hierover een passage opgenomen.

artikel 5.32, tweede en derde lid, (thans: artikel 5.7, tweede en derde lid)

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is artikel 5.32, tweede lid, (thans: artikel 5.7, tweede lid) aangepast.

De delegatiegrondslagen betreffen achtereenvolgens

- a. het bij regeling stellen van regels over te onderzoeken onderwerpen en te gebruiken onderzoeksmethode en
- b. het bij regeling bepalen dat een prestatievergelijking wordt uitgevoerd, voor welke onderwerpen dit gebeurt en welke methode er wordt gebruikt.

Ingevolge artikel 5.32, tweede lid, (oud) konden bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de te onderzoeken onderwerpen en te gebruiken onderzoeksmethode. In aansluiting bij het regelingniveau uit artikel 5.7, derde lid, (nieuw) en omdat inmiddels een zelfevaluatie-instrument is ontwikkeld dat op grond van artikel 5.7, tweede lid, wordt voorgeschreven en dat technisch van aard is en snel gewijzigd moet kunnen worden, is ook hier het niveau van een ministeriële regeling aangewezen.

Het bij ministeriële regeling bepalen dat een prestatievergelijking moet worden uitgevoerd, gebeurt uitsluitend indien blijkt dat de prestatievergelijkingen niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Mocht dit blijken, dan moet de verplichting snel van kracht kunnen worden.

artikel 5.33, eerste lid (thans: artikel 5.8, eerste lid)

Ingevolge artikel 5.33, eerste lid, (thans: artikel 5.8, eerste lid) kunnen de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu een regeling treffen, waarin de gemeenten worden aangewezen die onderdeel zijn van een omgevingsdienst met een van veiligheidsregio's afwijkende schaal en werkgebied. Het is de bedoeling dat deze afwijkingen een uitzondering zijn en blijven. Op termijn moeten deze afwijkingen verdwijnen. Met de ministeriële regeling wordt in feite in een overgangsregeling voorzien. Omdat voorzienbaar is dat de regeling dikwijls gewijzigd moet worden (namelijk steeds als voor een of meer gemeenten de afwijking beëindigd is) en indien een uitzondering niet langer bestaat, die dan ook met onmiddellijke ingang moet kunnen worden beëindigd, is het niveau van een ministeriële regeling aangewezen. Het gaat hier om een tijdelijk te gebruiken bevoegdheid.

artikel 5.33, vijfde lid (thans: artikel 5.8, vierde lid)

Het vijfde en zesde lid, van artikel 5.33 (oud) van het voor advies voorgelegde voorstel zijn samengevoegd in artikel 5.8, vierde lid. Hierboven is daarop reeds ingegaan. Daaraan wordt toegevoegd dat hier niet wordt afgeweken van eisen die de Wgr hieraan reeds stelt. Het is de bedoeling om deze eisen aan te vullen met specifiek op omgevingsdiensten gerichte bepalingen, bijvoorbeeld om standaardisering van werkwijzen te realiseren. Met deze specifieke bepalingen moet vanuit de thans bestaande diversiteit meer uniformiteit worden bewerkstelligd dan via de algemene bepalingen uit de Wgr. Bovendien gelden deze bepalingen, anders dan die uit de Wgr, ook voor de niet als openbaar lichaam ingestelde omgevingsdiensten. Op deze manier zal er ook ten aanzien van deze omgevingsdiensten een uniformerende werking vanuit gaan.

7c.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel telkens aangegeven waarom voor welk niveau van gedelegeerde regelgeving is gekozen.

8. Jaarlijks onderzoek

Ingevolge artikel 5.32, eerste lid, verrichten B&W en GS onderzoek naar de kwaliteit van de uitoefening van de taken en bevoegdheden door henzelf, de onder hun gezag staande ambtenaren en de regionale uitvoeringsdienst. Zij dienen de resultaten van dat onderzoek te rapporteren aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten. Volgens de toelichting vormt dit artikel de grondslag voor de kwaliteitsbewaking van de taken op het gebied van omgevingsrecht en in het bijzonder van de taken die niet tot het zogeheten basistakenpakket behoren. Zij dienen te onderzoeken of de taakuitvoering voldoet aan de kwaliteitscriteria, zoals die worden opgenomen in de amvb op basis van het voorgestelde artikel 5.28, eerste lid.⁶⁸

De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

⁶⁸ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.32.

a. Noodzaak onderzoeksverplichting

Allereerst merkt zij op dat ingevolge de Provincie- en Gemeentewet GS respectievelijk B&W periodiek onderzoek dienen te verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur.⁶⁹ Over de resultaten van de onderzoeken dienen zij schriftelijk verslag uit te brengen aan provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad.⁷⁰ De toegevoegde waarde van het artikellid lijkt vooral gelegen in het onderzoek naar de taakuitoefening door de RUD, maar die taakuitoefening geschiedt op basis van mandaat en geldt dien ten gevolge als taakuitoefening door GS en B&W.⁷¹ Ook voor het verkrijgen van de medewerking van een RUD aan onderzoek door GS en B&W is het artikellid overbodig, omdat een gemandateerde gehouden is aan de mandaatgever op diens verzoek inlichtingen te verschaffen⁷² en op een openbaar lichaam, ingevolge de Wgr, een informatie- en verantwoordingsplicht rust.⁷³

De Afdeling merkt voorts op dat alle in een RUD participerende provincies en gemeenten hetzelfde onderzoek moeten (laten) verrichten naar de uitvoering van de betreffende RUD, hetgeen voor een aanmerkelijke (bestuurs-)last kan zorgen bij die RUD. Ten slotte merkt Afdeling op dat het verrichten van onderzoek geen deel uitmaakt van de afspraken in de Packagedeal «Mans/eindbeeld».

