



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Rapport toezicht en handhaving rijkspartijen Omgevingswet

Mei 2020



Aan de slag met de
Omgevingswet

Colofon

Project: Toezicht en handhaving rijkspartijen Omgevingswet
Projectleider: KWINK groep in opdracht van BZK, Rogier van Schelven

Met dank aan collega's van: Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), ProRail, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Ministerie van Defensie (DEF)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Programma Aan de slag met de Omgevingswet

Fotograaf: Pieter Pennings

Vormgeving: Xerox / OSAGE

Mei, 2020

Aan dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding en onderzoeksvragen	5
1.2	Afbakening	5
1.3	Onderzoeksaanpak en betrokken partijen	5
1.4	Leeswijzer: indeling van de rapportage	6
2	Vorbereiden toezicht en handhaving: vaststellen bevoegd gezag en bevoegdheden	7
2.1	Bepalen bevoegd gezag bij vergunningverlening	7
2.2	Advies en advies met instemming	8
2.3	Wat betekent dit voor toezicht en handhaving?	9
2.4	Gevolgen voor de praktijk: samenwerkingsafspraken maken	9
2.5	Conclusie	9
3	Uitvoeren toezichthouden en handhaven	11
3.1	Inhoudelijke wijzigingen toezicht en handhaving: zorgplicht, projectbesluit, van inrichting naar activiteit	11
3.1.1	<i>Algemene zorgplicht</i>	11
3.1.2	<i>Specifieke zorgplicht</i>	11
3.1.3	<i>Projectbesluit</i>	12
3.1.4	<i>Gedoogplichten</i>	13
3.1.5	<i>Van inrichting naar activiteit</i>	14
3.2	Procesmatige wijzigingen toezicht en handhaving: meerdere partijen bevoegd en ‘anders werken’	15
3.3	Afspraken maken met bevoegd gezag over toezicht en handhaving bij meervoudige aanvragen	15
3.4	Conclusie	17
4	Rol Digitaal Stelsel Omgevingswet bij uitvoeren toezicht en handhaving	18
4.1	Over het DSO	18
4.2	Impact van het DSO op toezicht en handhaving	19
4.3	Conclusie	19
5	Conclusies	20
5.1	Effecten van de Omgevingswet en het DSO op het toezicht- en handhavingproces	20
5.2	Wat betekent dit voor rijkspartijen?	20
5.3	Vervolgacties voor rijkspartijen	21

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Het Team Veranderopgave Rijk coördineert Rijksbreed de implementatie van de Omgevingswet. Vanuit de Werkgroep Toezicht en handhaving van de Rijksoverheid is de wens geuit om een analyse te maken van de impact van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor toezicht en handhaving door rijkspartijen.¹

De volgende vragen zijn het vertrekpunt van deze analyse:

1. **Wat zijn de effecten van de invoering van de Omgevingswet op toezicht en handhaving door rijkspartijen?** Daarbij is in elk geval aandacht voor de volgende (elkaar deels overlappende) aspecten:
 - a. (Juridische) implicaties toezichtdomein (bijvoorbeeld verschuiving van verantwoordelijkheden).
 - b. De bruikbaarheid van het DSO in het toezichtproces.
 - c. Werkprocessen van de rijkspartijen die mogelijk moeten veranderen.
 - d. Voor rijkspartijen zijn er – in een aantal gevallen – verschuivingen in de rol van bevoegd gezag naar adviesorgaan met instemming. Wat betekent dat voor de rol van rijkspartijen in het uitvoeren van toezicht en handhaving en welke samenwerkingsafspraken moeten hierover worden gemaakt?
2. **In hoeverre zijn de rijkspartijen geëquipeerd om te werken in het nieuwe Omgevingsrecht stelsel?**
 - a. Waar lopen de rijkspartijen tegen aan?
 - b. Welke vragen hebben rijkspartijen?
 - c. Wat zijn de antwoorden op deze vragen?

1.2 Afbakening

Deze analyse richt zich specifiek op de veranderingen van het nieuwe Omgevingswetstelsel voor toezicht en handhaving door rijkspartijen. Dit rapport is op grond van de vragen vanuit rijkspartijen over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot stand gekomen. Veelal hebben deze vragen betrekking op de consequenties van wijzigingen in de vergunningverlening (bevoegd gezag en bevoegdheden) voor toezicht en handhaving. De focus van dit rapport ligt daarom op het samenspel tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. We gaan niet in op het samenspel van algemene regels, decentrale regels en meldingen.

Ook gemeenten, provincies en waterschappen zijn betrokken bij toezicht en handhaving. De inwerkingtreding van de Omgevingswet zal ook voor toezicht en handhaving door deze partijen gevolgen hebben (bijvoorbeeld omdat de gemeente bevoegd gezag wordt voor vergunningverlening, toezicht en handhaving). Waar sprake is van samenloop van toezicht en handhaving met deze partijen benaderen we dit in het rapport expliciet vanuit het perspectief van de rijkspartijen. Tot slot vallen de afhandeling van vergunningaanvragen en eventuele aanpassingen aan DSO buiten de scope van deze analyse.

Toeziht en handhaving

De begrippen toezicht en handhaving kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. In dit rapport hanteren we de definitie van toezicht en handhaving uit artikel 18.1 Ow.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:

- a. Het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
- c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

1.3 Onderzoeksaanpak en betrokken partijen

Het doel van dit traject is om de vragen van rijkspartijen over de invoering van de Omgevingswet op toezicht en handhaving in kaart te brengen en te beantwoorden. Op grond van de vragen vanuit de rijkspartijen is deze rapportage tot stand gekomen. In interviews met vertegenwoordigers van rijkspartijen zijn de vragen van deze partijen over de inwerkingtreding van de Omgevingswet geïnventariseerd. De interviews zijn afgenomen bij de volgende organisaties:

- Ministerie van Defensie (DEF)
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)
- ProRail
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)
- Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Deze partijen vormen samen ook de Werkgroep Toezicht en Handhaving. De partijen zijn actief in verschillende beleidsdomeinen zoals erfgoed, mijnbouw, defensie, spoor en natuur. Deze werkgroep is gedurende het proces betrokken geweest bij de aanvang van het onderzoek (om de onderzoeksopzet te bespreken) en

¹ Overigens, we constateren dat toezicht en handhaving niet echt worden gefaciliteerd door het DSO. Voor een nadere toelichting van de impact van het DSO op toezicht en handhaving zie hoofdstuk 4.

tussentijds, om de geïnventariseerde vragen te bespreken. Vervolgens hebben zij mondeling en schriftelijk gereageerd op het conceptrapport. Naast de werkgroep hebben ook medewerkers vanuit de directie Eenvoudig Beter, Aan de slag en Programma-directie Omgevingswet meegelezen. De door hen gemaakte opmerkingen zijn verwerkt in het eindrapport.

1.4 Leeswijzer: indeling van de rapportage

Elk hoofdstuk sluit af met een conclusie. De hoofdconclusies staan in Hoofdstuk 5. **Hoofdstuk 2** gaat in op de voorbereiding van toezicht en handhaving. We zetten uiteen hoe je kan bepalen welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een vergunningaanvraag, wie advies en advies met instemming mogen geven en wat dat vervolgens betekent voor de bevoegdheden ten aanzien van toezicht en handhaving. In **hoofdstuk 3** gaan we in op inhoudelijke en procesmatige wijzigingen die de invoering van de Omgevingswet met zich meebrengt voor de uitvoering van toezicht en handhaving. We hebben een aantal toetsvragen uitgewerkt waarmee rijkspartijen kunnen inventariseren in hoeverre zij op weg zijn om samenwerkingsafspraken met het bevoegd gezag te maken over de uitvoering van toezicht en handhaving. In **hoofdstuk 4** gaan we in op de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en de impact op het DSO voor toezicht en handhaving. In **hoofdstuk 5** volgen de **hoofdconclusies** van deze inventarisatie en wat dat betekent voor de rijkspartijen en de vervolgacties.

2 Voorbereiden toezicht en handhaving: vaststellen bevoegd gezag en bevoegdheden

Uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de gemeente (of het waterschap als het gaat om een wateractiviteit) bevoegd gezag is ten aanzien van activiteiten (decentraal, tenzij). Slechts in uitzonderingsgevallen is de provincie, de vervoerregio², of het Rijk bevoegd gezag. Door dit uitgangspunt zijn er voor rijkspartijen in een aantal gevallen verschuivingen van bevoegd gezag naar adviseur met instemming bij een meervoudige aanvraag.

In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe je kan bepalen welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een vergunningaanvraag, wie advies en advies met instemming mogen geven en wat dat vervolgens betekent voor de bevoegdheden ten aanzien van toezicht en handhaving.

Zoals in de inleiding aangegeven ligt de focus van dit rapport op toezicht en handhaving op de verleende vergunning. We gaan hier niet in op meldingen, de verhouding met algemene regels en lokale regels (zoals omgevingsplan, omgevingsverordening).

2.1 Bepalen bevoegd gezag bij vergunningverlening

Door het nieuwe Omgevingsrechtstelsel zijn er voor rijkspartijen een aantal wijzigingen in wie bevoegd gezag is voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Voor enkelvoudige aanvragen (waar het alleen de betreffende rijkspartij aangaat) blijft de rijkspartij vergunningverlener en ook handhaver (tenzij het gaat om een activiteit die onder de 'Eens bevoegd gezagregeling' bij complexe bedrijven valt, dan is hiervoor de provincie het bevoegd gezag, zie hieronder sub 1 over 'complexe bedrijven'). Bij een meervoudige aanvraag is het uitgangspunt dat de 'laagste' overheid (gemeente of waterschap) bevoegd gezag is. Let op, dit is een uitgangspunt: als binnen de aangevraagde activiteiten sprake is van een magneetactiviteit van provincie of Rijk, dan wordt dat orgaan bevoegd gezag, ook kan hier de 'Eens bevoegd gezag regeling' tot gevolg hebben dat de provincie bevoegd gezag is. Tot slot gaat in een aantal gevallen het bevoegd gezag over naar de minister van BZK als (stelsel) restverantwoordelijke (art. 4.14, lid 7 en art. 15 leden 1 en 4 van het Omgevingsbesluit). Om te bepalen welke partijen bevoegd zijn tot toezicht en handhaving dienen we allereerst te bepalen welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een vergunningaanvraag. De Omgevingswet bevat de hoofdregel: de gemeente is bevoegd gezag, tenzij... De uitzonderingen staan, ook als het gaat om de andere 'laagste' overheid (het waterschap),

in hoofdstuk 4 van het Omgevingsbesluit.

