



Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

Deel 3

Samenvatting

Uit de interviews in deze aflevering wordt mij (wederom) duidelijk dat de Omgevingswet voor de wijze waarop toezicht en handhaving dient te worden uitgevoerd niet zoveel verandert ten opzichte van de huidige situatie. Inhoudelijk wordt het mogelijk zelfs eenvoudiger toezicht te houden en – zo nodig – te handhaven, omdat de milieunormen onder de Omgevingswet naar verwachting concreter – toegespitst op de situatie – worden geformuleerd. De samenwerking tussen alle betrokken (handhavings-)organisaties kan beter. De Omgevingswet is een aanleiding om over de organisatie daarvan weer eens goed na te denken en zo nodig verbeteringen door te voeren. De provincie dient daarin een voortrekkersrol te vervullen. De vraag is of zij daar klaar voor is en of de VTH spelregels die daarvoor gelden nog voldoende zijn afgestemd op de Omgevingswet.

Voor de derde aflevering van deze serie sprak ik met de opstellers van de omgevingsregulering – ambtenaren bij het Ministerie van I&M¹ – en de politie die zich voornamelijk richt op de opsporing van milieucriminaliteit. Daarmee bevinden we ons aan het begin en aan het eind van de gehele reguleringsketen van de fysieke omgeving. Verder een korte aanvulling van een bestuurslaag in het midden: de provincie. Inmiddels is bekend geworden dat de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking treedt. Mijns inziens een mooi jaartal voor een dergelijke grote stelselherziening, die ons allen raakt en die de nodige voorbereiding vereist.

Relatie tussen Wet VTH en Omgevingswet

Ik sprak met Marc du Maine en Jan Teekens, die vooral te maken hebben met het toezicht en de handhaving binnen de Omgevingswet en met Nicole Fikke, die zich bezighoudt met het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL). In het BAL staan de regels die rechtstreeks van toepassing zijn op degenen die activiteiten (willen) ontplooiën (met uitzondering van bouwen en slopen).

Zij vertellen mij dat het programma waar alles mee begon, 'Eenvoudig Beter', de uitvoeringspraktijk – waaronder handhavers – intensief heeft betrokken bij de totstandkoming van de regels. Dat is al in 2013 begonnen met een 'Verkenning VTH' (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), waarvan het definitieve rapport in april 2014 is verschenen (<http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/eindrapportage-verkenning-vth>).

Deze verkenning gaat over de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving onder de Omgevingswet. Waaraan moeten die drie functies specifiek voldoen als de Omgevingswet in werking treedt? Hieruit blijkt dat er een duidelijke link is tussen de gebreken die in het rapport 'De tijd is rijp' uit 2008 (met name) zijn geconstateerd t.a.v. toezicht en handhaving, de Wet en het Besluit VTH (in werking getreden per respectie-

velijk 14 april 2016 en 1 juli 2017) en de Omgevingswet. De verkenning heeft met name betrekking op de wijze waarop de VTH taken georganiseerd kunnen worden. Dit zegt nog niets over de wijze waarop de (individuele) toezichthouder/handhaver zich binnen de veranderende rol van de overheid jegens bedrijven en burgers –

In het BAL staan de regels die rechtstreeks van toepassing zijn op degenen die activiteiten (willen) ontplooiën (met uitzondering van bouwen en slopen).

zoals voorgestaan door de Omgevingswet – dient op te stellen. Toezichthouders en handhavers hebben daarvan nog geen duidelijk beeld. Dat kan te maken hebben met het relatief vroege moment waarop de verkenning is uitgevoerd.

Het kan ook zijn dat de drie uitvoerende taken (VTH) steeds gezamenlijk worden besproken in de verkenning, waardoor de toezichthouder en handhaver zich er wellicht niet direct in herkennen.

¹ Met ingang van het nieuwe kabinet is de naam van het ministerie gewijzigd in 'Infrastructuur en Waterstaat'. Milieu blijft wel bij dit ministerie, maar de Omgevingswet en Ruimte gaan naar het ministerie van Binnenlandse Zaken, Klimaat- en energiebeleid verhuist naar de minister van Economische Zaken & Klimaat. Het natuurbeleid wordt ondergebracht bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.