De Afdeling adviseert het opleggen van de verplichting tot onderzoek aan GS en B&W te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Frequentie

In de toelichting wordt de keuze voor de jaarlijkse frequentie van het onderzoek niet onderbouwd. De Afdeling acht deze frequentie van onderzoek vrij hoog en vraagt zich af of de bestuurslasten voor de provincies, gemeenten en de RUD, als voorwerp van onderzoek, daardoor niet onnodig worden vergroot.⁷⁴ Dit laatste temeer, omdat het voorstel daarnaast verplicht tot een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (zie artikel XIII en hierna onder punt 11.1).⁷⁵

De Afdeling adviseert «elk jaar» in artikel 5.32, eerste lid, te schrappen.

d. Financiering onderzoek

Indien de verplichting tot het verrichten van onderzoek door GS en B&W in het voorstel blijft gehandhaafd, dienen de kosten daarvan ingevolge artikel 105, derde lid, van de Provinciewet en artikel 108, derde lid, van de

⁶⁹ Zie artikel 217a, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 213a, eerste lid, van de Gemeentewet.

⁷⁰ Zie artikel 217a, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 213a, tweede lid, van de Gemeentewet.

⁷¹ Zie artikel 10:2 van de Awb.

⁷² Zie artikel 10:6, tweede lid, van de Awb.

⁷³ Zie de artikelen 16 tot en met 19 van de Wgr.

⁷⁴ Zie in dit verband ook Ar. 14 (bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid).

⁷⁵ Uit de toelichting bij artikel XIII blijkt niet of de Ministers van I&M en V&J zich voor hun verslag zullen baseren op de beschikbare onderzoeksresultaten van de provincies en gemeenten dan wel of zij de provincies en gemeenten vragen hun medewerking te verlenen aan een afzonderlijk onderzoek. Uit de spelregels voor interbestuurlijke informatievoorziening volgt dat het Rijk zoveel mogelijk gebruik maakt van informatie die de medeoverheden aan de gemeenteraad en provinciale staten verstrekken (Bestuursakkoord 2011–2015, p. 12).

*Gemeentewet aan hen te worden vergoed. Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze deze kosten aan hen zullen worden vergoed.⁷⁶
De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

8a.

De Afdeling adviseert het opleggen van de verplichting tot onderzoek aan gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders te heroverwegen, omdat de Gemeentewet en de Provinciewet al verplichten tot periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door burgemeester en wethouders, respectievelijk gedeputeerde staten, gevoerde bestuur. De Afdeling acht het artikellid overbodig, omdat de «taakuitoefening in mandaat» geschiedt en geldt als mandaatuitoefening van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. Dit betekent dat de onderzoeksverplichting ook voor het verkrijgen van medewerking niet nodig is, omdat een gemandateerde gehouden is medewerking te verschaffen. Deze opmerking is niet overgenomen, omdat het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur er niet vanzelf toe leidt dat er onderzoek wordt gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en bevoegdheden. Bovendien biedt het feit dat er sprake is van opgedragen taken en gemandateerde bevoegdheden als gevolg waarvan medewerking verleend moet worden, onvoldoende zekerheid voor de beoogde kwaliteitsborging. Daarom vullen de artikelen 5.7 en 5.9 (nieuw) deze verplichting in. Zo wordt de horizontale verantwoording versterkt. Dit is noodzakelijk, omdat de commissie Mans constateerde dat ondanks alle in de afgelopen tien jaar ondernomen initiatieven, de kwaliteit van VTH nog steeds verbetering behoeft. Voor het monitoren van een kwaliteitsverbetering zijn specifieke regels nodig. Daarnaast heeft het Rijk een instrument voor zelfevaluatie aan de decentrale overheden ter beschikking gesteld. Hiermee kunnen de gemeenteraden en provinciale staten goed en voldoende specifiek toezien op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur voor zover het gaat om het voldoen aan de vereisten voor kwaliteit van VTH.

8b.

De Afdeling adviseert om «elk jaar» in artikel 5.32, eerste lid, (thans: artikel 5.7, eerste lid) te schrappen, omdat de frequentie niet wordt onderbouwd en hoog is. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de toelichting verduidelijkt. In paragraaf 3.4 is aangegeven dat de onderzoeksverplichting voor de decentrale overheden geen extra belasting vormt, omdat het Rijk daarvoor het instrument ter beschikking stelt en de verplichtingen dienen om de horizontale verantwoording in te vullen. Daarbij ligt aansluiting bij de begrotingscyclus voor de hand. Op deze manier heeft de verbetering van de kwaliteit van VTH constante aandacht.