Door antwoord te geven op vier vragen is te bepalen welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een vergunningaanvraag:

- 1. Gaat het om een complex bedrijf?** De term complexe bedrijven wordt in de Omgevingswet gebruikt voor bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (**Bal**) geeft aan welke (milieubelastende) activiteiten onder de term complexe bedrijven vallen. Ten aanzien van deze bedrijven bevat het Omgevingsbesluit de regel 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'. Dit houdt in dat het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit (de IPPC-installatie of de Seveso-inrichting) ook bevoegd gezag zal zijn voor alle andere activiteiten binnen de begrenzing van de milieubelastende activiteit, ongeacht of deze wel/niet tegelijkertijd worden aangevraagd.³ Voor alle bedrijven die onder deze regeling vallen is de provincie bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een magneetactiviteit.⁴
- 2. Is er sprake van een meervoudige aanvraag?** Wanneer een vergunning voor meerdere activiteiten tegelijk wordt aangevraagd, is slechts één bestuursorgaan bevoegd gezag. Dit is altijd een van de bevoegde gezagsinstanties die aan zet zou zijn als voor de activiteiten afzonderlijke vergunningaanvragen zouden zijn ingediend. Het uitgangspunt is decentraal, tenzij. Dat wil zeggen dat het in het overgrote merendeel van de situaties de gemeente is, of (voor wateractiviteiten) het waterschap.
- 3. Is een van de activiteiten een wateractiviteit?** Water- en niet-wateractiviteiten kunnen niet worden gecombineerd in één vergunning. Het waterschap is in de meeste gevallen bevoegd gezag bij een wateractiviteit.⁵

³ Hierop is een aantal uitzonderingen van toepassing. Bijvoorbeeld wateractiviteiten: zie de [webpagina Meervoudige aanvraag, wateractiviteiten](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#). Ook enkele rijks-magneetactiviteiten (zoals sommige mijnbouw gerelateerde activiteiten) zijn uitzonderd. Voor een volledig overzicht van de uitzonderingen zie artikel 4.16 Omgevingsbesluit.

⁴ Zie de [webpagina Toelichting op complexe bedrijven en de Omgevingswet](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

⁵ Bij lozingsactiviteiten op oppervlaktewater in beheer bij het Rijk en bij beperkingengebiedsactiviteiten m.b.t. een waterstaatwerk voor zover het gaat om 'eigen werken' is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag. Bij wateronttrekkingsactiviteiten zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag. Zie de [webpagina Meervoudige aanvraag, wateractiviteiten](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

² Momenteel zijn er twee vervoerregio's: Amsterdam en Rotterdam-Den Haag. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam in een vervoerregio is bevoegd gezag als de aanvraag alleen bestaat uit 1 of meer beperkingengebiedsactiviteit(en) bij een lokale spoorweg in het gebied van de vervoerregio.

4. **Is een van de activiteiten een magneetactiviteit?** De term ‘magneetactiviteit’ is relevant als er sprake is van meerdere activiteiten en meerdere betrokken bestuursorganen. In de artikelen 4.3, 4.4 en 4.6 t/m 4.13 van het Omgevingsbesluit is per bevoegd gezag opgenomen welke activiteiten als ‘magneetactiviteit’ zijn gekwalificeerd. Het gaat bijvoorbeeld om mijnbouwlocatieactiviteiten (bevoegd gezag: Minister van Economische Zaken en Klimaat – artikel 4.10, lid 2). De magneetactiviteit trekt alle activiteiten die met de magneetactiviteit gecombineerd worden aangevraagd naar het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit. Het gaat om de situatie waarbij de beslissing over de vergunningaanvraag voor zover die ziet op de magneetactiviteit niet bij de gemeente kan worden neergelegd, wegens doelmatigheid gelet op bovenlokale gevolgen (zoals bovengemeentelijke milieueffecten of hoge milieurisico’s) of wegens een nationaal of provinciaal belang. Bij een meervoudige aanvraag dat meerdere magneetactiviteiten omvat, en waar meer dan één minister bevoegd gezag zou zijn, gaat het bevoegd gezag over naar de minister van BZK (art. 4.15, lid 4 van het Omgevingsbesluit).

2.2 Advies en advies met instemming

Op grond van de vragen hierboven kan worden vastgesteld wie bevoegd gezag is voor de vergunningaanvraag. Dat bestuursorgaan wordt verantwoordelijk voor het vergunningproces en zal intern en collega’s van andere overheden en samenwerkingspartners om advies vragen.

Interbestuurlijke samenwerking bij meervoudige aanvragen

De interbestuurlijke samenwerking die hoort bij de veranderende rol van vergunningverlener, is voor veel gemeenten en rijkspartijen niet compleet nieuw. Als het bijvoorbeeld gaat om gebouwde rijksmonumenten, heeft de gemeente in sommige gevallen het advies nodig van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) om over een aanvraag te kunnen beslissen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt daar bijvoorbeeld het advies met instemming van Rijkswaterstaat, Defensie, of ProRail bij. Dat geldt als een initiatiefnemer iets wil ondernemen in een beperkingengebied van het Rijk en meerdere vergunningen tegelijkertijd aanvraagt (een ‘meervoudige aanvraag’). Het gaat hier om activiteiten binnen een beperkingengebied bijv. rond spoor- en rijks(vaar)wegen) en militaire luchthavens. In bepaalde gevallen is de Minister van BZK als restverantwoordelijke voor het stelsel bevoegd gezag voor een meervoudige aanvraag zonder magneetactiviteiten. Het gaat om activiteiten waarvoor initieel de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als bevoegd gezag is aangewezen (erfgoed) in combinatie met een of meer activiteiten waarvoor bij een enkelvoudige aanvraag Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag is aangewezen en/of een of meer beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een lokale spoorweg.

De Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen om advies moet vragen voor het een vergunning verleent of op aanvraag een maatwerkvoorschrift stelt. Soms is er ook instemming van dat adviesorgaan nodig voor het nemen van een besluit. Een bestuursorgaan heeft alleen een advies- of advies en instemmingsbevoegdheid als het zelf geen bevoegd gezag is voor de activiteit waar het om gaat. Een bestuursorgaan heeft meestal een advies- en instemmingsbevoegdheid in gevallen waarin het normaliter bevoegd gezag zou zijn, maar het als gevolg van de regeling van magneetactiviteiten toch geen bevoegd gezag is.⁶ Let op: als je als rijkspartij bevoegd gezag bent kan het ook voorkomen dat andere bestuursorganen advies (en instemming) mogen geven (denk aan omgevingsplanactiviteiten voor gemeenten en vergunningplichtige activiteiten op grond van de omgevingsverordening en waterschapsverordening voor provincie en waterschap). In de Omgevingswet (paragraaf 16.2.3) en het Omgevingsbesluit (afdeling 4.2) staat wanneer overheden advies en instemming moeten vragen bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift. Daarnaast kunnen overheden de verplichting om advies te vragen opnemen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening. Advies en instemming zijn volgtijdelijke momenten. Hierna gaan we nader in op advies en advies en instemming:

- **Advies.** Als er een aanvraag binnenkomt waarvoor advies verplicht is, stuurt het bevoegd gezag de aanvraag naar de adviseur. Het bevoegd gezag verwerkt het advies in zijn besluit. Het geeft in de motivering van het besluit aan wat het advies was. Advies is zwaarwegend en het bevoegd gezag mag hiervan alleen gemotiveerd afwijken. Wanneer het adviesorgaan niet (tijdig) een advies geeft, kan het bevoegd gezag overgaan tot een besluit. Echter, het uitblijven van een advies is geen vrijbrief voor het nemen van onzorgvuldige besluiten.⁷
- **Advies met instemming.** De hoofdregel is dat wie in het bestaande omgevingsrecht bevoegd gezag is voor een losse vergunning of een daarmee vergelijkbaar instrument, op grond van de Omgevingswet zowel het recht van advies als een instemmingsbevoegdheid heeft. Daarbij kan de uitkomst uiteraard ook zijn dat de instemming wordt onthouden. Het bevoegd gezag moet het besluit op de aanvraag nemen met inachtneming van het besluit over de instemming (art. 5:33 Omgevingswet).

⁶ Dit is de meest voorkomende reden. Er kan daarnaast ook sprake zijn van een voorrangsregel. Zie artikel: 4.5, 4.14 en 4.15 Omgevingsbesluit.

⁷ Indien het advies niet tijdig wordt uitgebracht staat het enkele ontbreken daarvan niet in de weg aan het nemen van het besluit. Artikel 3:6 lid 2, Awb.

Bij de volgende activiteiten is het vragen van advies en instemming in bepaalde situaties voorgeschreven:

- activiteit uit de omgevingsverordening
- omgevingsplanactiviteit
- rijksmonumentenactiviteit
- ontgrondingsactiviteit
- natura 2000- of Flora- en fauna-activiteit
- bouwactiviteit
- milieubelastende activiteit
- wateractiviteit
- beperkingengebiedactiviteit

Voorbeeld:

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is adviseur voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit van nationaal belang en een Flora- en fauna-activiteit van nationaal belang. Zie artikel 4.31 van het Omgevingsbesluit. Ook is instemming van de minister nodig.

2.3 Wat betekent dit voor toezicht en handhaving?

Wanneer is vastgesteld wie het bevoegd gezag is, wie advies mag geven en wie advies en instemming mag geven, kunnen we een uitspraak doen over de gevolgen van deze verantwoordelijkheidsverdeling voor toezicht en handhaving. Die ziet er – op hoofdlijnen – als volgt uit:

- **Bevoegd gezag:** het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is automatisch ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de vergunning en indien nodig te handhaven. Bij zowel een enkel- als meervoudige vergunningaanvraag heeft de toezichthouder te maken met de algemene regels die daar gelden en (specifieke) zorgplicht. Daarnaast is het nuttig om te weten welke aan de activiteit gerelateerde meldingen vergunningaanvragen zijn gedaan en welke vergunningaanvragen zijn verleend.
- **Advies:** het bestuursorgaan dat alleen advies heeft gegeven heeft geen specifieke zelfstandige toezicht- en handhavingsmogelijkheden. Wel kan de adviseur het bevoegd gezag verzoeken handhavend op te treden (bijvoorbeeld wanneer een adviesorgaan zelf een melding heeft ontvangen).
- **Advies met instemming:** het bestuursorgaan dat advies met instemming verleent kan worden aangewezen als bevoegd gezag voor de handhaving daarvan, naast het bevoegde gezag voor de vergunning ('toedeling mede-handhavingstaak'). In artikel 13.3 Ob zijn de gevallen waarvoor dit geldt opgenomen.⁸ In dat geval is de gehele handhavingstaak van artikel 18.1 uit de Ow toegekend. Daarbij gaat het specifiek om handhaving van de vergun-

⁸ Artikel 13.3 (toedeling mede-handhavingstaak) wordt gewijzigd bij Aanvullingsbesluit grondeigendom. Zie de [webpagina Hoofdlijnen aanvullingsspoor grondeigendom](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

ningvoorschriften voor de activiteit van dat bestuursorgaan. Daarnaast mag het bestuursorgaan, voor zover het gaat om handelen zonder vergunning, ook zelf toezicht houden en handhaven. In die hoedanigheid treedt dat bestuursorgaan op als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning ingeval voor zo'n illegaal verrichte activiteit een vergunning zou worden aangevraagd.