Meepraten over de handhaafbaarheid van regels uit het BAL

Nicole Fikke (zelf werkzaam geweest bij o.a. de ILT en gemeenten) benadrukt dat ook bij het opstellen van de regels van het BAL de uitvoeringspraktijk - waaronder toezichthouders en handhavers van omgevingsdiensten en inspecties - intensief is betrokken ter borging van de handhaafbaarheid van de regels. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende zogenaamde 'botsproeven' gehouden, waarbij de regels in de praktijk zijn getoetst. Tevens wijst zij erop dat die handhaafbaarheid met de komst van het BAL zal toenemen, vanwege bijvoorbeeld het uitgangspunt 'decentraal tenzij' bij het stellen van regels in het BAL. Vooral waar de locatie een belangrijke rol speelt kunnen decentrale regels vaak veel concreter worden geformuleerd, omdat rekening wordt gehouden met locatiespecifieke omstandigheden. Deze concrete(re) regels zijn dus makkelijker te handhaven. Fikke noemt 2 voorbeelden:

1. Het huidige Activiteitenbesluit regelt de effecten van geluid van bedrijfsmatige activiteiten op kwetsbare gebouwen. Daarvoor zijn vele pagina's regels nodig om te voorzien in de verschillende situaties. En daarop is dan ook nog maatwerk mogelijk. Straks staan deze regels heel concreet in het omgevingsplan. Dat er dan in de stad een andere geluidnorm geldt dan in een stille buitenwijk is heel logisch, omdat de regel geldt voor de concrete locatie. Iedereen weet dan veel beter wat er geldt, dus ook de handhaver.
2. De meldplicht in het BAL is veel concreter geformuleerd, waarbij duidelijk is aangegeven welke beperkte set

Dat er dan in de stad een andere geluidnorm geldt dan in een stille buitenwijk is heel logisch, omdat de regel geldt voor de concrete locatie



gegevens altijd bij de melding moet worden verstrekt. Dat moet ook helder zijn, want het overtreden van een verbod om zonder melding te starten is straks strafrechtelijk handhaafbaar.

Daarnaast staan er in het BAL, net als nu in het Activiteitenbesluit, specifieke regels voor activiteiten, zoals technische eisen. Bestuurlijke afweegruimte kan ook gedoogsituaties voorkomen, bijvoorbeeld in situaties waarin er nu gedoogd wordt, omdat regels onnodig knellen terwijl het wel een gewenst initiatief is. I&M is



verantwoordelijk voor de handhaafbaarheid van de regels op rijksniveau. Voor de regels op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk. Zij zullen hun eigen toezichthouders en handhavers moeten consulteren over de handhaafbaarheid van de regels.

Dit is wat de Omgevingswet bedoelt met de adviesfunctie van toezichthouders en handhavers: zij dienen hun collega's, die betrokken zijn bij het opstellen van de lokale regels, te adviseren over handhaafbaarheid en mogelijk ook het nut van de regels (zie voor een mooi voorbeeld hiervan deel 2 van deze serie). Er wordt niet van hen verwacht dat zij ook 'extern' (bedrijven en burgers waarop de regels van toepassing zijn) adviseren. Een voorlichtende taak, zeker de eerste tijd na inwerkingtreding van de wet, behoort daar wel toe, maar dat is niet nieuw voor de Omgevingswet.

Voor de regels op gemeentelijk of provinciaal niveau zijn gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk

Vertrouwen en verantwoordelijkheid gaan samen

De mensen van I&M benadrukken dat het bedrijf of de burger primair zelf verantwoordelijk is voor het naleven van de regels. Zeker wanneer het gaat om bedrijfsmatige handelingen mag van ondernemers verwacht worden dat ze weten welke regels nageleefd moeten worden en hoe zij dat moeten doen. Daarop zijn ze ook aanspreekbaar.

Vertrouwen en verantwoordelijkheid gaan hand in hand. Dat betekent niet dat een toezichthouder/handhaver de ondernemer of burger op zijn 'blauwe ogen' moet geloven. Toezicht is en blijft belangrijk. Dat is nu zo en verandert niet onder de Omgevingswet. Jan Teekens voegt daaraan toe dat de Omgevingswet wel een 'moment' creëert om de (landelijke) handhavingsstrategie, al dan niet geconcretiseerd op



lokaal niveau, weer eens op de agenda te zetten. Passen die strategieën nog en is de uitvoering van toezicht en handhaving nog effectief en efficiënt?