8d.

Het advies van de Afdeling om de toelichting aan te vullen op het punt van de kosten van het onderzoek is gevolgd. In paragraaf 3.4 van het algemeen deel en in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.7 is aangegeven dat de kosten van het onderzoek beperkt zullen zijn, omdat de ontwikkeling van het instrument voor zelfevaluatie door het Rijk is gefinancierd en kosteloos ter beschikking wordt gesteld.

⁷⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 6.2 Financiële gevolgen. Volgens de toelichting vindt (alleen) een eenmalige financiële vergoeding van de transitiekosten plaats.

9. Prestatievergelijking

Op grond van artikel 5.32, derde lid, kan de Minister van I&M bij ministeriële regeling bepalen dat GS en B&W een prestatievergelijking uitvoeren ten aanzien van de kwaliteit van de uitoefening van taken en bevoegdheden. De regeling bevat regels over de methode, frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking, alsmede over de rapportage van de prestatievergelijking aan de gemeenteraad onderscheidenlijk provinciale staten.

De Afdeling merkt op dat prestatievergelijking een goede wijze is om de kwaliteit van het eigen functioneren te toetsen aan dat van anderen. Ook de Commissie-Oosting zag het als een wijze om het horizontale toezicht binnen decentrale overheden te versterken.⁷⁷ Het is evenwel niet wenselijk om via een verticale regeling methoden van horizontaal toezicht voor te schrijven. De Afdeling acht het derhalve niet wenselijk dat de Minister van I&M prestatievergelijking aan decentrale overheden verplicht stelt. Daarenboven is het zeker niet wenselijk de prestatievergelijking tot op detailniveau te regelen. Niet alleen wegens het streven van de regering naar deregulering, maar ook omdat de decentrale overheden de laatste jaren op dit terrein voldoende eigen initiatief hebben getoond alsmede voldoende expertise hebben ontwikkeld.⁷⁸ Mochten GS of B&W op het terrein van prestatievergelijking nalatig zijn kan de Minister van I&M onderscheidenlijk kunnen GS ook eigen onderzoek laten verrichten. De Afdeling is van oordeel dat het gebruik van prestatievergelijking en de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven aan de decentrale overheden kan worden overgelaten.

De Afdeling adviseert artikel 5.32, derde lid, te schrappen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op dat hetgeen zij hiervoor heeft opgemerkt over de financiering van onderzoek eveneens geldt voor de financiering van prestatievergelijking (zie punt 8c).

9.

De Afdeling adviseert om artikel 5.32, derde lid, (oud) te schrappen, omdat zij het niet wenselijk acht om via een verticale regeling methoden van horizontaal toezicht voor te schrijven en de prestatievergelijking tot op detailniveau te regelen, omdat de decentrale overheden voldoende eigen initiatief hebben getoond en voldoende expertise hebben ontwikkeld. De Afdeling merkt op dat – mocht dit nodig zijn – de Minister van Infrastructuur en Milieu, onderscheidenlijk gedeputeerde staten, zelf onderzoek kunnen laten doen.

Artikel 5.7, derde lid, (nieuw) bevat de mogelijkheid tot regeling, maar geen verplichting. Het staat nog niet vast of daadwerkelijk een wettelijke verplichting tot prestatievergelijking zal worden doorgevoerd. Indien gemeenten en provincies zich voldoende inspannen om de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en VTH-bevoegdheden constant te verbeteren door jaarlijks onderzoek te doen naar en te rapporteren over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken aan de gemeenteraad en provinciale staten en de uitkomsten van die onderzoeken en de verbeterpunten onderling te uitwisselen, dan is een wettelijke verplichting tot prestatievergelijking niet nodig.

De Afdeling adviseert – net als onder punt 8 – om in de toelichting bij het wetsvoorstel nader in te gaan op de financiering van het onderzoek. Dit advies is gevolgd. In paragraaf 3.4 is de toelichting aangevuld en

⁷⁷ «Van Specifiek naar Generiek», a.w., blz. 65, 66.

⁷⁸ Door de oprichting van het Bureau KING en de website «Waarstaatjegemeente.nl» waarin verslag wordt gedaan van kwaliteitsmetingen bij gemeenten op diverse beleidsterreinen.

aangegeven dat mocht besloten worden om bij regeling een prestatievergelijking voor te schrijven, dit geen extra belasting voor gemeenten en provincies met zich brengt, omdat hiervoor de basisinformatie kan worden gebruikt, verkregen uit de uitgevoerde onderzoeken ingevolge artikel 5.7, eerste lid, (nieuw).