2.4 Gevolgen voor de praktijk: samenwerkingsafspraken maken

In paragraaf 2.3 is een beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot toezicht en handhaving opgenomen bij advies en advies met instemming. In de regelgeving is geen nadere werkwijze vastgelegd. Het is wenselijk dat partijen gezamenlijk afspraken maken over hoe het toezicht in te richten. Mede handhavingsrechten zijn alleen toegekend voor zover die een duidelijke toegevoegde waarde hebben. Dit om het aantal bij handhaving en toezicht betrokken instanties zo beperkt mogelijk te houden. Dat betekent dat het bevoegd gezag en het instemmingsorgaan dat in een aantal aangewezen gevallen ook bevoegd is om toezicht te houden en te handhaven, hierover nadere afspraken dienen te maken. Specifieke afspraken over de inrichting van toezicht en handhaving kunnen worden gemaakt tijdens het proces van vergunningverlening zelf. Voor algemene zaken is het handig om hier voor inwerkintreding van de Omgevingswet met andere overheden goede werkafspraken over gemaakt te hebben. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de gevolgen van de Omgevingswet op het uitvoeren van toezichthouden en handhaven en de werkafspraken die betrokken partijen hierover dienen te maken bij samenloop.

2.5 Conclusie

Bij een meervoudige vergunningaanvraag wijzigt in een aantal gevallen de bevoegd gezag rol van rijkspartijen naar die van advies- en instemmingsorgaan. De dubbele handhavings- en toezichtbevoegdheid met het bevoegd gezag die ontstaat in aangewezen gevallen (zie paragraaf 2.3) vraagt om goede samenwerkingsafspraken.

Wijzigingen bevoegd gezag:

- Uitgangspunt onder de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij', waardoor doorgaans de gemeente bevoegd gezag is ten aanzien van activiteiten, of (voor wateractiviteiten) het waterschap.
- Slechts in uitzonderingsgevallen is de provincie of het Rijk bevoegd gezag. De uitzonderingen staan in hoofdstuk 4 van het Omgevingsbesluit.

Advies en advies met instemming:

- De Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen om advies moet vragen voor het beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift. Soms

is er ook instemming van dat adviesorgaan nodig voor het nemen van een besluit. Een bestuursorgaan heeft alleen een advies- of advies en instemmingsbevoegdheid als het zelf geen bevoegd gezag is voor de activiteit waar het om gaat. Een bestuursorgaan heeft meestal een advies- of instemmingsbevoegdheid in gevallen waarin het normaliter bevoegd gezag zou zijn, maar het door een magneetactiviteit van provincie of Rijk die onderdeel is van de aanvraag toch geen bevoegd gezag is.

Gevolgen voor toezicht en handhaving:

- Het **bevoegd gezag** voor de vergunningverlening is automatisch ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van de

vergunning en indien nodig te handhaven.

- Het bestuursorgaan dat **advies** geeft op een onderdeel van de vergunning heeft geen specifieke toezichts- en handhavingsbevoegdheden.
- Een adviesorgaan dat **instemming** heeft verleend kan een mede-handhavingsbevoegdheid hebben. Dan is zowel het bevoegd gezag als het bestuursorgaan dat de instemming heeft gegeven bevoegd tot handhaven (mede-handhavingstaak). Deze gevallen staan in artikel 13.3 van het Omgevingsbesluit. In de regels is geen nadere werkwijze vastgelegd. Bevoegd gezag en instemmingsorgaan dienen hierover dus nadere samenwerkingsafspraken te maken (zie volgend hoofdstuk).

3 Uitvoeren toezichthouden en handhaven

In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van de inwerking-treding van de Omgevingswet voor het uitvoeren van toezicht en handhaving. We maken daarbij onderscheid tussen inhoudelijke wijzigingen en meer procesmatige wijzigingen.

Overkoepelend stellen we in dit hoofdstuk vast dat de uitvoering van toezicht en handhaving van het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet niet ingrijpend verandert ten opzichte van de huidige situatie. Toezicht en handhaving onder het nieuwe omgevingsrecht stelsel zet de lijn voort die met de implementatie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) in 2014 is ingezet. Kernbegrippen zijn en blijven: onafhankelijkheid, professionaliteit, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid.⁹

In hoofdstuk 18 van de Omgevingswet is de handhaving nader uitgewerkt. Volgens artikel 18.1 Omgevingswet omvat de bestuursrechtelijke handhavingstaak het volgende:

- a. Het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en
- c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

In het vorige hoofdstuk hebben we – vanuit het perspectief van handhaving op vergunningen – aangegeven welke bestuursorganen (mede-)bevoegd zijn om toezicht te houden op de naleving van de vergunning en indien nodig te handhaven. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven kan de inwerkingtreding van de Omgevingswet gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties ten aanzien van toezicht en handhaving. Echter, de gevolgen hiervan voor de samenwerking tussen verschillende organisaties zijn niet nader uitgewerkt. Het is daarmee van belang dat partijen nadere samenwerkingsafspraken maken. We werken in paragraaf 3.3 toetsvragen uit waarmee rijkspartijen kunnen inventariseren in hoeverre zij op weg zijn om samenwerkingsafspraken met het bevoegd gezag te maken over de uitvoering van toezicht en handhaving.

3.1 Inhoudelijke wijzigingen toezicht en handhaving: zorgplicht, projectbesluit, van inrichting naar activiteit

3.1.1 Algemene zorgplicht

Een belangrijke verandering voor toezichthouders en handhavers is de verschuiving van vergunningverlening naar meer algemene regels en zorgplicht. De algemene zorgplicht houdt in dat zowel overheden, bedrijven als burgers verantwoordelijk zijn voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. En dus niet alleen de overheid. Deze algemene zorgplicht is vooral een vangnet als er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke decentrale of rijksregels er wel zijn, geldt de algemene zorgplicht niet meer.

Naast de algemene zorgplicht is in de Omgevingswet ook een ‘algemeen verbod’ opgenomen (artikel 1.7a Ow). Het is verboden om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor *aanzienlijke* nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (dreigen te) ontstaan. Bijvoorbeeld een milieuverontreiniging die nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van lucht, bodem of water. Dit ‘algemeen verbod’ is ook een vangnet, voor het geval er geen specifieke decentrale regels of rijksregels van toepassing zijn. Als deze specifieke decentrale of rijksregels er wel zijn, geldt het algemeen verbod niet meer. Bijvoorbeeld als een specifieke zorgplicht of andere algemene regel van toepassing is, of een vergunningvoorschrift.

3.1.2 Specifieke zorgplicht

Specifieke zorgplichten borduren voort op de algemene zorgplicht, maar zijn concreter. Een specifieke zorgplicht is toegespitst op specifieke activiteiten voor concreet genoemde belangen. Er is geen algemene zorgplicht als er een specifieke zorgplicht of gedetailleerde specifieke regels gelden. Dat is een belangrijk verschil met specifieke zorgplichten, die ook gelden als gedetailleerde specifieke regels gelden. Dat kunnen zowel algemene regels als vergunningvoorschriften zijn. Zowel in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) als het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) staan specifieke zorgplichten (bijvoorbeeld voor: rijksmonumentactiviteiten, ontgrondingsactiviteiten en milieubelastende en lozingsactiviteiten).¹⁰ Specifieke zorgplichten zijn niet nieuw. De huidige praktijk is ook al bekend met specifieke zorgplichten bij bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Bij iedere specifieke zorgplicht is aangegeven wat er voor de betreffende activiteit in ieder geval tot de zorgplicht wordt gerekend. Deze specifieke zorgplichten maken duidelijk wat

⁹ Voor de LHS zie [webpagina Introductie Landelijke Handhavingsstrategie](#) op de website van Kenniscentrum InfoMil.

¹⁰ Zie [webpagina Zorgplicht in de Omgevingswet](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

er wel en niet moet gebeuren. De specifieke zorgplicht zorgt ervoor dat degene die een activiteit verricht alles moet doen en laten om negatieve gevolgen te voorkomen. In het Bal zijn maatregelen die horen tot 'good housekeeping' niet langer uitgeschreven in specifieke regels. Deze worden voortaan geregeld door de specifieke zorgplicht.

Good housekeeping?

Eerdere wetgeving bevatte veel vanzelfsprekende maatregelen die helemaal waren uitgeschreven. Als een bedrijf bijvoorbeeld een filter moest hebben, stond er dat het bedrijf dat filter ook moest onderhouden. En als een lekbak voor olie verplicht was, moest het bedrijf de lekbak regelmatig legen. Dit soort maatregelen horen bij 'good housekeeping'. Het ligt zo voor de hand, dat de wet dit niet precies hoeft uit te spellen. Onder de Omgevingswet maken dit soort gevallen onderdeel uit van de specifieke zorgplichten van het Bal en het Bbl.

De specifieke zorgplicht heeft gevolgen voor handhaving. Voor de hand liggende zaken hoeven niet precies te zijn uitgespeld in regelgeving en vergunningvoorschriften. De specifieke zorgplichten gelden voor degene die de activiteit verricht. Dat kunnen overheden, burgers en bedrijven zijn. Naast het Rijk kunnen andere overheden specifieke zorgplichten opnemen in hun verordeningen of omgevingsplannen. Bedrijven hebben keuze in de manier waarop ze de zorgplicht invullen. Een eigenaar van een wasstraat moet bijvoorbeeld voorkomen dat de nevel wordt verspreid naar de omgeving. Hij mag dat op verschillende manieren doen, zolang het maar gebeurt. Als duidelijk is wat van een ondernemer verwacht mag worden, dan is een overtreding van de specifieke zorgplicht direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaafbaar. Als dat niet duidelijk is, dan ligt overleg tussen de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor de hand. Het stellen van een maatwerkvoorschrift kan dan duidelijkheid bieden voor degene die de activiteit verricht en voor het bevoegd gezag.

