



Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?

Deel 4 Hoe gaat de DCMR om met de Omgevingswet?

Samenvatting

Hoe bereidt de DCMR Milieudienst Rijnmond zich voor op de Omgevingswet? Door zich om te vormen naar een Omgevingsdienst. Niet alleen in naam, maar ook naar inhoud. De dienst laat zien welke toegevoegde waarde hij in dat kader kan bieden aan zijn opdrachtgevers en investeert in een dynamisch programma tot de komst van de Omgevingswet, waaraan concrete doelen zijn gekoppeld. Het deel van de regels in het Activiteitenbesluit, dat overgenomen zal worden in het Besluit Activiteiten Leefomgeving, verandert naar verwachting van de handhavers van DCMR niet wezenlijk. Ook het toezicht op en de handhaving van die regels zullen grotendeels gelijk blijven. Aandachtspunten zijn wel de mogelijk verschillende ambities die gemeenten in het Rijnmondgebied nastreven wat betreft de vraag óf en zo ja, hoe zij gebruik zullen gaan maken van hun bevoegdheid om lokale regels op te stellen en de toepassing van zorgplichten op grond van de nieuwe regeling. Met name de wijze van toepassing van de zorgplichten vraagt om nader onderzoek. Gemeente Rotterdam heeft inmiddels de eerste pilot toezicht en handhaving in relatie tot de Omgevingswet gedraaid. Er is een scenario uitgekomen, dat laat zien dat toezicht en handhaving in een spanningsveld zitten van enerzijds flexibiliteit en anderzijds de concrete regels die nodig zijn om toezicht te houden en te handhaven. In deze publicatie ook aandacht voor een ander spanningsveld, namelijk het door de Omgevingswet voorgestane integrale werken tegenover de sectorale vergunningverlening. Dit vraagstuk vraagt meer overdenking. Het antwoord van de (nieuwe) staatssecretaris op vragen hierover in de Eerste Kamer schiet mijns inziens te kort.

Hoe bereidt de DCMR Milieudienst Rijnmond zich voor op de Omgevingswet?



Er zou tot nu toe te weinig aandacht zijn voor toezicht en handhaving

Hoe gaat de DCMR om met de Omgevingswet?

Martijn Griep en Wilbert van Duinhoven ontmoette ik op de Dag van de Omgevingswet op 5 oktober 2017. Griep is handhavingsjurist bij DCMR Milieudienst Rijnmond; Van Duinhoven was tot

voor kort bij dezelfde dienst handhaver en is nog steeds lid van het Kernteam Omgevingswet bij DCMR. Zij gaven een workshop met als titel: 'Toezicht en handhaving, relatie met milieubelastende activiteiten en zorgplichten'. Tijdens deze workshop stelden zij een aantal vragen over de gevolgen van de Omgevingswet voor toezicht en handhaving en poneerden zij een aantal stellingen ter bevordering

van de discussie, waaronder:

- Toezicht wordt moeilijker.
- Zorgen over handhaafbaarheid.
- Wordt de toezichthouder meer adviseur?
- Vervaagt de scheiding tussen toezicht/handhaving en vergunningverlening?
- Leidt de Omgevingswet ook tot een mentaliteitsverandering van de toezichthouder?
- Wat betekent 'meer verantwoordelijkheid van (en vertrouwen in) initiatiefnemer' voor toezicht?

De discussie werd levendig, doordat een aantal deelnemers aan de workshop, onder wie veel toezichthouders en handhavers, zich 'vergeten voelt' door I&M (nu Infrastructuur en Waterstaat, IenW). Er zou tot nu toe te weinig aandacht zijn voor toezicht en handhaving. Dit werd met klem weersproken door een paar bij de workshop aanwezige mensen van I&M die betrokken zijn bij het opstellen van de regels. In het vorige deel van deze serie (gepubliceerd in Dier & Milieu nr. 4, 2017) kunt u de visie van I&M op deze kritiek lezen. Ik was benieuwd hoe de handhavers op de werkvloer ertegen aankijken en daarom ditmaal een interview met de beide workshopleiders.

Ze bleken nogal verrast door de soms felle reacties tijdens de workshop. Hun doel met de workshop was om een aantal – hiervoor genoemde – kwesties aan de orde te stellen die verband houden met toezicht en handhaving in relatie tot de Omgevingswet. Zij herkennen zich niet in het beeld van (een deel van) de deelnemers aan de workshop. Wel wijzen zij erop dat er nog het nodige te verduidelijken is omtrent het onderwerp. Of dat allemaal door het Rijk (thans: Ministerie van Binnenlandse Zaken) moet gebeuren is de vraag. Wel is het zo dat doelen en uitgangspunten door I&M zijn bedacht en dus zijn de daarbij betrokken ambtenaren de eerste bron om uit te putten.