10. Generiek toezicht waterschappen

Op grond van het voorgestelde artikel 5.36, eerste lid, zijn de artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing indien het voorgestelde hoofdstuk 5A van de Wabo van toepassing is en een orgaan van een waterschap een bij of krachtens dat hoofdstuk gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt of een bij of krachtens dat hoofdstuk gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht. Op grond van het tweede lid van artikel 5.36 is geheel hoofdstuk XVII van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing op door een orgaan van een waterschap genomen besluiten en niet-schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg.

a. Noodzaak overeenkomstige toepassing

De artikelen 124, 124a en 124c tot en met 124i respectievelijk hoofdstuk XVII van de Gemeentewet behelzen – kortweg – het generieke toezicht op gemeenten.⁷⁹ Aangezien het generieke toezicht op waterschappen is geregeld in de artikelen 60 respectievelijk 156 tot en met 163 van de Waterschapswet acht de Afdeling de overeenkomstige toepassing van de artikelen uit de Gemeentewet overbodig. De Afdeling adviseert artikel 5.36 te schrappen. Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

b. Toespitsing op waterschappen

Indien bovengenoemde artikelen van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing worden verklaard op waterschappen, mist de Afdeling in artikel 5.36 de toespitsing van die artikelen op de organisatiestructuur van waterschappen.⁸⁰

De Afdeling adviseert artikel 5.36 op dit punt aan te vullen.

10a. en 10b.

De Afdeling adviseert artikel 5.36 te schrappen. Artikel 5.36 is geschrapt, maar niet verdwenen. Artikel 5.36 (oud) bestond uit artikel 5.2a, tweede en vierde lid, Wabo (geldend recht). Artikel 5.2a blijft nu ongewijzigd door een andere positionering van het voorstel in de Wabo.

11. Overige opmerkingen

11.1 Evaluatiebepaling

Ingevolge artikel XIII is de Minister van I&M voornemens, binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet en in overeenstemming met de Minister van V&J, een verslag aan de Staten-Generaal te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Uit de toelichting blijkt niet welke methode van evaluatie gehanteerd zal worden, noch welke criteria geformuleerd zullen worden aan de hand waarvan de wet

⁷⁹ Het generiek toezicht omvat de indeplaatstreding ingeval van taakverwaarlozing door een bestuursorgaan van de gemeente respectievelijk de schorsing en vernietiging van besluiten of niet schriftelijke beslissingen gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur.

⁸⁰ Met gebruikmaking van de constructie «met dien verstande dat».

geëvalueerd zal worden. Evenmin wordt duidelijk hoe de objectiviteit van de evaluatie gewaarborgd zal worden.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

11.2 Inwerkingtreding

Artikel XIV maakt gefaseerde inwerkingtreding van het voorstel mogelijk. Volgens de toelichting blijkt dat voor het bepalen van het precieze tijdstip (of tijdstippen) van inwerkingtreding zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten voor regelgeving. De Afdeling merkt op dat een groot deel van de normstelling gedelegeerd wordt naar een amvb of een ministeriële regeling (zie eerder punt 7). Om die reden adviseert de Afdeling de inwerkingtreding van dit voorstel af te stemmen op de inwerkingtreding van de gedelegeerde regelingen.

11.3 Ondertekening

De Staatssecretaris van I&M is de enige ondertekenaar van het voorstel. Het voorstel beoogt grote invloed uit te oefenen op de taakuitvoering van gemeenten en provincies op het terrein van het omgevingsrecht. De Afdeling vraagt zich af waarom in dit geval van medeondertekening door de Minister van BZK is afgezien.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig in medeondertekening te voorzien.

11.1

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en aan te geven welke evaluatiemethode wordt gebruikt en welke criteria worden gehanteerd. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is paragraaf 8 van de toelichting aangevuld met een passage over het doel en aanpak van de evaluatie. Doelstelling van de evaluatie zal zijn om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en effecten van de wet (en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving) in de praktijk en om mogelijke verbeterpunten aan te geven.

Hiertoe zal een beeld worden gevormd van de uitvoering in de praktijk en een antwoord worden gegeven op de vraag of de met de wet beoogde doelen en functies in de praktijk worden bereikt en welke verbeterpunten kunnen worden benoemd. De met het wetsvoorstel beoogde doelen sluiten direct aan op de doelen en afspraken van de package deal waarop in paragraaf 1 en meer uitvoerig in paragraaf 2.2 van de toelichting is ingegaan. Het wetsvoorstel strekt er immers toe de met de uitvoering van de afspraken bereikte resultaten wettelijk te borgen. Bij de vraag welke verbeterpunten kunnen worden benoemd, zal uiteraard ook de aanleiding voor het opstellen van dit wetsvoorstel een rol spelen. In paragraaf 2.1 is in dit verband stilgestaan bij de constatering in het advies van de commissie Mans (over de fragmentatie en vrijblijvendheid van toezicht en handhaving) en bij het niet steeds voldoende doortastende en effectieve overheidsoptreden bij bedrijven zoals Chemie-Pack, Thermphos en Odfjell.

Een eerste partiële evaluatie is overigens al aan de orde bij de evaluatie ter uitvoering van de motie-Houwers⁸¹, die vraagt om evaluatie van het succes van de omgevingsdiensten voor eind 2014.

De evaluatie zal worden uitgevoerd door een onafhankelijke deskundige.

⁸¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XII, nr. 19.

11.2

De opmerking van de Afdeling – om de inwerkingtreding van dit voorstel af te stemmen op de inwerkingtreding van de gedelegeerde regelgeving – is niet gevolgd, omdat dit niet nodig was. Hierin was reeds voorzien.