Handhaving op de specifieke zorgplicht vereist andere vaardigheden dan handhaven op regels: regels zijn immers (vaak) helder en duidelijk, terwijl de specifieke zorgplicht ruimte laat voor discussie omtrent het wel of niet daaraan voldoen. Dit maakt dat de rol van de toezichthouder / handhaver verandert. De controle dient meer integraal uitgevoerd te worden. Dit vraagt om beoordelingsvermogen om zelf de open norm toe te passen.¹¹

¹¹ Op de website Aan de slag met de Omgevingswet is meer info te vinden over toezicht en handhaving en specifieke zorgplicht en is een uitgebreid voorbeeld opgenomen van de wijze waarop toezicht gehouden kan worden en kan worden gehandhaafd op basis van de specifieke zorgplicht van het omgevingsplan: [webpagina Voorbeeld toezicht en handhaving specifieke zorgplicht omgevingsplan](#).

In de interviews heeft een aantal rijkspartijen aangegeven zich niet altijd senang te voelen bij een specifieke zorgplicht. Vanuit het oogpunt van toezicht geven ze aan liever te werken met concrete middelregels. Echter, de kern van het werken met de Omgevingswet is juist dat de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer neergelegd wordt. Hierdoor heb je als toezichthouder meer mogelijkheden om op te treden. Indien er twijfel is bij bepaalde typen activiteiten en/of aanvragers over wat er van hen verwacht wordt voor de naleving van de specifieke zorgplicht, dan is het mogelijk om het bevoegd gezag om informatie te vragen. Ook kan het bevoegd gezag – al dan niet op verzoek – de specifieke zorgplicht nader concretiseren in vergunningvoorschriften, maatwerkvoorschriften of maatwerkregels. De specifieke zorgplicht bestaat onder het huidige recht in de Wet milieubeheer, de Waterwet en de wet Bodembescherming en is daarmee een bekend begrip voor de toezichthouders en handhavers werkzaam in dit werkveld.

Verdieping: welke bevoegdheden en instrumenten hebben rijkspartijen straks als het gaat om het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften?

Er bestaat geen mogelijkheid voor een rijkspartij om rechtstreeks (algemeen geldende) maatwerkregels op te stellen. Dit instrument is bedoeld voor decentrale overheden om lokaal en om specifieke redenen af te wijken van rijksregels, mits toegestaan door een hoger bestuursorgaan. Via de omweg van een instructie op grond van artikel 2.34 Omgevingswet is dit wel mogelijk. Wanneer een rijkspartij bevoegd gezag is voor een bepaalde activiteit, dan bestaat wel de mogelijkheid om (individuele) maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften te stellen.

3.1.3 Projectbesluit

In het projectbesluit staat het project en op welke manier het bevoegd gezag het project zal uitvoeren beschreven. De provincie, het Rijk of het waterschap kan hiermee het omgevingsplan aanpassen, indien dat nodig is voor het project. In het projectbesluit geeft het bevoegd gezag aan welke oplossingen het heeft onderzocht. Ook staat erin hoe het bevoegd gezag burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen hierbij heeft betrokken. Het projectbesluit geeft dus aan hoe de participatie is uitgevoerd. Er is sprake van een integrale afweging van belangen.

Een projectbesluit kan toestemmingen bevatten om bepaalde activiteiten uit te voeren. Dan geldt het projectbesluit als omgevingsvergunning. Daarom gelden de gevallen waarin advies (en instemming) nodig zijn voor een vergunning (zie paragraaf 2.3) ook voor een projectbesluit dat die toestemmingen bevat. Uitzondering hierop is dat het bestuursorgaan in dit geval geen instemming nodig heeft van een lager bestuursorgaan. Als een minister een projectbesluit opstelt, heeft deze ook geen instemming meer nodig voor een omgevingsvergunning van een andere minister (artikel 16.20 van de Ow); wel worden hier onderling afspraken over gemaakt.

Voor zover een projectbesluit geldt als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit als bedoeld in artikel 5.52, lid 2, onder a, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat het projectbesluit heeft vastgesteld. De toedeling van de handhavingstaak aan bijvoorbeeld de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) betreft dus alleen de in het projectbesluit opgenomen omgevingsvergunning(en) en niet de regels van het omgevingsplan. Voor de naleving van die regels blijft de gemeente verantwoordelijk. Dit is uitgewerkt in artikel 18.2, lid 3 van de Omgevingswet. Toezicht en handhaving liggen bij het oorspronkelijk bevoegd gezag als die instantie bevoegd is op grond van de wet waarop het besluit berust (onder andere verkeersbesluiten, zie artikel 5.52, lid 2, onder b).

Overigens bestaat wat betreft projectbesluiten ook een mede-handhavingstaak voor bepaalde aangewezen vergunningplichtige activiteiten waarvoor normaliter een instemmingsrecht geldt maar welke is 'uitgezet' in artikel 16.20, lid 1, van de Ow. Dit geldt voor waterschappen, provincies en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Laatstgenoemde doet zich alleen voor in het geval van een projectbesluit van een andere Minister. Bij projectbesluiten van waterschappen en provincies behouden de Ministers die het aangaan namelijk hun instemmingsrecht en daarmee de mede-handhavingstaak op grond van de artikelen 18.3, lid 1, Ow en 13.3, lid 1, van het Omgevingsbesluit.¹² Voor waterschappen geldt de mede-handhavingstaak voor bepaalde wateractiviteiten. Het waterschap kan als zijn omgevingsvergunning opgaat in het projectbesluit niet formeel instemmen met die vergunning, maar kan dus wel mede-handhaven op dat onderdeel van het projectbesluit op grond van de artikelen 18.3, lid 2, Ow en 13.3, lid 3, van het Omgevingsbesluit. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een mede-handhavingstaak bij een omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument (artikel 13.3, lid 1, onder g, van het Omgevingsbesluit). Als een dergelijke omgevingsvergunning onderdeel is van een projectbesluit van een andere Minister dan geldt die mede-handhavingstaak op grond van de artikelen 18.3, lid 2, Ow en 13.3, lid 3, van het Omgevingsbesluit.

Voor lopende trajecten is vanaf de invoeringsdatum van de Omgevingswet een **overgangsfase** van toepassing. Daarin is geregeld dat een projectbesluit, voor zover in strijd met het omgevingsplan, tot 2029 kan gelden als vergunning voor een 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (artikel 22.16 Invoeringswet Omgevingswet). Tot die tijd hoeft een projectbesluit niet de regels van het omgevingsplan te wijzigen (het mag wel).

¹² Op grond van artikel 18.3 berust de mede-handhavingstaak in bij AMvB aangewezen gevallen ook bij het bestuursorgaan dat heeft beslist over de instemming met de omgevingsvergunning. Dit regime voor in het projectbesluit opgenomen omgevingsvergunningen wijkt niet af van toezicht en handhaving als de desbetreffende omgevingsvergunning niet als onderdeel van het projectbesluit zou worden verleend: ook in dat geval berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak mede bij het instemmingsorgaan, maar dan o.g.v. artikel 13.3, lid 1, Omgevingsbesluit.

Daarnaast is er **overgangsrecht** van toepassing. Dit om te voorkomen dat stappen die reeds genomen zijn voor invoeringsdatum van de wet overgedaan dienen te worden. Het overgangsrecht voor handhaving is uitgewerkt in één paragraaf in de Invoeringswet en in één artikel in het Invoeringsbesluit, specifiek voor BRZO-bedrijven.

- Invoeringswet: paragraaf 4.2.8 Overgangsbepalingen bestuurlijke sanctiebesluiten. In artikel 4.22 is uitgewerkt wat het toepassingsbereik van de handhaving is. Artikel 4.23 van de Invoeringswet stelt dat als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 (inhoud handhavingstaak) van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing. In het artikel is genoemd tot wanneer het oude recht van toepassing blijft. Bijvoorbeeld tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk is geworden, volledig is uitgevoerd, is ingetrokken, et cetera.
- Invoeringsbesluit: artikel 8.2.13 (bestuurlijk sanctiebesluit, bestuurlijke boete). Als voor de inwerkingtreding van afdeling 13.3 van het Omgevingsbesluit een overtreding van een bij of krachtens het Besluit risico's zware ongevallen 2015 gestelde verplichting heeft plaatsgevonden, is aangevangen of het gevaar voor een dergelijke overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing. Bijvoorbeeld tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk is geworden, volledig is uitgevoerd, is ingetrokken, et cetera.

3.1.4 Gedoogplichten

Gedoogplichten kunnen noodzakelijk zijn voor het realiseren van werken van algemeen belang. Bijvoorbeeld bij onderhoud van een watergang door het waterschap of de aanleg van een hoogspanningsleiding. Zonder gedoogplichten zijn werken van algemeen belang niet te realiseren in de gevallen waarin een grondeigenaar of een andere rechthebbende, zoals een pachter of huurder, weigert medewerking te verlenen. Er is dan, op onteigening na, geen juridische grond om inbreuk te kunnen te maken op het eigendoms- of zakelijk recht. Onteigening is voor de gevallen, waarin de onroerende zaak nog goed bruikbaar blijft voor de rechthebbende, een te zwaar middel. Daarom voorziet de Omgevingswet, net als veel van de wetten die erin opgaan, in het instrument gedoogplicht.

Bestuurlijke handhaving van gedoogplichten is niet voor het hele werkveld van de Omgevingswet even effectief. Daarom is in het Omgevingsbesluit per afzonderlijke gedoogplicht een keuze gemaakt of bestuurlijke handhaving nodig is op basis van een afweging van de voor- en nadelen van dit instrument in verhouding tot de specifieke kenmerken van het betrokken domein. Verwezen wordt naar artikel 13.2 van het Omgevingsbesluit waar dit is uitgewerkt. Bij gedoogplichten gericht op het opheffen van de

belemmering om grond te mogen betreden is het wel effectief om zo nodig de ‘sterke arm’ in te kunnen roepen. Daarom is ervoor gekozen om overtreding van alle gedoogplichten strafbaar te stellen.