Bestaande regels op nationaal niveau; nieuwe regels op lokaal niveau

Een groot deel van de regels van het Activiteitenbesluit is overgenomen in het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL), één van de vier besluiten op grond van de Omgevingswet. Volgens Van Duinhoven zit het met de handhaafbaarheid van die regels wel goed. Hij maakt ook deel uit van het landelijk netwerk Activiteitenbesluit en daarin vindt een actieve terugkoppeling plaats. Zijn ervaring is dat als in de



praktijk blijkt dat een regel niet werkt of niet handhaafbaar is, daar over gediscussieerd wordt.

Een deel van de (rijks-) regels vervalt evenwel. Het BAL regelt (veel) minder dan het huidige Activiteitenbesluit; daartegenover staat dat provincies en gemeenten een deel van de daardoor vrijgekomen ruimte zelf mogen invullen, zodat rekening kan worden gehouden met locatiespecifieke omstandigheden. In dat kader speelt bij Van Duinhoven de vraag of en zo ja, hoe provincie Zuid-Holland en gemeenten gebruik gaan maken van die ruimte. Als er lokale regels voor in de plaats komen, dient er ook voldoende aandacht te zijn voor de handhaafbaarheid ervan. Ook merkt hij op dat bedrijven met meerdere vestigingen, verspreid over het land, zich zorgen maken. De mogelijkheid bestaat dat zij per vestiging te maken krijgen met verschillende lokale regels. Wat zal de invloed van lokale bestuurders worden? Gaat er ongelijkheid ontstaan of geldt per definitie dat er geen gelijke gevallen zijn? Dat is voor bedrijven lastig. Zij willen vooral zekerheid en duidelijkheid. Als dat meer regels betekent dan hebben ze dat liever dan onzekerheid. Handhavers hebben ook duidelijkheid nodig om te kunnen handhaven. Wat als de opdrachtgevers van de omgevingsdienst verschillende regels gaan hanteren – of geen regels? Dat maakt de uitvoering niet makkelijker voor de omgevingsdiensten die de regels moeten uitvoeren, waaronder DCMR.

Bedrijven met meerdere vestigingen, verspreid over het land, maken zich zorgen.



Het moet 'netjes' zijn in en rond de inrichting

Zorgplichten

Een ander verschil tussen Activiteitenbesluit en BAL dat gevolgen heeft voor toezicht en handhaving is dat het BAL meer ruimte biedt voor zorgplichten. Griep merkt op dat hij vrijwel nooit gebruik maakt van de zorgplichten, die thans in het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Zorgplichten maken het voor bedrijven (en handhavers) lastig, want wat houden die precies in? Volgens I&M zijn het de 'good housekeeping' regels, die we van vroeger kennen: het moet 'netjes' zijn in en rond de inrichting (onder de Omgevingswet: de locatie waar activiteiten plaatsvinden). Eigenlijk heel logisch vindt I&M en daarom wordt het niet meer in concrete regels uitgewerkt. Handhavers die al een aantal jaren meelopen weten

uit ervaring wel wat het betekent, maar hoe zit het met de nieuwkomers, die geen referentiekader hebben vanuit het verleden? Beide heren pleiten voor meer onderzoek naar de implicaties van de zorgplichten in de Omgevingswet en de besluiten. Als bedrijven en handhavers er moeite mee hebben, heeft de rechter dat ook. Die toetst uiteindelijk het werk van de handhaver. Griep en Van Duinhoven denken wel dat het in de meeste gevallen duidelijk zal zijn, maar het gaat juist om die minder duidelijke gevallen. Het is in de praktijk niet altijd 'logisch' wat van een ondernemer op grond van de zorgplicht wordt verwacht. Mogelijk zullen gemeenten en provincies zich toch weer gaan bedienen van maatwerkvoorschriften ter vervanging of invulling van zorgplichten.

Ook kunnen zij ervoor kiezen om de 'bruidsschat' te behouden. Dat zijn de regels op rijksniveau die nog gedurende de overgangstermijn (tot 2029) van toepassing blijven, indien gemeenten en provincies geen andere keuzes maken (andere regels of geen regels). Van Duinhoven noemt een voorbeeld: een afzuiginstallatie ter voorkoming van geurhinder van een restaurant moet nu voldoen aan allerlei eisen (minimale hoogte, bepaalde filters, frequente onderhoudsbeurten, etc.). I&M ziet het liefst dat bijvoorbeeld eisen over onderhoud worden afgeschaft. Als een afzuiginstallatie wordt geëist, is het logisch dat die ook wordt onderhouden, dus dat hoeft je niet te regelen. Als de gemeente dat niet zo logisch vindt of het 'voor alle zekerheid' toch wil regelen, dan verandert er ten opzichte van de huidige situatie niet veel.