11.3

In mede ondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behoeft niet te worden voorzien, omdat de wijziging in de taakuitvoering van gemeenten en provincies op het terrein van het omgevingsrecht reeds per 1 januari 2014 een feit is, omdat met ingang van die datum sprake is van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten en de wetwijziging niet bestaat uit «verplicht mandaat» zoals de Afdeling onder punt 2 van haar advies veronderstelt.

12.

Voor redactionele kanttekeningen en overige redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlagen I en II.

12.

Op de redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft, die niet volledig zijn overgenomen, wordt hieronder ingegaan.

Bijlage I

Onder het derde gedachtestreepje wordt voorgesteld om «burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten doen» in artikel 5.32, eerste lid, (thans: artikel 5.7, eerste lid) te vervangen door: burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten verrichten». Het eerste voorstel is niet overgenomen, omdat alle colleges van zowel burgemeester en wethouders als van gedeputeerde staten het onderzoek moeten doen, terwijl de voorgestelde tekst dat niet buiten twijfel stelt.

Onder het zesde gedachtestreepje wordt voorgesteld om net als in de Algemene wet bestuursrecht te spreken van uitoefening van taken en bevoegdheden. In verband met de wijziging van het opschrift van hoofdstuk 5, waardoor dit hoofdstuk nu mede betrekking heeft op de uitvoering, is ervoor gekozen om in aansluiting daarop te spreken van het uitvoeren van taken en bevoegdheden, het uitvoeren van taken en het uitoefenen van bevoegdheden.

De onder het tiende gedachtestreepje opgenomen kanttekening om «andere organen en instanties» in artikel 5.35, derde lid, onder b, (thans: artikel 5.9a, derde lid, onder b) te vervangen door bestuursorganen, is niet overgenomen, omdat onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen, die met rechtspraak zijn belast (en dus ook strafrechtelijke instanties) ingevolge artikel 1.1, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht, geen bestuurorganen zijn. Daarop wordt met instanties gedoeld.

Bijlage II

Naar aanleiding van de eerste kanttekening is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.29 (thans: artikel 5.4) verduidelijkt. Met bovenregionaal wordt bedoeld het niveau van een individuele omgevingsdienst te boven gaan. Met meer dan provinciaal wordt bedoeld het niveau van een individuele provincie te boven gaan.

Naar aanleiding van de tweede kanttekening is artikel 5.30, eerste lid, (thans: artikel 5.5, eerste lid) aangepast en is aangesloten bij de terminologie in de Provincie- en Gemeentewet. In artikel 58a WED is bestuursor-

ganen wel gehandhaafd, omdat de strekking van artikel 58a WED ruimer is en overleg niet uitsluitend in het kader van het Bestuurlijk Omgevingsberaad zal plaatsvinden met vertegenwoordigers van de bestuursorganen, maar ook met afzonderlijke bestuursorganen.

In verband met de constatering in de derde kanttekening dat door het ontbreken van de zinsnede «door B&W en GS zelf, de onder hun gezag staande ambtenaren en regionale uitvoeringsdiensten» onduidelijk is wiens prestaties moeten worden vergeleken, is de toelichting onder paragraaf 3.4 Horizontale kwaliteitsborging aangevuld. Daarin is aangegeven dat de basisinformatie uit de prestatieonderzoeken voor de prestatievergelijking gebruikt kan worden. Die prestatieonderzoeken worden uitgevoerd ingevolge artikel 5.32, eerste lid (thans: artikel 5.7, eerste lid). Met andere woorden bij de prestatievergelijking worden de uitkomsten van de prestatieonderzoeken vergeleken. Hiermee is voldoende duidelijk wiens prestaties bij de prestatievergelijking worden vergeleken.

Naar aanleiding van de vierde redactionele kanttekening is artikel 5.33, tweede lid, tweede volzin, (thans: artikel 5.8, derde lid) gewijzigd om zeker te stellen dat de taken die door zogenaamde BRZO-omgevingsdiensten worden uitgevoerd een deelverzameling zijn van de in de eerste volzin aangewezen taken.

Naar aanleiding van de vijfde redactionele kanttekening zijn artikel 5.33, derde lid, (thans: artikel 5.8, tweede lid) en paragraaf 3.8 van de toelichting aangepast, zodanig dat nu in de bepaling en in de toelichting van melding wordt gesproken.

Naar aanleiding van de zesde kanttekening is in het voorgestelde artikel 5.33, vierde lid, (thans: artikel 5.8, eerste lid) verduidelijkt dat het openbaar lichaam de aangewezen organisatievorm is. Inmiddels zijn de omgevingsdiensten allemaal ingesteld als openbaar lichaam. Hierop zijn drie uitzonderingen, te weten de regionale uitvoeringsdiensten Twente, IJsselland en Limburg-Noord. Dit zijn zogenaamde netwerk-omgevingsdiensten. De op het tijdstip van inwerkingtreden van artikel 5.8, eerste lid, eventueel nog bestaande afwijkingen kunnen (tijdelijk) blijven bestaan. Zo nodig kan instelling als openbaar lichaam via artikel 99 e.v. Wgr worden afgedwongen. In verband hiermee kon de passage uit de toelichting die aanleiding was voor de kanttekening van de Afdeling, worden geschrapt. Naar aanleiding van de zevende kanttekening is de minder bescherming biedende doelbinding in artikel 5.9a, derde lid, onderdeel b, opgenomen.

Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om:

- de wijzigingen van de Wabo als een wijziging van paragraaf 5.2 vorm te geven in hoofdstuk 5, omdat er dan minder bepalingen gewijzigd behoeven te worden en de wijziging daarmee overzichtelijker is. In het voor advies voorgelegde voorstel werd paragraaf 5.2 geschrapt en een nieuw hoofdstuk 5A ingevoegd. Door paragraaf 5.2 te wijzigen en niet na hoofdstuk 5 een hoofdstuk 5A in te voegen, konden artikel I, onderdelen A, B, C (artikelen 5.27 en 5.36, oud), II tot en met IX, onderdeel A, en XI en XII, uit het voor advies voorgelegde voorstel vervallen;
- in de artikelen II tot en met V, onderdeel A, en VII, (nieuw) buiten twijfel te stellen dat de toepassing van paragraaf 5.2 (nieuw) wordt uitgebreid tot de kwaliteit van de uitvoering van taken en bevoegdheden. Dit was wel aangegeven in de toelichting bij het voorstel dat voor advies was aangeboden, maar de van toepassingverklaring betrof in dat voorstel uitsluitend de handhaving. In het verlengde hiervan zijn ten slotte bovendien in artikel I, onderdeel B, (nieuw) het opschrift van hoofdstuk 5 en in artikel I, onderdeel C, (nieuw) artikel 5.1 aangepast. Het opschrift van Hoofdstuk 5 is gewijzigd in «Uitvoering en handhaving» en in artikel 5.1 is buiten twijfel gesteld dat hoofdstuk 5 ook betrekking heeft op de uitvoering;

- artikel V, onderdelen B en C, te laten vervallen. Deze delegatiegrondslag is bij nader inzien naast de grondslag in artikel 5.3 (nieuw) niet nodig;
- een begripsomschrijving van omgevingsdienst op te nemen. In het aan de Afdeling voor advies voorgelegde voorstel werd aan omgevingsdiensten gerefereerd als regionale uitvoeringdiensten. Omdat er inmiddels een landsdekkend netwerk van zich in meerderheid omgevingsdienst noemende openbare lichamen is ingesteld, is in aansluiting op de praktijk gekozen voor deze aanduiding. Als gevolg hiervan wordt thans in de artikelen 5.5, eerste lid, 5.7, eerste lid, 5.8, eerste, tweede en vierde lid, 5.9a en 5.11 (alle nieuw) gerefereerd aan «omgevingsdiensten»;
- in artikel 5.29, derde lid, (thans: artikel 5.4, derde lid) de zinsnede «van meer dan provinciaal belang» te vervangen door «van bovenprovinciaal belang». Aldus sluit de formulering meer aan bij artikel 5.29, eerste lid, (thans: artikel 5.4, derde lid) waarin met bovenregionaal belang wordt gerefereerd aan een belang dat één omgevingsdienst overstijgt. Met van bovenprovinciaal belang wordt gerefereerd aan een belang dat één provincie overstijgt.);
- artikel 5.34 (thans: artikel 5.11) op te nemen in paragraaf 5.3, omdat in die paragraaf toezichthouders worden aangewezen. Omdat in artikel 5.8, eerste lid, (nieuw) met regio's of kringen wordt gerefereerd aan het werkgebied van een omgevingsdienst, zijn in artikel 5.11 (nieuw) die begrippen gebruikt.
- in artikel 5.9a, eerste lid, de zinsnede «voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn», te verplaatsen om zeker te stellen dat de gegevens wel door de genoemde bestuursorganen en de aangewezen toezichthouders aan elkaar en aan de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving moeten worden verstrekt in gevallen waarin dat noodzakelijk is voor de strafrechtelijke handhaving, maar niet vice versa.
- in artikel 5.9a, vierde lid, (nieuw) de mogelijkheid op te nemen om nadere regels te stellen voor het verwerken van gegevens en voor de verdeling van de kosten. Het gaat hierbij om de uitwerking van details waarvan de kaders op het niveau van de algemene maatregel van bestuur zijn bepaald.
- enkele technische onvolkomenheden te herstellen in de artikelen I, onderdeel C, (nieuw) en VI, onderdeel B, (nieuw). In artikel I, onderdeel C, (nieuw) wordt in artikel 5.2, tweede lid, Wabo «zijn» geschrapt, omdat dat er twee keer stond. In artikel I, onderdeel D, (nieuw) vervalt artikel 96 Woningwet, omdat in dat artikel wordt verwezen naar artikel 5.11 van de Wabo, terwijl dat artikel is vervallen. Het schrappen van artikel 96 in dit wetsvoorstel is van belang, omdat het nummer van het vervallen artikel 5.11 opnieuw wordt gebruikt in dit wetsvoorstel;
- in artikel VIII (nieuw) te voorzien in een samenloopbepaling vanwege het aanhangig zijn een voorstel van wet houdende regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming);
- te voorzien in ondertekening door de Minister van Veiligheid en Justitie. Dit is aangewezen, omdat het wetsvoorstel betrekking heeft op samenwerking van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstanties en gezagen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Bijlage I bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0029/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In de artikelen 5.28, eerste lid, onderdeel c, 5.29, eerste lid, onderdeel b, 5.31, derde lid, 5.33, derde en vijfde lid, 5.34, eerste lid, en 5.35, eerste lid, de zinsnede «voor het in ... bedoelde ...» telkens vervangen door: voor het ..., bedoeld in het ..., (Ar. 82 (2)).
- In de artikelen 5.33, tweede lid 5.34, eerste lid, de zinsnede «, als bedoeld in het ... lid, vervangen door: als bedoeld in het ... lid (Ar. 82 (3)).
- In artikel 5.32, eerste lid, de zinsnede «Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten doen» vervangen door: Burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten verrichten (Ar. 66).
- In artikel 5.32, eerste lid, het woord «of» vervangen door: onderscheidenlijk (Ar. 66).
- In artikel 5.33, vierde lid, de zinsnede «in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen» vervangen door: in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 52 ziet op regelingen tussen gemeenten en provincies, artikel 8 ziet alleen op regelingen tussen gemeenten).
- In artikel 5.33, eerste lid, wordt de zinsnede «doelmatige en doeltreffende uitvoering» vervangen door: doelmatige en doeltreffende uitoefening (Ar. 50; de Awb bezigt *uitoefening* van taken en bevoegdheden).
- Van artikel 5.33, vierde lid, het eerste lid maken en het eerste, tweede, vijfde en zesde lid vernummen tot tweede, derde, vierde en vijfde lid.
- Van artikel 5.33, derde lid, een afzonderlijk artikel maken (Ar. 99 (3)).
- In artikel 5.34, tweede lid, de woorden «kan bepalen» vervangen door: kan besluiten (Ar. 50).
- In artikel 5.35, tweede lid, de zinsnede «andere organen en instanties» vervangen door: bestuursorganen (Ar. 50 juncto art. 1:1, eerste lid, Awb).
- In artikel 5.35, derde lid, onderdeel b, de zinsnede «over het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of anderszins ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens» vervangen door: de verwerking van gegevens (Ar. 52).
- In het in artikel IX, onder B, voorgestelde artikel 21.1a de zinsnede «uitoefening van bevoegdheden» vervangen door: uitoefening van taken en bevoegdheden (zie evenknie in artikel 5.28, eerste lid, onderdeel a).
- In het in artikel X voorgestelde artikel 58a, derde lid, de zinsnede «Onze Ministers, wie het aangaat» vervangen door: Onze Minister(s) die het mede aangaat (Ar. 74 (2)).