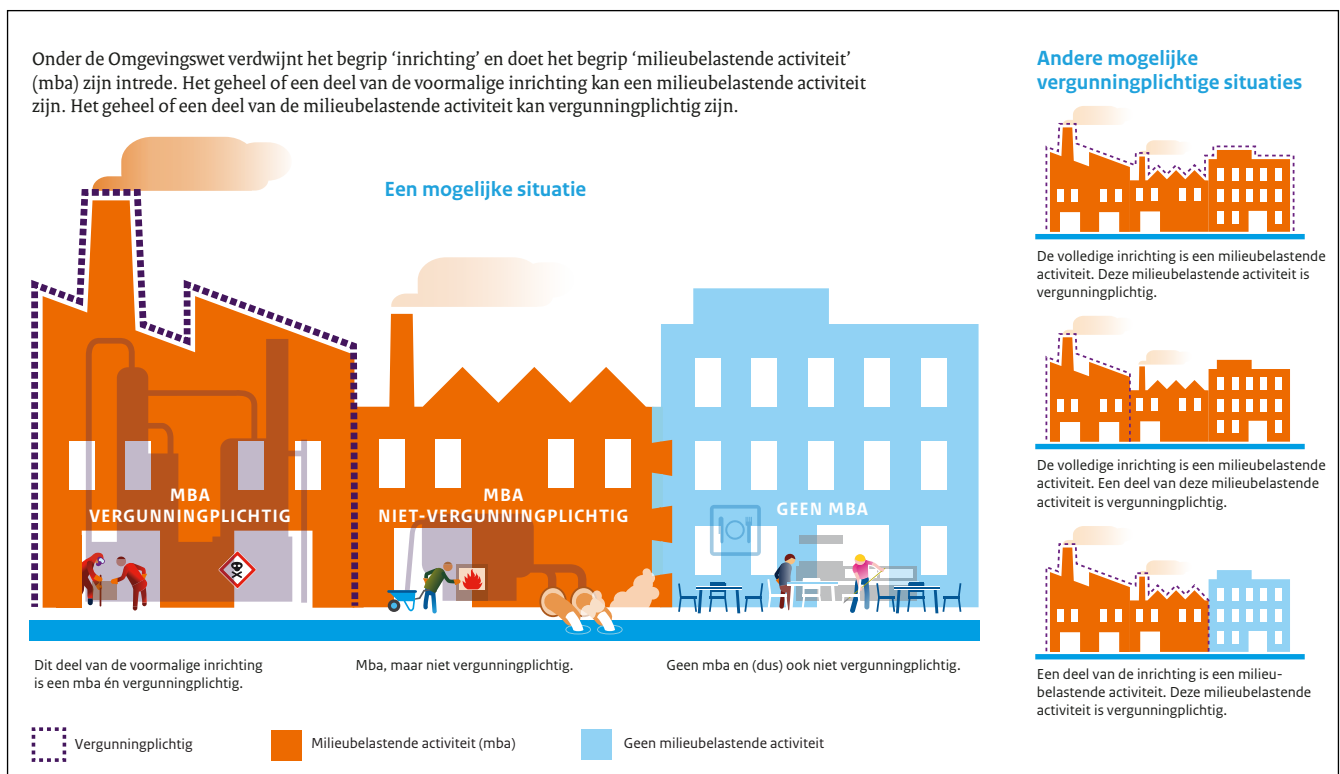
3.1.5 Van inrichting naar activiteit

Onder de Omgevingswet verdwijnt het begrip ‘inrichting’ uit de Wet milieubeheer (Wm).¹³ Het wordt voor milieu vervangen door een regulering per milieubelastende activiteit. Een milieubelastende activiteit is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. De lozing op het riool is onderdeel van de milieubelastende activiteit. Hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst de milieubelastende activiteiten aan waarvoor rijksregels gelden. Als er geen specifieke regels door het Rijk of door decentrale overheden zijn gesteld voor een milieubelastende activiteit, is de algemene zorgplicht (zie paragraaf 3.1.1) uit de Omgevingswet van toepassing. Het geheel of een deel van de voormalige inrichting kan een milieubelastende activiteit zijn, die deels of in zijn geheel vergunningplichtig zijn. De onderstaande infographic ‘van inrichting naar milieubelastende activiteit’ geeft dat grafisch weer.¹⁴

De wijziging van een inrichtingenbegrip naar een activiteitenbegrip heeft gevolgen voor toezicht en handhaving. Vanuit de scope van dit rapport wordt toezicht gehouden op basis van een vergunning.

In de Omgevingswet is op een aantal manieren gewaarborgd dat de situatie voor de toezichthouder en voor het bedrijf overzichtelijk blijft. Allereerst is via het overgangsrecht geregeld dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de huidige vergunning voor de inrichting automatisch geldt als één omgevingsvergunning voor de voormalige inrichting. Er blijft dus bij inwerkingtreding één omgevingsvergunning bestaan.

Ook in situaties waarbij er na inwerkingtreding sprake is van nieuwe activiteiten of een wijziging van bestaande activiteiten is het mogelijk om de vergunningen overzichtelijk te houden. Allereerst kan de initiatiefnemer voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten één vergunning aanvragen. Ten tweede zijn in het Bal milieubelastende activiteiten die als één logisch geheel worden gezien aangewezen als één milieubelastende activiteit. Complexe bedrijven zijn daarbij aangewezen als één vergunningplichtige milieubelastende



¹³ Voor een uitgebreide toelichting op het begrip ‘inrichting’ uit de Wet milieubeheer, zie de [webpagina Het begrip ‘inrichting’ uit de Wet milieubeheer](#) op de website van Kenniscentrum InfoMil..

¹⁴ Ministerie van BZK, omgevingswetportal.nl (november 2018). Via [Infographic van inrichting naar milieubelastende activiteit](#)

activiteit. Mochten meerdere vergunningen in andere situaties toch problemen opleveren voor een overzichtelijk vergunningenbestand dan kan het bevoegd gezag er voor kiezen om aparte vergunningen via het instrument 'revisievergunning' samen te voegen tot één omgevingsvergunning. Een dergelijk besluit is een ambtshalve bevoegdheid van het bevoegd gezag. Het toepassen van die bevoegdheid kan ook op verzoek van het bedrijf. Het is aan te raden om in gesprek met de vergunningverlenende afdeling(en) te treden over in welke gevallen het wenselijk is om gebruik te maken van de revisievergunning en daar vervolgens afspraken over te maken.

De imissies voor geluid, geur en trillingen kunnen straks worden geregeld via het omgevingsplan. De regels gelden daarbij voor een locatie, waardoor niet van belang is of een bedrijf uit een of meerdere milieubelastende activiteiten bestaat. Bij het stellen van regels in het omgevingsplan is een goede afstemming met bestaande vergunningvoorschriften over imissies voor geluid, geur en trillingen in de bestaande vergunning van belang.

Wanneer over moet worden gegaan tot handhaving vraagt dit alertheid op handhaving volgens de juiste grondslag wanneer nog sprake is van een omgevingsvergunning van rechtswege. Het bevoegd gezag zal straks de Wabo-omgevingsvergunning moeten opknippen en voorschriften moeten wijzigen om de handhaafbaarheid van activiteiten te borgen.

Op de site [Aandeslagmetdeomgevingswet.nl](https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl) is meer informatie te vinden over onder andere het overgangsrecht en is een aantal voorbeelden te vinden over hoe de wijziging van inrichting naar activiteit uitwerkt.

3.2 Procesmatige wijzigingen toezicht en handhaving: meerdere partijen bevoegd en 'anders werken'

Onder de Omgevingswet heeft de partij die instemming heeft verleend op een vergunning in een aantal gevallen, een toezicht en handhavingsbevoegdheid naast de vergunningverlener, voor die onderdelen waarop zij instemming hebben gegeven. De vergunningverlener is hoofdverantwoordelijk, maar er ontstaat een dubbele bevoegdheid. Mede-handhavingsbevoegdheden zijn alleen toegekend voor zover die een duidelijke toegevoegde waarde hebben. Dit om het aantal bij handhaving en toezicht betrokken instanties zo beperkt mogelijk te houden. Dat betekent dat het bevoegd gezag en het instemmingsorgaan dat ook bevoegd is om toezicht te houden en te handhaven, hierover nadere afspraken dienen te maken.

Specifieke afspraken over de inrichting van toezicht en handhaving kunnen worden gemaakt tijdens het proces van vergunningverlening zelf. Voor algemene zaken is het handig om hier voor inwerkintreding van de Omgevingswet met andere overheden goede werkafspraken over gemaakt te hebben. Het is raadzaam dat rijkspartijen zelf het initiatief nemen om nadere afspraken te

maken met bevoegd gezag waar sprake is van een dubbele handhavingsbevoegdheid.

Toezicht en handhaving onder de Omgevingswet vraagt aandacht als het gaat om 'anders werken'. Het borduurt voort op een beweging die reeds jaren terug is ingezet.¹⁵ Bij 'anders werken' gaat het met name om onderstaande drie aspecten:

1. Een andere beoordeling van initiatieven (niet voldoen aan een regel niet direct als 'fout' beoordelen, maar bekijken wat wel mogelijk is). Daarbij wel de juiste balans houden tussen ongewenste activiteiten, want schadelijk voor de leefomgeving, en 'mogelijk wenselijk'.
2. Integraal denken en werken (inclusief samenwerking tussen verschillende organisaties). Afweging in samenhang en niet vanuit één domein bezien.
3. Terugkoppeling naar beleid-planvorming: het organiseren van een 'feedback loop' naar beleid, zodat signalen uit de praktijk kunnen worden ingebed in beleid.

Specifiek voor leidinggevendend moet er aandacht worden besteed aan het veranderproces en het meekrijgen van mensen in deze ontwikkelingen.

3.3 Afspraken maken met bevoegd gezag over toezicht en handhaving bij meervoudige aanvragen

Het verdient aanbeveling om de samenwerkingsprocessen bij meervoudige aanvragen met relevante bestuursorganen zo snel als mogelijk in kaart te brengen, te toetsen en – indien nodig – nader in te richten. Hierna hebben we 7 toetsvragen uitgewerkt die van belang zijn om samen met het bevoegd gezag tot goede werkafspraken te komen en / of afspraken te maken over de wijze waarop je als rijkspartij de toezichts- en handhavingsstrategie van het bevoegd gezag kan ondersteunen.¹⁶ rijkspartijen kunnen de toetsvragen gebruiken om de toezicht- en handhavingsketen en de raakvlakken met andere bestuursorganen in kaart te brengen. Zo kan een analyse worden gemaakt van de huidige werkwijze en afspraken en of deze aangepast dienen te worden.

¹⁵ Uit rapport Resultaten verkenning ondersteuningsbehoefte toezicht en handhaving bij de implementatie van de Omgevingswet te vinden op: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvergunning/kwaliteitscriteria/>.

¹⁶ De toetsvragen zijn deels gebaseerd op de 'werkende processen' die de VNG heeft uitwerkt voor toezicht- en handhaving. Zie: <https://vng.nl/artikelen/werkende-processen>.

