



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Postbus 20901
2500EX Den Haag

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Reactie consultatieversie wijziging Besluit omgevingsrecht (VTH)	1104546		18 november 2015

Geachte heer/mevrouw,

Op 21 oktober 2015 heeft u het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) vrijgegeven voor een internetconsultatieronde via www.internetconsultatie.nl/besluit_omgevingsrecht. Dit wijzigingsbesluit is een wijziging van het Bor, de algemene maatregel van bestuur bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De wet VTH is een wijziging van de Wabo. De Wabo zal naar verwachting in 2018 opgaan in de Omgevingswet.

Dit wijzigingsbesluit beoogt een verbetering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) op het gebied van het milieu. De wet VTH verplicht gemeenten en provincies een belangrijk deel van hun milieutaken onder te brengen bij een omgevingsdienst. Hierdoor is een kwaliteitsslag en een deels uniforme werkwijze beoogd.

In het wijzigingsbesluit worden onder andere de milieutaken die ten minste door een omgevingsdienst worden uitgevoerd verankerd. Daarnaast worden voorschriften vastgelegd voor de kwaliteit van de te verrichten werkzaamheden. Verder wordt het verplicht gesteld aan te sluiten op een ICT-programma dat uitwisseling van VTH-gegevens op een efficiënte en veilige wijze mogelijk maakt. Belangrijke subdoelen zijn het verminderen van de vrijblijvendheid, het creëren van een gelijk speelveld en een effectievere en meer doortastende vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In de tekst die bij de publicatie van de internetconsultatie is geplaatst verzoekt u om reacties te geven op het conceptbesluit zodat de regelgeving daardoor waar mogelijk verbetert kan worden. Hoewel wij de concepttekst in beginsel grotendeels onderschrijven wensen wij graag op enkele onderdelen van deze geboden mogelijkheid gebruik maken.

Reactietermijn

Een wijziging met een dergelijke ingrijpende impact vergt een reactietermijn die daar recht aan doet. Dit is geenszins het geval bij een reactietermijn van vier weken (uitgaande van 18 november 2015). Een dergelijke reactietermijn betekent dat het praktisch onmogelijk is om een zorgvuldige en bredere afweging te maken waarbij college en gemeenteraad op een juiste wijze betrokken kunnen worden. Dit is echter wenselijk, zeker gezien de gedeeltelijke (dwingende) inperking van de gemeentelijke autonomie op bepaalde onderdelen.

Toch willen wij, voor zover op dit moment mogelijk, graag alvast inhoudelijk reageren op de consultatieversie:

Basistakenpakket

De basis voor het vastleggen van de regels in het voorliggende wijzigingsbesluit zijn de afspraken die gemaakt zijn in het zogenoemde *Zeister beraad*¹ (VNG, IPO, UvW, Rijk) en de daaruit voortvloeiende *Package deal*, waarvan het *Basistakenpakket* een belangrijk onderdeel uitmaakt. Het Basistakenpakket bevat de taken die in ieder geval door een omgevingsdienst uitgevoerd dienen te worden. Hierbij blijft het bevoegd gezag echter bij de bestuursorganen liggen. Uitgangspunt bij het formuleren van het *Basistakenpakket* is altijd geweest om complexe en bovenlokale milieutaken (in de basis benoemd in het *Rapport Mans*²) in het verband van een omgevingsdienst uit te voeren.

De momenteel voorliggende concepttekst sluit naar onze mening niet geheel aan bij dit uitgangspunt. Wij zijn van mening dat de in het *Basistakenpakket* omschreven taken in de concept Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ruimer zijn uitgewerkt dan oorspronkelijk de bedoeling is geweest. Terwijl nadrukkelijk door de voormalig Staatssecretaris is aangegeven dat deze AMvB een bevestiging is van de *Package deal*³. Er zijn taken toegevoegd op het gebied van handhaving, op beleidsmatig vlak en op het gebied van het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures. Bovendien zijn er extra milieutaken aan het basistakenpakket toegevoegd. Hierdoor wordt er afbreuk gedaan aan het uitgangspunt dat het Basistakenpakket louter *complexe en bovenlokale milieutaken* zou moeten bevatten. Althans, wij constateren interpretatieverschillen, onduidelijkheden, toevoegingen en fundamentele wijzigingen.

Voorbeeld:

De bedrijven genoemd in Categorie 6 overlappen bedrijven uit de categorieën 1 t/m 5. Categorie 6 voegt voornamelijk de kleinere bedrijven toe. Hierdoor is er niet louter sprake van complex en bovenlokaal, waardoor naar onze mening categorie 6 verder gaat dan in de Packagedeal is afgesproken. Categorie 6 zou wat ons betreft dan ook geschrapt moeten worden.

Definitie bestuursorgaan

Het voorliggende ontwerpbesluit bevat een definitie van het begrip *Bestuursorganen*. Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd: "*Organen die bevoegd gezag zijn en die zijn belast met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde bij de wet en bij of krachtens de betrokken wetten, genoemd in artikel 5.1 van de wet, en van het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders.*"

Bovenstaande definitie wijkt af van het begrip *Bestuursorgaan* in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijnde:

- "a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of*
- b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed."*

Wij achten in dit kader een verwijzing naar de definitie uit de Awb of een nadere uitleg / verduidelijking verstandig.