Coördinatie rol provincies VTH-samenwerking

Op verzoek van het IPO is in de Wet en het Besluit VTH de rol van de provincie als coördinator van de samenwerking op het gebied van VTH gehandhaafd. Niet alle provincies hebben die rol de afgelopen jaren inhoud gegeven. Hans Hazenbosch² van de provincie Utrecht merkt op dat provincies er moeite mee hebben om die rol daadwerkelijk in te vullen, met name als het gaat om het bereiken van effectief en efficiënt toezicht. Ze hadden en hebben hun handen nog vol aan het zo goed mogelijk functioneren van de omgevingsdiensten (of uitvoeringsdiensten). Capaciteit ontbreekt en provincies hebben veel verschillende petten op: 'ze zijn zowel scheidsrechter als speler'. Zo vervullen zij de rollen van mede-opdrachtgever van de omgevingsdiensten, opsteller van provinciale regels, interbestuurlijk toezichthouder en smeermiddel tussen omgevingsdiensten en gemeenten – en daar komt dus de coördinatie rol in de samenwerking op het gebied van VTH bij (althans die vervalt niet). Die coördinatie is hard nodig, maar het wordt een uitdaging om aan al die rollen goed invulling te geven. Hij pleit voor een helder landelijk kader dat ziet op de organisatorische kanten van de uitvoering van de VTH taken.

De spelregels van Wet en Besluit VTH sluiten onvoldoende aan bij de systematiek van de Omgevings-wet. Vooral het uitgangspunt 'decentraal tenzij' zorgt ervoor dat milieunormen meer op decentraal

Capaciteit milieupolitie (bijna) op orde, de kennis nog niet



niveau zullen worden vastgelegd. Deze verschuiving van centraal (landelijk) naar decentraal niveau heeft gevolgen voor de organisatie van het toezicht, waarmee binnen VTH geen rekening is gehouden. 'De spelregels zullen moeten worden aangepast, zodat we geen handbal hoeven te spelen met regels die gelden voor voetbal', aldus Hazenbosch.

Capaciteit milieupolitie (bijna) op orde; kennis nog niet

Willem Riemersma en John van Hal³ werken al heel lang bij de Amsterdamse Dienst Regionale Recherche (DRR), team milieu (hoewel niet correct, zal ik hierna toch af en toe spreken van milieupolitie). Ze hebben goed nieuws, want ook onder de nationale politie – bestaande uit 10 regionale milieuteams en één landelijke eenheid – beschikt de DRR over 40 fte (waarvan nog 8 vacatures), inclusief vijf milieu-agenten die volledig zijn vrijgemaakt voor milieuwerk in de basisteams. Mooi is ook nog dat deze milieu-agenten jonge, zeer enthousiaste mensen zijn, die gemotiveerd zijn om milieupolitiewerk op straat te doen. Geoefende ogen en oren dus voor zowel bestuur als politie onder directe aansturing van de DRR Milieu. Het is de bedoeling dat ze zelf hun netwerk opbouwen en contact onderhouden met gemeente en omgevingsdiensten. Ze doen vooral aan handhaving, maar verzamelen ook informatie voor eventuele opsporingsonderzoeken. De rest van het team bestaat uit rechercheurs, die ingezet worden op opsporingsonderzoeken gericht op (zware) milieucriminaliteit, denk aan asbest en bodemverontreiniging. Binnen het team zijn er 'slechts' vijf milieuspecialisten over: dat zijn rechercheurs die meer verstand hebben van het milieurecht. Van die vijf zijn er drie al bijna weg in verband met

De strafrechtelijke aanpak van de milieucriminaliteit verandert niet met de komst van de Omgevingswet, daarbij komen andere vormen van kennis kijken

pensioen en vertrek om andere redenen. Dat hoeft niet zo erg te zijn, maar er zijn geen opvolgers, die ingewerkt kunnen worden.

Dus straks is er een groot milieuteam met veel rechercheurs die onvoldoende inhoudelijke kennis van zaken hebben. Daar kan de Omgevingswet bij helpen, want die wet is geheel nieuw en dus kunnen de mensen die nog niet over inhoudelijke kennis van het milieurecht beschikken met een 'schone lei' beginnen. Riemersma heeft er bij zijn leiding op aangedrongen om (ruim) vóór in werking treding van de Omgevingswet de Politie Academie een cursus te laten ontwikkelen om alle milieuteams en milieu-agenten bij te scholen. Is met de komst van de Omgevingswet alle vakinhoudelijke kennis dan verouderd? Het antwoord luidt grotendeels bevestigend, maar de strafrechtelijke aanpak van de milieucriminaliteit verandert niet met de komst van de Omgevingswet. Daarbij komen andere vormen van kennis kijken, namelijk houding, vaardigheden en ervaring met opsporingsonderzoeken op het gebied van milieu. Ideaal zou zijn om nieuwkomers en ervaren mensen in koppels met elkaar te laten werken. Gelet op de 'vergrijzing' binnen het team is dat lastig te realiseren.

Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSB) en bestuurlijke boete (BB)

Anders dan ik in deel 1 van deze serie heb opgemerkt, zullen er geen nieuwe onder-

² Hans Hazenbosch spreekt op persoonlijke titel en niet namens de provincie Utrecht.

³ Beide heren spreken op persoonlijke titel, dus niet namens de Amsterdamse of Nationale Politie.



zoeksrapporten meer verschijnen over de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete ter onderbouwing van de keuze voor één van de twee. Het blijft (voorlopig) zoals het nu is, met dien verstande dat de Omgevingswet de bestuurlijke boete uitbreidt met een aantal overtredingen op het gebied van BRZO-bedrijven en cultureel erfgoed. Voor de BRZO-bedrijven hangt dat samen met de reeds bestaande boetebevoegdheid van de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken voor overtredingen van de Arbeidsomstandighedenwet.

Het toenemend gebruik van strafrechtelijke instrumenten in handen van het bestuur baart de politiemannen zorgen. De zorgen bestaan hieruit dat – voordat de politie bij een zaak betrokken is – het bestuur relatief snel een BSB of BB kan opleggen, terwijl de zaak niet zo eenvoudig is als het op het eerste gezicht lijkt. Is er eenmaal een BSB of BB opgelegd aan de overtreder, dan is het niet meer mogelijk om voor dezelfde overtreding strafrechtelijk te vervolgen. Riemersma noemt een voorbeeld. Stel een bodemsanering is niet gemeld. Er kan dan een BSB worden opgelegd voor het niet doen van een melding. Het niet melden betekent niet automatisch dat er ook gesjoemeld is met verontreinigde grond. Als dat wel het geval blijkt te zijn, kan voor dat feit nog wel strafrechtelijk worden opgetreden. De vraag is wel of na het opleggen van een BSB voor het niet naleven van de meldplicht het nog zin heeft om een strafrechtelijk onderzoek te starten.

De uitvoerders van de bodemsanering zullen voorzichtiger zijn geworden en mogelijk bewijs hebben verdonkere-maand. Nu al dienen over de inzet van de beide instrumenten afspraken te worden gemaakt tussen bestuur en de strafrecht-partners (Functioneel Parket en politie en de bijzondere opsporingsdiensten van de landelijke inspectiediensten). De komst van de Omgevingswet kan ook een goede aanleiding zijn om die afspraken te actualiseren of – indien ze er nog niet zijn – op te stellen.

Privaat toezicht

Een ander zorgpunt van de politie is de toename van 'particulier toezicht'. Het vorige kabinet was daar een groot voorstander van en ook in de Omgevingswet lezen we dat burgers (particulieren of bedrijven) het vertrouwen van de overheid moeten krijgen dat ze zelf zorgen voor



naleving van regelgeving. Kwaliteitsborging door private 'toezichthouders' (= certificerende instellingen) kennen we al langer bij bodem (hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit). Recent is met privaat toezicht in de bouw geëxperimenteerd, maar dat bleek nog geen onverdeelde succes. De resultaten van de pilots vielen tegen én de publieke toezichthouders (gemeente) hebben zich er zeer kritisch over uitgelaten, met name omdat zij wel eindverantwoordelijk zijn, terwijl ze niet alles meer kunnen controleren als de bouw eenmaal klaar is. Dat deze kritiek niet onterecht is, blijkt wel uit het recente eierschandaal bij de NVWA.

Ook de pluimvee-sector zou zichzelf reguleren en de NVWA moest maar een stapje terugdoen. De gesprekspartners van I&M wijzen er op dat de minder goede resultaten van privaat toezicht in bepaalde situaties niet betekenen dat het nergens zou kunnen werken. De relevante omstandigheden kunnen per sector verschillen. Indien daarbij aan de randvoorwaarden voor een succesvolle invoering van privaat toezicht is voldaan, kan privaat toezicht wel degelijk zin hebben. Denk daarbij aan sectoren met een overzichtelijk aantal bedrijven die een grote mate van nalevingsbereidheid vertonen en – als het mis gaat – beschikken over voldoende zelfreinigend vermogen. Publieke toezichthouders (inclusief de politie) kunnen de vruchten plukken van privaat toezicht. Niet alles kan door (publieke = overheids-) toezichthouders en handhavers worden gecontroleerd en aangepakt. In ieder geval

Recent is met privaat toezicht in de bouw geëxperimenteerd, maar dat bleek nog geen onverdeelde succes

is het deel van het bedrijfsleven dat zich onder privaat toezicht stelt wel zichtbaar voor de overheid en de publieke toezichthouders kunnen het toezicht hierop aanpassen. De politie kan zich dan op het niet zichtbare deel richten (de 'echte' milieucriminelen). Daarnaast kan ze af en toe haar tanden laten zien en uithalen naar een (zichtbare) overtreder (lieft een die 'boven het maaiveld' uitkomt), zodat de branchegenoten zijn gewaarschuwd en zich (voorlopig) weer aan de regels houden.

