



Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht en handhaving? Deel 10 (slot)

Een interview met de auteur van de 9-delige serie publicaties met bovenstaande titel in dit tijdschrift en van het boek 'Toezicht en handhaving met de Omgevingswet'.

Vandaag ga ik in gesprek met Annemiek Tubbing. We zitten heerlijk buiten op 'corona-afstand' in het zonnetje, drinken een kop thee en genieten van het uitzicht op het Winterswijkse coulisselandschap. In een vorig interview in dit blad, door onze hoofdredacteur Koos Kasemir, dat plaatsvond in 2010 las ik dat Annemiek als kind al milieubewust was, maar dat het de Club van Rome was die haar in 1972 motiveerde om actief te worden op milieugebied.

Door een toenmalig gebrek aan juridische milieuoopleidingen ging Annemiek algemeen recht studeren en later volgde zij nog een universitaire opleiding belastingrecht. Echter het bloed kruipt waar het niet gaan kan en in 1992/1993 kon ze een specialistische milieuoopleiding volgen. Haar ambitie om zelf de milieuhandhaving ter hand te nemen kon in 2001 ingevuld worden. Na een verplicht (opleidings-)jaar als officier van justitie commune strafzaken in Amsterdam kon ze bij het parket in Zwolle als milieuoofficier van justitie aan de slag.

En daar ontmoette ik - als milieu-inspecteur bij de VROM-inspectie - Annemiek voor het eerst. In 2003 is ze vervolgens gaan werken bij het OM in Den Bosch en in 2005 keerde zij terug naar

Alles op Coronaafstand in het Winterswijkse coulisselandschap



Nog steeds gepakt door het onderwerp milieu: Annemiek Tubbing (foto: Patricia Steur)

Uit de tijd dat er nog veel afval werd gestort en er nog geen juridische milieuoopleidingen waren. (foto: N. Waterschoot)

het OM in Amsterdam, waar vanaf oktober 2005 Het FP (Functioneel Parket)-kantoor hield in het centrum van Amsterdam. In 2008 zei ze het OM vaarwel en begon ze een eigen bedrijf onder de naam Tubbing Milieu-advies.

In een vorig interview in dit blad las ik dat Annemiek als kind al milieubewust was

Ik kwam Annemiek regelmatig tegen tijdens de bijeenkomsten van onze vereniging, want Annemiek is een gewaardeerd lid van PDM.

Veel lezers kennen haar van de diverse (juridische) artikelen die ze voor ons blad schreef, waarvan de laatste jaren met name over de Omgevingswet.

Het schrijven over de Omgevingswet heeft zich niet alleen beperkt tot artikelen in ons blad. Recentelijk heeft onze voorzitter Lieke Sievers het door Annemiek geschreven boek met de titel: "Toezicht en handhaving met de Omgevingswet", in ontvangst genomen (zie elders in dit blad). Een mooi moment dus om met Annemiek hierover in gesprek te gaan.

Gedreven door de club van Rome

een interview met Annemiek Tubbing.



Veel milieuhandhavers kennen haar nog en even zoveel hebben de naam regelmatig gehoord in de milieuweld. Annemiek Tubbing is onder andere zeven jaar milieuoofficier van justitie geweest en heeft nu haar eigen adviesbureau Tubbing Milieu-advies. Regelmatig schrijft ze nu in Dier en Milieu voornamelijk juridische artikelen. De redactie was nieuwsgierig waarom zij bij Justitie vertrokken is en een eigen adviesbureau heeft opgestart. We maakten een afspraak voor een interview en spraken meer dan een uur met een gedreven vrouw.

Voorkeur voor specialisme

Eerst maar eens terug in de geschiedenis en dan dient zich automatisch de vraag aan waarom Tubbing voor milieu gekozen heeft. Het antwoord daarop kwam verrassend snel. Als kind was ze al milieubewust, maar het was de club van Rome die haar motiveerde om actief te worden op milieugebied.

Probleem voor haar was echter dat er in die tijd geen juridische milieuoopleidingen waren en daarom is Tubbing in eerste instantie algemeen recht gaan studeren en is zich daarna gaan specialiseren in belastingrecht. Specialisme had al vroeg haar voorkeur. Als belastingadviseur als specialist loonbelasting en sociale verzekeringen, maar het milieu bleef trekken. In 1992/1993 ging zij een specialistische milieuoopleiding volgen.

Voordat Tubbing bij Justitie ging werken was zij zeven jaar werkzaam als adviseur bestuurs- en milieurecht bij twee grote accountantskantoren. Omdat er volgens haar te weinig met de adviezen gebeurde - handhaving stond toen nog helemaal in de kinderschoenen en van maatschappelijk ver-

antwoord ondernemen had nog niemand gehoord- besloot ze naar de 'andere zijde' over te stappen om de milieuhandhaving zelf ter hand te nemen. Het vak van officier van justitie leerde zij het eerste jaar razend snel in Amsterdam. Gelijk het diepe in en zwemmen of verzuipen. Alle zeilen moesten worden bijgezet en er bleef weinig tijd over om het milieu bij te houden. Na dat eerste verplichte commune jaar (2000) vond zij een plek in Zwolle waar zij haar specialisme - het milieu - weer kon oppakken.