Bezwaar en beroep

Met het oog op het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures merken wij op van mening te zijn dat dit een dusdanig met het bevoegd gezag en daarmee het lokaal bestuur verbonden taak is dat deze niet in het verband van een omgevingsdienst uitgevoerd kan worden. De omgevingsdienst adviseert en het bevoegd gezag neemt een dergelijk advies al dan niet over in een besluit. Eventuele bezwaar- en beroepsprocedures worden door en/of namens het bevoegd gezag gevoerd. Daarbij kan het bevoegd gezag gebruik maken van de expertise van (medewerkers van) de omgevingsdienst (ook, of zelfs, in gevallen waar het bevoegd gezag heeft afgeweken van een advies dat door de omgevingsdienst is uitgebracht). In de concepttekst en de bijbehorende

¹ Zie o.a. slotverklaring Zeister beraad.

² Commissie Mans: *De tijd is rijp*, rapport van de commissie herziening stelsel VROM regelgeving, 2008.

³ Zie o.a. VNG magazine, 25 september 2015.

toelichting lijkt het er daarentegen op dat het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures tot het *Basistakenpakket* behoort. Mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek tot rechtstreeks beroep wordt in dit kader ook niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt, krachtens mandaat heeft genomen^{4/5}. Hierdoor zijn wij van mening dat het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures geen onderdeel uit kan maken van het *Basistakenpakket*.

Beleid

De in de vorige alinea geplaatste opmerkingen die zien op de fundamentele reikwijdte van de taken van de omgevingsdienst op het gebied van bezwaar en beroep gelden ons inziens in de basis eveneens voor het opstellen van beleid. Dit gaat immers verder dan de oorspronkelijke bedoeling van een *uitvoeringsdienst* en lijkt bovendien niet in overeenstemming met de systematiek van het bepaalde in, bij of krachtens de Awb. Althans de toelichting op artikel 7.3 leidt tot die conclusie.⁶

Landelijke Kwaliteitscriteria

Wij merken, als afzonderlijke toevoeging, dus formeel los van de consultatieronde op dit voorgenomen wijzigingsbesluit, op dat her en der wordt benadrukt dat de bij het *Basistakenpakket* behorende *Landelijke Kwaliteitscriteria* een dynamisch geheel zijn in plaats van een statisch document. Indien en voor zover dit inderdaad het geval is moet er naar onze mening een goede structuur worden bedacht en gefaciliteerd voor het beheer van deze criteria. Dit is te meer relevant in het kader van de onderliggende, nog vast te stellen, verordeningen VTH. Daar een bestuursorgaan als de gemeenteraad anders geen duidelijkheid heeft over de toekomstige consequenties van een mogelijke toepassing van het *Basistakenpakket* middels een verankering in de verordening VTH.

Het is immers onduidelijk wie het pakket beheert en door welk orgaan of in welk verband eventuele wijzigingen worden vastgesteld. En dat terwijl bij de totstandkoming van de wet, de bijbehorende AMvB's en de onderliggende verankering van kwaliteit in verordeningen wel degelijk de *Landelijke Kwaliteitscriteria* als uitgangspunt zijn gebruikt en er in zekere zin vanuit wordt gegaan dat gemeenten dit als basis verwerken in de verordeningen VTH.

De beleidsvrijheid van gemeenten op dit onderdeel brengt weliswaar met zich dat ook zelfstandig ontworpen kwaliteitssystemen in de verordening verankerd kunnen worden, maar de kwaliteit van de taken die ten minste in het verband van een omgevingsdienst uitgevoerd dienen te worden moet in dat kader *uniform* worden vastgelegd in de verordening VTH. In dat opzicht zullen veel gemeenten naar verwachting daadwerkelijk aansluiten bij de *Landelijke Kwaliteitscriteria*, waardoor de discussie omtrent het faciliteren van het beheer volgens ons niet geheel los kan worden gezien van het voorliggende ontwerpbesluit. Te meer omdat het vanuit het ministerie aanvankelijk de wens is geweest om de *Landelijke Kwaliteitscriteria* wettelijk te verankeren.

Ten slotte

Wij verzoeken u het conceptbesluit conform voorgaande te herzien en daarnaast verzoeken wij u:

- de termijn van internetconsultatie van 18 november 2015 met minimaal 16 weken te verlengen;
- de tekst en toelichting van het conceptbesluit dusdanig aan te passen dat iedere onduidelijkheid inzake de reikwijdte en het toepassingsbereik van alle taken uit het *Basistakenpakket* wordt weggenomen;
- de tekst en toelichting van het conceptbesluit alsmede de reikwijdte van het *Basistakenpakket* en de taken van een uitvoeringsdienst aan te laten sluiten op de oorspronkelijke bedoeling uit het *Zeister beraad* en het rapport van de *Commissie Mans*;

⁴ Artikel 10:3 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).

⁵ Ook met het oog op het bepaalde in de rest van Afdeling 10.1.1 Awb.

⁶ Met name de zin: "In het tweede lid is tevens geregeld dat het door de omgevingsdienst opgestelde gezamenlijke handhavingsbeleid door de betrokken bestuursorganen wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie."

Bladnummer

4

Zaaknummer Uw kenmerk

1104546

- het beheer van de *Landelijke Kwaliteitscriteria* te faciliteren;
- bij behoefte aan een toelichting op de door ons geconstateerde interpretatieverschillen en onduidelijkheden contact met ons op te nemen (Contactpersoon: dhr. *B. Leferink* via tel.: 074-2459013);

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders van Hengelo,
namens dezen,
Sectormanager Wijkzaken, Veiligheid en Leefomgeving



De heer H.J. Tromp