Toetsvragen: inrichting proces

1. **Hoe is het toezichtproces nu ingericht? Zijn dit overzichtelijke en begrijpelijke stappen?**
2. **Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die je nodig hebt in het huidige proces vastgelegd?** Indien je als rijkspartij specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden wil hebben in de uitvoering van toezicht en handhaving dien je hierover nadere afspraken te maken met het bevoegd gezag (bijvoorbeeld om de juiste expertise en capaciteit te borgen). De gemeente kan taken en bevoegdheden overdragen (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag, artikel 4.17 Ob). Je kan hierover het gesprek aangaan en aanbieden wat je zou willen doen. Gezien de hoeveelheid aan partijen bevelen we rijkspartijen aan om uit te werken hoe je dit wil zien en dit uit te dragen naar de partijen.
3. **In welke mate is de samenwerking met de ketenpartners nu beschreven en geformaliseerd? Welke afspraken wil je als rijkspartij maken en of aanpassen (als instemmingsorgaan) met het bevoegd gezag over handhavend optreden?**
Specifiek kan hierbij worden gedacht aan:
 - a. Afspraken over de inrichting van toezicht en handhaving. Is het nodig om zelf toezicht te houden wanneer je instemmingsorgaan bent (bijvoorbeeld omdat specifieke kennis en expertise noodzakelijk is), of kun je dit aan het bevoegd gezag overlaten? Zo ja, dan is het goed om afspraken te maken over de aspecten waarop toezicht wordt gehouden en wanneer en op welke wijze wordt gerapporteerd. Zo nee, dan kunnen afspraken gemaakt worden over (de inrichting van) gezamenlijke inspecties en eventueel over een groeimodel om de juiste kennis en expertise bij het bevoegd gezag te krijgen.
 - b. Afspraken over de werkwijze bij meldingen / signalen. Welke werkwijze wordt gehanteerd wanneer een melding / signaal binnenkomt? Is het wenselijk dat het instemmingsorgaan hierbij een rol heeft? Zo ja, welke rol heeft het instemmingsorgaan hierbij?
 - c. Afspraken over ondersteuning. Een rol kan zijn het leveren van kennis en expertise. Hoe kan je gemeenten ondersteunen in hun taak? Welke kennis wil je overdragen? Hoe kan je die het beste overdragen (bijvoorbeeld een online checklist en/of een informatienummer dat gemeenten kunnen bellen).
4. **Wordt er in de praktijk ook gewerkt conform het beschreven proces? Wie zijn de wederzijdse contactpersonen indien afstemming nodig is?**
 - a. Indien nog niet gedaan en nodig kunnen praktische werkafspraken worden gemaakt over de inrichting, werkwijze en benodigde ondersteuning.
 - b. Bijvoorbeeld: hoe kan het bevoegd gezag – indien nodig voor de afhandeling – de melding doorgeven aan een andere partij (bijvoorbeeld ProRail voor meldingen over de spoorinfrastructuur)? Weet het bevoegd gezag waar ze in voorkomende gevallen terecht kunnen (bijvoorbeeld via een meldpunt)?

Toetsvragen: inrichting informatie-uitwisseling

5. **Zijn de toezichthouders toegerust om toezicht te houden en te handhaven?**
 - a. Rijkspartijen kunnen met het bevoegd gezag nadere afspraken maken over de wijze waarop zij ondersteuning kunnen bieden vanuit hun kennis en expertise. Bijvoorbeeld: juridische ondersteuning / inzet van een inspecteur / voorbeeldbrief / vraagbaak. Eventueel kunnen ook afspraken over een groeimodel worden gemaakt waarmee de kennis langzaam bij het bevoegd gezag wordt opgebouwd (bijvoorbeeld door eerst een periode samen op te trekken bij controlebezoeken).
 - b. Wanneer een rijkspartij zelf bevoegd gezag is, dan is ook van belang dat goede afspraken gemaakt worden met bijvoorbeeld de betrokken gemeente over de benodigde informatie bij het handhaven.
6. **Heeft het instemmingsorgaan in beeld welke relevante informatie wordt gearchiveerd door het bevoegd gezag? Hoe wordt deze informatie gearchiveerd?** Bijvoorbeeld: wordt toezicht en handhaving als zaak geregistreerd, die door de verschillende processtappen heenloopt, met verschillende statussen?
7. **Hoe verloopt de informatie-uitwisseling vervolgens tussen bevoegd gezag en instemmingsorganen?** Via welk systeem wil je samenwerken en informatie uitwisselen? Het DSO ondersteunt toezicht en handhaving in principe niet (zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting). Het is daarom raadzaam om voort te borduren op de bestaande systemen. Bijvoorbeeld Inspectieview voor interbestuurlijke samenwerking. Over informatie-uitwisselingen kunnen in het vergunningverleningstraject alvast goede afspraken worden gemaakt.

Bovenstaande toetsvragen kunnen worden gebruikt bij het maken van een analyse van de huidige werkwijze. Aan de hand daarvan kan worden vastgesteld in hoeverre de werkwijze aanpassing behoeft en of er (nieuwe) samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden. Wanneer de toetsvragen zijn doorlopen is waarschijnlijk inzichtelijk welke activiteiten regelmatig voorkomen en waar mogelijk sprake gaat zijn van meervoudige vergunningaanvragen waarbij je als bevoegd gezag toezicht houdt op de gehele verleende vergunning en ook op de situaties waarbij het bevoegd gezag juist verplaatst naar een gemeente of provincie.

Voor die situaties die regelmatig gaan voorkomen maar waarvoor nu nog geen (werk)afspraken zijn gemaakt, of die moeten worden gewijzigd, wordt aangeraden om zo snel mogelijk te starten met het maken en/of wijzigen van afspraken. Er zijn ook situaties die nauwelijks voor komen. Hier kan dan de afweging gemaakt worden om per vergunningaanvraag afspraken te maken. Een andere optie is om proefondervindelijk een werkwijze te ontwikkelen. In die keuze is het van belang om mee te wegen in hoeverre dit voor andere betrokkenen ook werkbaar is en of dit niet leidt tot ongewenste situaties. We benadrukken dat het belangrijk is om de processen in kaart te brengen, een bewuste afweging te maken en

dit ook duidelijk te communiceren en waar nodig in gesprek te gaan met de relevante partijen over de strategie.

Draag als rijkspartij een duidelijke lijn uit

Gezien de veelheid aan bevoegd gezagen is het advies om als rijkspartij zelf te bepalen hoe je dit proces ingericht wil hebben. Niet alleen omdat het van belang is dat er een eenduidige werkwijze is, maar ook omdat het niet mogelijk is om met alle individuele partijen afspraken te maken. Hierbij is het advies om bijvoorbeeld aan de hand van een casus met een aantal andere overheidslagen een (aantal) proces(sen) te doorlopen om te kijken welke basisafspraken nodig zijn, of moeten worden aangepast ten opzichte van de huidige situatie. De basisafspraken die in dit proces ontstaan, zouden eventueel met een aantal andere partijen kunnen worden gecheckt, voordat dit als lijn wordt uitgedragen.

Wanneer duidelijk is welke strategie je kiest, is het goed om dit via je eigen informatiestromen te delen, maar ook bijvoorbeeld via de koepels en via de Regionale Implementatiecoaches Omgevingswet (RIO's) die bij ADS en de VNG werkzaam zijn.¹⁷ De RIO's organiseren regionale bijeenkomsten waar ze dit soort informatie kunnen delen. Het verdient de aanbeveling om ook bij een (aantal) van deze regio's aan te sluiten, zodat jouw organisatie betrokken is bij het samenwerkingsproces.

Verder is het handig om te weten dat er in het kader van de vergunningaanvragen in het kader van de oefenaanpak DSO ook acties lopen om in kaart te brengen welke afspraken nodig zijn. Het is handig om daarbij aan te haken, zodat je werk met werk kan maken. Kortom, zoek degene die vanuit jouw organisatie met de (her)inrichting van het vergunningverleningsproces bezig is op om samen dit proces verder te brengen. Bijvoorbeeld aan de hand van de volgende typen van afspraken:

- Afspraken over uitwisseling van gegevens, zoals relevante afgegeven vergunningen en meldingen.
- Afspraken over archivering: bevoegd gezag is verantwoordelijk voor goede archivering.
- Mogelijkheden voor gezamenlijke handhaving (tegelijk op bezoek).
- Waar wordt specifiek toezicht op gehouden.
- Welke kennis en expertise is nodig (zie ook toetsvraag 5).

3.4 Conclusie

De inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft gevolgen voor het uitvoeren van toezicht en handhaving. We maken daarbij onderscheid tussen inhoudelijke wijzigingen en meer procesmatige wijzigingen.

- **Inhoudelijke wijzigingen: algemene zorgplicht, algemeen verbod en specifieke zorgplicht – meer integrale controle op**

basis van algemene regels. Van Inrichting naar Activiteit. Voor meer activiteiten geldt straks alleen een specifieke zorgplicht. Handhaving op de specifieke zorgplicht vereist andere vaardigheden dan handhaven op regels: regels zijn immers (vaak) helder en duidelijk, terwijl de zorgplicht ruimte laat voor discussie omtrent het wel of niet daaraan voldoen. Voor de huidige inrichtingen die onder de Omgevingswet niet zijn aangewezen als complex bedrijf kan gekozen worden om gebruik te maken van het instrument revisievergunning (voor een nadere toelichting zie paragraaf 3.1.5). Spreek samen door in welke gevallen je van dit instrument gebruik wil maken. Bij een handhavingsactiviteit op een omgevingsvergunning van rechtswege, wordt alertheid gevraagd op het hanteren van de juiste grondslag.

- **Procesmatige wijzigingen: meer partijen bevoegd - bij meervoudige aanvragen en samenwerking.** De inwerkingtreding van de Omgevingswet kan gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties ten aanzien van toezicht en handhaving. Echter, de gevolgen hiervan voor de samenwerking tussen verschillende organisaties zijn niet nader uitgewerkt. Het is daarmee van belang dat partijen nadere samenwerkingsafspraken maken wanneer er sprake is van samenloop van bevoegdheden.

Kortom, door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn er wijzigingen in de vergunningprocedure en is een meer proactieve houding nodig evenals goede procesafspraken. Dit geldt zeker bij vergunningen waarbij meerdere partijen handhavingsbevoegd zijn. Bij meervoudige aanvragen is de gemeente veelal bevoegd gezag (zie hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting en uitzonderingen). Dit zal de komende jaren inzet vragen van rijkspartijen en gemeenten in het nader vormgeven en oppakken van de benodigde samenwerking. In paragraaf 3.3. hebben we 7 toetsvragen opgenomen om deze samenwerking nader vorm te geven. Van belang hierbij is dat rijkspartijen voor zichzelf en richting gemeenten nader uitwerken welke rol zij kunnen en willen spelen in toezicht en handhaving.