Integraal, pro-actief en projectmatig

De Omgevingswet streeft naar integraal werken. Dat kan betrekking hebben op diverse inhoudelijke of procesmatige aspecten. Riemersma en Van Hal vinden dat het bij de politie integraler, pro-actiever en projectmatiger kan. Nu wordt er nog teveel achter de feiten aangelopen. Dat kan anders door met het hele team – niet alleen de informatiemakelaar – informatie te verzamelen op een bepaald thema (bijv. CITES, vuurwerk, asbest, afval). Het verzamelen van informatie dient bij alle bij het thema betrokken organisaties te gebeuren, zowel bij overheid (handhavingpartners als gemeente, douane, etc.) als privaat (denk bijvoorbeeld aan Greenpeace als het gaat om 'groene zaken')

³ Beide heren spreken op persoonlijke titel, dus niet namens de Amsterdamse of Nationale Politie.



of aan brancheorganisaties). Ook een slimmere uitvoering van een onderzoek en afspraken over welke organisatie(s) de bevoegdheden en sanctie-instrumenten heeft (of hebben) om het meest effectief en efficiënt een milieucrimineel aan te pakken horen bij integraal werken. Soms kan de FIOD sneller een financiële klap uitdelen dan het strafrecht door middel van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een voorbeeld van een nauwere samenwerking van de Amsterdamse milieupolitie met andere partners, waaronder de opsporingsspoor van het Ministerie van Sociale Zaken (voorheen de Arbeidsinspectie) en de omgevingsdienst, is de aanpak van overtredingen van de arbeidsomstandighedenwet bij BRZO-bedrijven. De gevolgen van dit soort overtredingen kunnen dodelijk zijn. Deze pro-actieve, integrale en projectmatige aanpak wordt nu ook wel gehanteerd, maar te weinig en niet robuust genoeg. Het zou de standaard aanpak moeten

worden van opsporingsonderzoeken van milieucriminaliteit. Gebiedsgericht werken is ook een van de uitgangspunten van de Omgevingswet. Ook daar is de politie mee bezig. De samenwerking in de Amsterdamse haven is daarvan een mooi voorbeeld.

Kortom: de Omgevingswet zelf verandert niet veel aan de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit, maar kan wel zorgen voor een stimulans om de samenwerking tussen alle handhavingpartners te optimaliseren.

In het volgende nummer

Voor het volgende (vierde) deel van deze serie ga ik op bezoek bij de handhavers van DCMR en zal verslag worden gedaan van de resultaten van de dit jaar gehouden inventarisatie van wat toezichthouders en handhavers nodig hebben in het kader van de Omgevingswet. En natuurlijk mag u, als lezer, reageren. Graag vóór 31 januari 2018 naar: redactie@politiedierenenmilieu.nl

Tot slot: lijkt het je leuk om aan de slag te gaan bij de 'milieupolitie'? Men is dringend op zoek naar generalisten tactisch rechercheurs die zich willen verdiepen in de milieuwetgeving en die daarvoor een vierjarige milieu-opleiding mogen volgen, maar dan wel gebaseerd op de Omgevingswet. Meld je aan bij mij. Ik zal het bericht doorsturen.

Tekst:
Annemiek Tubbing, milieujurist
(www.tubbingmilieuadvies.nl) en
kennismanager
(www.odinkennismangement.nl)



Bezoek ons ook eens op Facebook:
www.facebook.com/verenigingPDM



Of volg ons op Twitter:
<http://twitter.com/verenigingpdm>



De Vereniging Politie Dieren- en Milieubescherming is voor de handhavers een informatiebron en wil dat ook blijven. We hebben u als lid nodig maar we hebben ook nieuwe leden nodig om als goede informatiebron te kunnen blijven functioneren.

Word daarom lid van onze vereniging, meld u aan via onze website:
www.politiedierenenmilieu.nl