Bijlage II bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0029/IV met overige redactionele kanttekeningen.

De Afdeling merkt op dat indien in artikelen soortgelijke onderwerpen worden geregeld, daarbij zoveel mogelijk gestreefd moet worden naar congruentie van terminologie.⁸² De Afdeling is van oordeel dat hieraan in het voorstel of de toelichting niet in alle gevallen wordt voldaan. De Afdeling adviseert – voor zover het verschil tussen de bovengenoemde artikelleden is beoogd – het verschil in de toelichting telkens te verduidelijken. De Afdeling adviseert – voor zover het verschil niet is beoogd – de artikelleden en/of de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

• *Artikel 5.29, eerste lid, onderdeel a, en artikel 5.29, derde lid*

In artikel 5.29, eerste lid, onderdeel a, is sprake van prioriteitenstelling bij de handhaving voor zover die prioriteitenstelling van *bovenregionaal* belang is. In artikel 5.29, derde lid, draagt de Minister van I&M zorg voor de afstemming van de uitvoering, voor zover die afstemming naar zijn oordeel van *meer dan provinciaal* belang is. Uit de toelichting blijkt niet of dit verschil beoogd is. Aangezien GS, ingevolge artikel 5.31, eerste lid, binnen de provincie zorg dragen voor de coördinatie van de uitvoering, ligt het voor de hand de prioriteitenstelling in artikel 5.29, eerste lid, onderdeel a, ook van meer dan provinciaal belang te maken.

• *Artikel 5.30 Wabo en artikel 58a Wed*

Het voorgestelde artikel 58a van de Wet economische delicten (Wed) is, volgens de toelichting, «de strafrechtelijke evenknie van het voorgestelde artikel 5.30⁸³ en biedt de basis voor vergelijkbare regels die betrekking kunnen hebben op de programmatische inzet van opsporingsactiviteiten».⁸⁴

De Afdeling merkt op dat ingevolge artikel 58a, derde lid, overleg dient plaats te vinden met de «bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid», terwijl ingevolge artikel 5.30, eerste lid, overleg dient plaats te vinden met «vertegenwoordigers vanuit de bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen». Uit de toelichting wordt niet duidelijk of dit verschil beoogd is. Als gevolg van de formulering in artikel 58a, derde lid, van de Wed zouden aan het landelijk overleg alle bestuursorganen moeten deelnemen die belast zijn met bestuursrechtelijke handhaving.