¹⁷ Voor meer informatie: [webpagina Regionale implementatiecoaches Omgevingswet](#) op de VNG-website.

4 Rol Digitaal Stelsel Omgevingswet bij uitvoeren toezicht en handhaving

4.1 Over het DSO

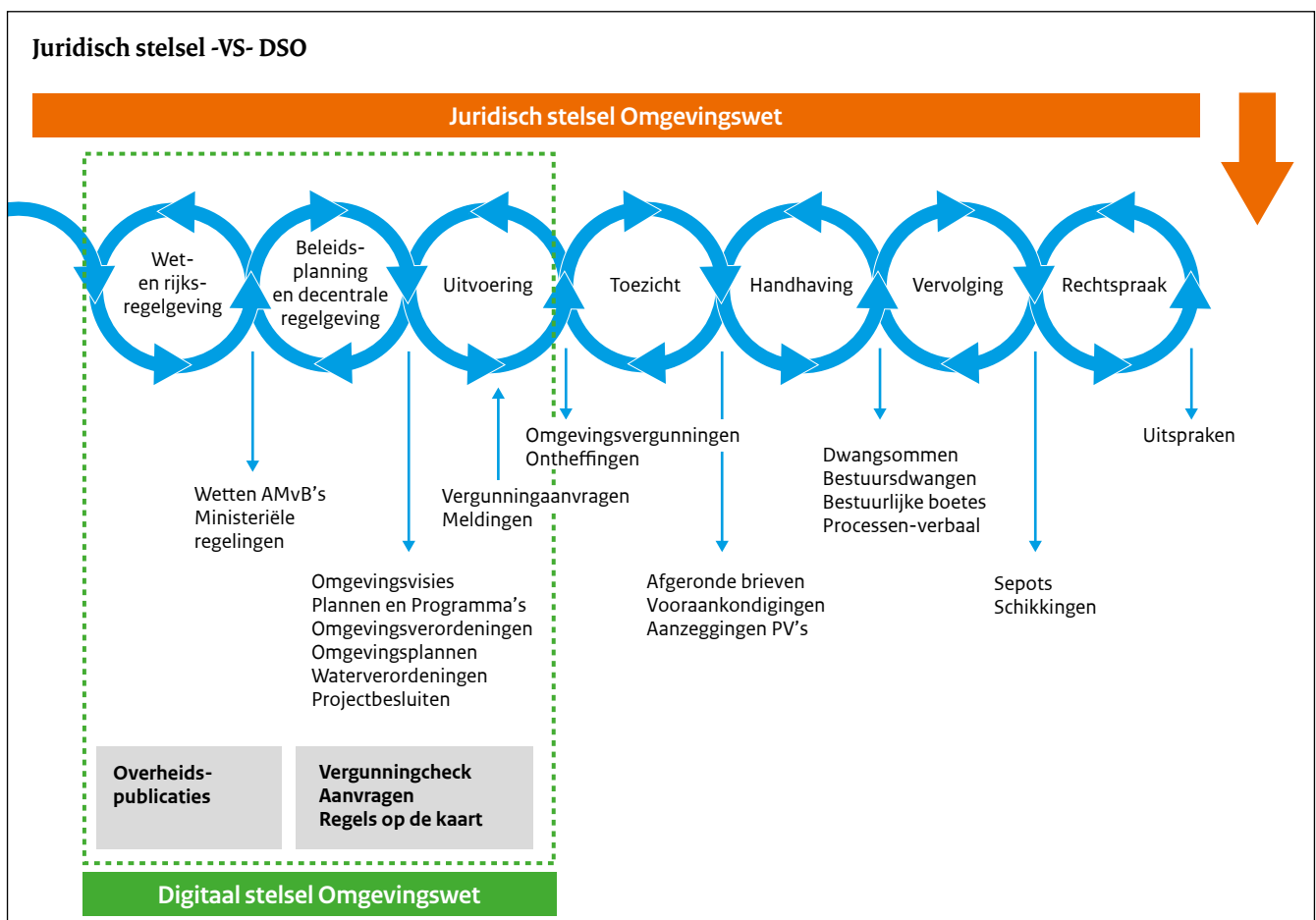
Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is een stelsel van verschillende digitale voorzieningen ter ondersteuning van de Omgevingswet. Het hart van het stelsel wordt gevormd door het nieuwe Omgevingsloket. Via dit loket is digitale informatie over de leefomgeving op één plek te vinden. In dit loket kan iedereen in de toekomst:

- Kijken welke regels waar gelden;
- Checken wat nodig is voor het initiatief (vergunning, melding of niets);
- Direct een aanvraag of melding doen.

Het Omgevingsloket wordt gevoed door:

- de LVBB (de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen, een soort digitale Staatscourant);
- de stelselcatalogus;
- het register toepasbare regels (ook wel vragenbomen genoemd).

Het Omgevingsloket wordt gevoed door informatie uit ICT-systemen van overheden. Hiervoor worden lokale systemen aangesloten op de landelijke voorziening van het digitaal stelsel. Ook worden aanvragen en meldingen straks vanuit het DSO direct doorgestuurd naar de zaaksystemen van alle bevoegde gezagen. Om vergunningaanvragen digitaal te ontvangen is een STAM-koppeling (Standaard Aanvraag en Meldingen) nodig. Om informatie (aanvragen, meldingen en adviezen) te kunnen uitwisselen tussen de zaaksystemen van de diverse overheden onderling, wordt daarnaast een samenwerkingsfunctionaliteit gebouwd. Dit geheel vormt samen het DSO. Toezicht en handhaving maken geen onderdeel uit van de scope van het DSO. In de figuur hieronder is weergegeven hoe het juridische stelsel van de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zich tot elkaar verhouden. Zoals uit de figuur blijkt maken toezicht en handhaving (vooralsnog) geen onderdeel uit van het DSO. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de (beperkte) impact van het DSO op toezicht en handhaving.



4.2 Impact van het DSO op toezicht en handhaving

Hierna beschrijven we de impact die het DSO wel en niet heeft op toezicht en handhaving.

Wat doet het niet voor toezicht en handhaving?

Zoals ook blijkt uit bovenstaande figuur zijn er voornamelijk geen specifieke voorzieningen voor toezicht en handhaving in het DSO opgenomen. Alleen de stroom rondom vergunningaanvragen en meldingen loopt nu via DSO. Concreet betekent dat het volgende:

- DSO heeft geen archief functie. In het DSO worden geen vergunningen (of ontheffingen) gepubliceerd.
- DSO is geen vervanging van het eigen zaakstelsel. Alle bevoegd gezagen worden geacht met een eigen professioneel zaakstelsel te werken waarin alle zaken worden bijgehouden (bijvoorbeeld PowerBrowser). Organisaties die dit nu niet op orde hebben kunnen de komst van de Omgevingswet aanpakken om zich hier alsnog op te organiseren. De huidige eisen aan informatie-uitwisseling veranderen niet. Delen van informatie voor het basistakenpakket is verplicht (Ow Artikel 18.25, informatieverstrekking uitvoering en handhaving). Dit geldt zowel voor de bestuurlijke handhaving als de strafrechtelijke handhaving. In het Omgevingsbesluit (artikel 13.13, verplichting tot informatieverstrekking) staat dat als het systeem Inspectieview¹⁸ gebruikt wordt men voldoet aan de plicht tot het delen van informatie (het is dus niet verplicht om Inspectieview te gebruiken, veel partijen in het VTH-domein zijn niet aangesloten op dit systeem). In het Omgevingsbesluit (Ob artikel 13.14, andere bestuursorganen) staan de rijkspartijen die ook verplicht zijn om de informatie als bedoeld in artikel 18.25 ook te delen.
- Er komt geen toezicht- en handhaving systeem in het DSO. De werkwijze van bijvoorbeeld het vastleggen van gegevens en besluiten blijven gelijk aan de huidige werkwijze.
- Het DSO is geen samenwerkings- en informatie-uitwisselingssysteem voor toezicht en handhaving. Er wordt wel een samenwerkingsfunctionaliteit gebouwd (de Samenwerkvoorziening DSO) voor het vergunningverleningsproces.¹⁹ De precieze werking van de samenwerkingsfunctionaliteit is nog niet uitgekristalliseerd. Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties kunnen samenwerken aan het behandelen van aanvragen en initiatieven van conceptaanvragen. Het systeem bevat voorzieningen zoals het starten en stoppen van een samenwerking, dossierbeheer, autoriseren, notificeren en verzoek tot acties. In het vergunningverleningsproces kan de Samenwerkvoorziening bijvoorbeeld ingezet worden bij het vooroverleg/omgevingstafeloverleg en bij het behandelproces (let op: de samenwerkingsvoorziening is alleen toegankelijk voor bevoegd gezagen). Echter, er zal een koppeling met het eigen vergunningensysteem gelegd moeten worden. Voor toezicht en handhaving is deze Samenwerkvoorziening niet

geschikt vanwege de hogere veiligheidseisen die aan dit proces worden gesteld. De samenwerkingsruimte kan dus niet worden gebruikt voor vooroverleggen door handhavers. Dit blijft gaan via de huidige werkmethode. Goede afspraken over toegankelijkheid van informatie en archivering zijn belangrijk.

Wat doet het wel voor toezicht en handhaving?

Bovenstaande constatering wil niet zeggen dat er bij de invoering van de Omgevingswet geen effecten zijn van DSO op toezicht en handhaving. Een meerwaarde van het DSO is dat vergunningverleners en toezichthouders en handhavers de regels en informatie op de kaart in het Omgevingsloket kunnen gebruiken. Als de locatie bekend is, toont het Omgevingsloket de geldende regels en informatie op de kaart.²⁰ Deze gegevens worden opgehaald uit het DSO. De gebruiker kan door de plannen en regels bladeren en filteren om de resultaten verder te verfijnen. Hier kunnen bijvoorbeeld beperkingengebieden (voor weg, waterstaatswerk, luchthavens en mijnbouwinstallaties) en omgevingsplannen worden geraadpleegd.²¹

Voor de toekomst zijn er diverse ambities ten aanzien van het ontsluiten van informatieproducten en bijvoorbeeld het opnemen van verleende vergunningen in het DSO. Het is nog niet bekend wanneer deze functionaliteiten zijn geïmplementeerd.

4.3 Conclusie

Er zijn voornamelijk geen specifieke voorzieningen voor toezicht en handhaving in het DSO opgenomen. Alleen de stroom rondom vergunningaanvragen en meldingen loopt nu via DSO.