Voorts blijkt niet wat onder «vertegenwoordigers vanuit de bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen» moet worden verstaan. Indien daarmee geduid wordt op de koepelorganisaties van provincies, gemeenten en waterschappen zou daarvoor beter kunnen worden aangesloten bij de terminologie in de Provincie- en Gemeentewet.⁸⁵

• *Artikel 5.32, eerste en derde lid*

De Afdeling merkt op artikel 5.32, eerste lid, verplicht tot onderzoek naar de uitoefening van taken en bevoegdheden *door B&W en GS zelf, de onder hun gezag staande ambtenaren en de regionale uitvoeringsdienst.*

⁸² Mede gelet op Ar. 58.

⁸³ Er staat in de toelichting artikel 5.29, maar bedoeld zal zijn in artikel 5.30.

⁸⁴ Zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel X.

⁸⁵ Zie artikel 114, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 112, eerste lid, van de Provinciewet, waarin gesproken wordt van «de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht».

De cursieve zinsnede ontbreekt in artikel 5.32, derde lid, waarin verplicht kan worden tot prestatievergelijking. Hierdoor is niet duidelijk wiens prestaties dienen te worden vergeleken. Uit de toelichting blijkt niet of dit een omissie is dan wel berust op een bewuste keuze.

• *Artikel 5.33, tweede lid, tweede volzin, en toelichting*

Op grond van artikel 5.33, tweede lid, tweede volzin, kunnen bij de maatregel taken en bevoegdheden worden aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken en bevoegdheden is vereist, uitsluitend in het verband van bij die maatregel aangewezen RUD's worden uitgeoefend. Volgens de toelichting kunnen taken waarvoor een bepaalde deskundigheid is vereist ook aan een selecte groep van RUD's worden toegekend.⁸⁶

De Afdeling merkt op dat de toelichting de indruk wekt dat binnen het basistakenpakket taken en bevoegdheden kunnen worden aangewezen die uitsluitend door een selecte groep van RUD's worden uitgeoefend. De tekst van de tweede volzin is evenwel zo ruim geformuleerd dat bij amvb een onbeperkt aantal taken en bevoegdheden zouden kunnen worden aangewezen, ook taken en bevoegdheden die buiten het basistakenpakket en buiten het omgevingsrecht vallen.

• *Artikel 5.33, derde lid en toelichting*

De Afdeling merkt op dat de terminologie in de toelichting niet overeenkomt met die van artikel 5.33, derde lid. In het artikellid worden de termen *verslag* en *oordeel* gebruikt, terwijl in de toelichting *melding* en *advies* worden gebruikt. De Afdeling is van oordeel dat de termen *melding* en *advies* beter aansluiten bij de inhoud van deze besluiten en bij de terminologie van de Awb.⁸⁷ Voorts merkt de Afdeling op dat in de toelichting uitsluitend gesproken wordt over het niet nemen van een handhavingsbesluit door B&W of GS, terwijl het artikellid «elk geval» noemt «waarin B&W of GS bij de uitoefening van de in het eerste en tweede lid bedoelde taken en bevoegdheden afwijken».

• *Artikel 5.33, vierde lid, en toelichting*

Op grond van artikel 5.33, vierde lid, kunnen GS en B&W, besluiten tot een andere vorm van samenwerking dan een openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8 van de Wgr, indien alle in een RUD deelnemende bestuursorganen van oordeel zijn, dat de RUD op andere wijze moet worden ingesteld. Volgens de toelichting is een openbaar lichaam op basis van de Wgr de meest gewenste organisatievorm, maar kunnen GS en B&W in unanimité besluiten de RUD op een andere wijze te organiseren, mits deze organisatievorm gelijkwaardig is aan een openbaar lichaam. Samenwerking op basis van een contract of een centrumgemeentestructuur zijn, volgens de toelichting, in ieder geval niet gelijkwaardig.⁸⁸ De Afdeling merkt op dat – anders dan de toelichting suggereert – in het artikellid geen enkel vereiste wordt genoemd waaraan de andere organisatievorm moet voldoen. De enige voorwaarde die gesteld wordt is die van unanimité tussen de betreffende bestuursorganen. Uit de voorbeelden van ongewenste organisatievormen blijkt niet of privaatrechtelijke organisatievormen daar ook toe behoren. Wegens de te mandateren toezichts- en handhavingsbevoegdheden, waaronder

⁸⁶ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.33.

⁸⁷ Ingevolge Ar. 50 wordt in bestuursrechtelijke regelingen zoveel mogelijk aangesloten bij de terminologie van de Awb.

⁸⁸ Memorie van toelichting, algemeen deel, § 3.8 Eisen aan de regionale samenwerking.

bijvoorbeeld de bevoegdheid tot binnentreden, acht de Afdeling een privaatrechtelijke organisatievorm ongewenst.

• *Artikel 5.35, eerste tot en met derde lid*

In artikel 5.35, derde lid, onderdeel b, is een ruimere doelbinding, «voor zover die gegevens van belang zijn met het oog op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hier bedoelde wetten», opgenomen dan de doelbinding in de eerste twee artikelliden, «noodzakelijk zijn voor de doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wetten». De laatstgenoemde doelbinding biedt meer bescherming aan de gegevens van betrokkenen. Uit de toelichting blijkt niet of het verschil in doelbinding is beoogd.