- Alle bevoegd gezagen worden geacht met een eigen professioneel zaakstelsel te werken waarin alle zaken worden bijgehouden. Voor toezicht en handhaving kan bijvoorbeeld Inspectieview gebruikt blijven worden.
- De inwerkingtreding van de Omgevingswet en het DSO heeft dus geen invloed op de huidige zaakssystemen op het vlak van toezicht en handhaving.
- Organisaties die hun zaakstelsel en informatie-uitwisseling nu niet op orde moeten hebben kunnen de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanpakken om zich hier alsnog op te organiseren (zie ook hoofdstuk 2). Voor het delen van toezicht- en handhavingsinformatie blijft het systeem Inspectieview beschikbaar.

¹⁸ Zie de [webpagina Inspectieview](#) op de website van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

¹⁹ Zie de [webpagina Samenwerkvoorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

²⁰ Zie de [webpagina Regels en informatie op de kaart in het Omgevingsloket](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

²¹ Zie bijvoorbeeld de [webpagina Beperkingengebiedactiviteit waterstaatswerk](#) op [aandeslagmetdeomgevingswet.nl](#).

5 Conclusies

Op grond van de analyse in de voorgaande hoofdstukken kunnen we op hoofdlijnen vaststellen dat de regels voor toezicht en handhaving van het omgevingsrecht met de nieuwe Omgevingswet niet ingrijpend veranderen ten opzichte van de huidige situatie. In de Omgevingswet worden alle wetten en regels op het gebied van de leefomgeving gebundeld. Ook de regels inzake toezicht en handhaving die nu nog staan in specifieke wetten worden daarmee in de Omgevingswet ondergebracht. Het algemene kader voor bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving blijft in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht staan. Toezicht en handhaving onder het nieuwe omgevingsrecht stelsel zet de lijn voort die met de implementatie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) in 2014 is ingezet. Kernbegrippen zijn en blijven: onafhankelijkheid, professionaliteit, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid.²² In grote lijnen kunnen we constateren dat de veranderingen voor de uitvoeringspraktijk van rijkspartijen beperkt zijn. Echter, er zijn wel degelijk een aantal veranderingen. In dit concluderende hoofdstuk benoemen we de belangrijkste veranderingen en gaan we in op de gevolgen hiervan voor toezicht en handhaving door rijkspartijen.

5.1 Effecten van de Omgevingswet en het DSO op het toezicht- en handhavingproces

De belangrijkste verandering van de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor toezicht en handhaving door rijkspartijen zijn:

1. **Bij meervoudige aanvragen kan rol rijkspartij wijzigen.** Uitgangspunt onder de Omgevingswet is dat de gemeente bevoegd gezag is ten aanzien van activiteiten (decentraal, tenzij). Slechts in uitzonderingsgevallen is de provincie of het Rijk bevoegd gezag. Bij een meervoudige vergunningaanvraag wijzigt in een aantal gevallen de bevoegd gezag rol van rijkspartijen naar die van adviseur met instemming.
2. **Samenwerking met decentrale overheden (dubbele bevoegdheden bij toezicht en handhaving).** De inwerkingtreding van de Omgevingswet kan gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen organisaties ten aanzien van toezicht en handhaving. Wanneer er sprake is van een dubbele handavings- en toezichtbevoegdheid op de vergunning, vraagt dit om goede samenwerkingsafspraken. Dus, meer integraal toezicht houden en handhaven met ketenpartners. Het bevoegd gezag en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit zullen intensiever moeten gaan samenwerken. Werkzaamheden zullen verder op elkaar moeten worden afgestemd en de uitwisseling van gegevens tussen overheden zal (nog)

belangrijker worden. De interbestuurlijke samenwerking is voor veel gemeenten en rijkspartijen niet compleet nieuw. Wel komen daar met de inwerkingtreding van de Omgevingswet meer gevallen bij.

3. **Werken met algemene regels en specifieke zorgplicht.** De specifieke zorgplicht zorgt ervoor dat degene die een activiteit verricht alles moet doen en laten om negatieve gevolgen te voorkomen. Dit heeft gevolgen voor handhaving. Voor de hand liggende zaken hoeven niet precies te zijn uitgespeld in regelgeving en vergunningvoorschriften. Hierdoor verandert de rol van de toezichthouder: integraal en andere basis waarop controle wordt uitgevoerd, meer toezicht op algemene regels, beoordelingsvermogen om zelf de open norm toe te passen.
4. **Van inrichting naar activiteit.** Onder de Omgevingswet wordt het begrip ‘inrichting’ uit de Wet milieubeheer (Wm) vervangen door een regulering per milieubelastende activiteit. Voor de huidige inrichtingen die onder de Omgevingswet niet worden aangewezen als complex bedrijf kan gekozen worden om gebruik te maken van het instrument revisievergunning (zie paragraaf 3.1.5 voor een nadere toelichting). Spreek samen door in welke gevallen je van dit instrument gebruik wil maken. Bij een handavingsactiviteit op een omgevingsvergunning van rechtswege, wordt alertheid gevraagd op het hanteren van de juiste grondslag.

Er zijn vooralsnog geen specifieke voorzieningen voor toezicht en handhaving in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) opgenomen. Alle bevoegd gezagen en adviesorganen worden geacht met een eigen professioneel zaakstelsel te werken waarin alle zaken worden bijgehouden. Het DSO heeft dus geen invloed op de huidige zaaksystemen / informatie-uitwisseling tussen partijen op het vlak van toezicht en handhaving.

5.2 Wat betekent dit voor rijkspartijen?

De voorbereiding op de Omgevingswet is een opgave voor decentrale overheden en rijkspartijen. Het gaat niet alleen om een juridische opgave. De invoering van de Omgevingswet is een maatschappelijke opgave die een grote cultuurverandering met zich meebrengt. We zien dat de verschillende partijen binnen hun eigen organisaties voorbereidende stappen zetten. We stellen tegelijkertijd vast dat er nog werk aan de winkel is om de samenwerking tussen rijkspartijen en decentrale overheden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving nader vorm te geven en te beproeven. Zo zullen organisaties in de toekomst meer van elkaar afhankelijk zijn voor de informatievoorziening en kennis rondom bijvoorbeeld toezicht. Vanwege de veelheid aan partijen wordt geadviseerd om vanuit de eigen organisatie aan te geven hoe je je handavings- en toezichtsbevoegdheid wil inrichten en hierover het gesprek aan te gaan met partners. Dit kan ook betekenen dat huidige afspraken

²² Voor de LHS zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>

worden herbevestigd of dat je per vergunningaanvraag wil bezien hoe het in de praktijk uitpakt om vervolgens tot nadere afspraken te komen. Ongeacht de keuze is het wat ons betreft in ieder geval van belang om hierover duidelijk te communiceren. Als de samenwerking nader wordt vormgegeven weten betrokken partijen ook waar ze naartoe moeten werken ter voorbereiding op de inwerkingtreding vanaf 2022. Dit bepaalt wat de organisatie nog moeten leren, hoe dit moet en welke inspanning nog nodig is op bijvoorbeeld het digitale vlak om informatie uit te kunnen wisselen. We zien de voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook als een kans voor de rijkspartijen om hun toezicht- en handhavingsstrategie en competenties verder aan te scherpen. Bijvoorbeeld als het gaat om handhaven op zorgplichten. In dat geval is het belangrijk dat handhavers vanuit de bedoeling kunnen redeneren of een bepaalde activiteit voldoet of niet. Hier zal ook vaker afstemming met bijvoorbeeld het betreffende bedrijf plaatsvinden over de invulling en verwachtingen. Maar ook zal er naar verwachting meer samenwerking met andere bevoegde gezagen plaatsvinden. Dit vraagt kennis/competenties en capaciteit bij het bevoegd gezag en ook bij rijkspartijen. Eventuele wijzigingen dienen te worden verankerd in de organisatie en er zal (in ieder geval in de aanloop) meer afstemming nodig zijn om de nieuwe handelwijze te verankeren.

5.3 Vervolgacties voor rijkspartijen

De hiervoor genoemde veranderingen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet maken dat het voor rijkspartijen van belang is om nader uit te werken welke rol zij kunnen en willen spelen in toezicht en handhaving in het kader van de omgevingsvergunningen.

Dit vraagt om de volgende vervolgacties:

- 1. Samenwerking met gemeenten en andere bevoegd gezagen inventariseren, inrichten en uitproberen.** De dubbele toezicht- en handhavingsbevoegdheid met gemeenten (de gemeente is veelal bevoegd gezag, zie hoofdstuk 2) is voor een aantal onderwerpen nieuw en kan ook veranderen. Voor een aantal gevallen waar nu geen dubbele bevoegdheid is om toezicht te houden en te handhaven, kan dat onder de Ow wel voorkomen. Deze wijzigingen zullen de komende jaren inzet vragen van rijkspartijen, provincies, waterschappen en gemeenten in het nader vormgeven en oppakken van de samenwerking. De samenwerkingsprocessen op het vlak van vergunningverlening (rolverdeling bij meervoudige aanvragen), toezicht en handhaving dienen zo snel als mogelijk in kaart te worden gebracht, ingericht en uitgeprobeerd. In paragraaf 3.3 zijn toetsvragen uitgewerkt om samen met het bevoegd gezag tot goede werkafspraken te komen.
- 2. Zaaksysteem toezicht en handhaving en informatie-uitwisseling op orde brengen om samenwerking en informatie-uitwisseling te faciliteren.** Het bevoegd gezag en bestuursorganen die medebetrokken zijn bij de regulering van een activiteit zullen intensiever moeten gaan samenwerken. Organisaties die hun zaaksysteem en informatie-uitwisseling met andere partijen nu niet op orde hebben kunnen de

inwerkingtreding van de Omgevingswet aanpakken om zich hier alsnog op te organiseren (zie ook hoofdstuk 2). Het DSO faciliteert de samenwerking en informatie-uitwisseling voor toezicht en handhaving niet.

- 3. Herzien van toezicht- en handhavingsstrategie in kader algemene regels en (specifieke zorgplicht).** Voor meer activiteiten gelden straks algemene regels en/of de (specifieke) zorgplicht. Handhaving op de (specifieke) zorgplicht vereist andere vaardigheden dan handhaven op regels: regels zijn immers (vaak) helder en duidelijk, terwijl de (specifieke) zorgplicht ruimte laat voor discussie omtrent het wel of niet daaraan voldoen.

Deze rapportage is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

www.rijksoverheid.nl

Mei 2020 | Publicatie-nr. 20403551