Tijdens het eerste jaar als milieuoofficier van justitie in Zwolle werd zij voorzitter van de Taskforce FOM (= Functioneel Openbaar Ministerie), later FP. De Taskforce bestond uit ervaren en beginnende ('vers bloed') milieuoofficiëren en parket-secretarissen die tot taak hadden voorstellen te doen voor een betere organisatie van het specialisme milieu binnen het OM. Die voorstellen zijn later voor een belangrijk deel gebruikt in het bijna vijf jaar later opgerichte FP. Het was veel werk, maar de manier om al heel snel een goed netwerk op te bouwen binnen het milieu-OM.

Na twee jaar Zwolle (dat ook milieu deed voor het parket Almelo en Lelystad), volgde twee jaar Den Bosch (dat ook het milieuwerk deed voor Breda). Toen duidelijk werd dat onder de te vormen vier handhavingseenheden van het FP de provincie Utrecht (waar zij woont) bij Amsterdam ingedeeld zou worden, is zij eind 2004 weer teruggegaan naar parket Amsterdam. In oktober 2005 volgde de overgang naar het FP in het centrum van Amsterdam.

Tubbing was en is een enorme voorstander van het concept Functioneel parket (concentratie van specialisme) maar zag ook dat er veel problemen onstonden en niet alles zo werd gerealiseerd als gedacht.

Het FP moest veel meer grote en moeilijke zaken oppakken, maar er werden geen duidelijke keuzes gemaakt. Een visie ontbrak. De ondersteuning was onvoldoende en er was sprake van een 'valse' start omdat de 'gewone' parketten een grote erfenis achterlieten. Die erfenis, voor een groot deel bestaande uit gebrekkige zaken, was te danken aan het feit dat de gewone parketten al een tijd lang niet meer hadden geïnvesteerd in milieu in afwachting van de komst van het FP. Het probleem was ook dat de ontwikkelingen van het Openbaar Ministerie (OM) niet gelijk op liepen met die van de politie (vorming van de RMT's en IMT's). De politiemilieuteams konden



26 Dier & Milieu 2010/6



Er is al veel geschreven en gepubliceerd over de Omgevingswet en er bestaat ook een door de Rijksoverheid gebouwde website specifiek over deze wet. Ik ben dus erg benieuwd wat Annemiek heeft geïnspireerd om dit boek te schrijven en wat het boek, aan alles wat er al over is geschreven, gaat toevoegen.

Waarom heb je een boek geschreven over dit onderwerp?

Ik zie het als sluitstuk van mijn 9-delige serie in dit tijdschrift en min of meer als afsluiting van mijn carrière als 'actieve' toezichthouder/handhaver. Dat klinkt misschien dramatischer dan het is. Ik hou er nog niet mee op, maar ik wil op een andere manier de komende jaren mijn kennis overdragen aan de jongere generatie, die zich gelukkig steeds meer interesseert voor de staat waarin onze planeet, en meer in het bijzonder ons land, zich bevindt. De afgelopen 20 jaar heb ik mij bezig gehouden met toezicht en handhaving van met name het milieurecht. De eerste 8 jaar als officier van justitie, en daarna als zelfstandig ondernemer, waarbij ik op veel verschillende manieren betrokken ben geweest bij toezicht en handhaving.

Daarmee heb ik een brede blik op het toezicht en de handhaving gekregen. Daarbij viel mij op dat toezichthouders en handhavers over de hele linie minder gewaardeerd worden dan anderen die betrokken zijn bij het regelgevingsproces. Ze worden ook letterlijk minder gewaardeerd: hun salarissen liggen structureel op een lager niveau dan van bijvoorbeeld beleidsmedewerkers. Ze moeten 'hun waarde' keer op keer bewijzen en als het mis gaat, dan wordt er vaak beschuldigend naar toezichthouders en handhavers gewezen. Daarom vond ik het citaat van prof. Lex Michiels in het voorwoord van mijn boek ook zo treffend. Samengevat luidt dat: *'handhaving wordt vaak gezien als een noodzakelijk kwaad'*.

Mijn persoonlijke motivatie om dit boek te schrijven is om aan de hand van de Omgevingswet de rol van toezichthouder en handhaver te 'herwaarderen' door hem/haar meer zichtbaar te maken in het hele regelgevingsproces en te laten zien welke bijdrage toezicht en handhaving levert aan de (maatschappelijke) doelen die de Omgevingswet nastreeft. Met dit boek heb ik zo veel mogelijk van mijn ervaringen en ideeën over hoe toezicht en handhaving idealiter georganiseerd en uitgevoerd zouden moeten worden, gedeeld. En tot mijn verrassing bleek de Omgevingswet zich daar goed voor te lenen.

Wat is de rode draad?

De rode draad hangt samen met die 'herwaardering': op welke manieren kan je toezicht en handhaving 'promoten'? Dat geldt niet alleen voor

Lieke Sievers neemt 'Toezicht en handhaving met de Omgevingswet' in ontvangst

Toepasselijker kan het niet: auteur Annemiek Tubbing overhandigde het 500e exemplaar van haar boek aan Lieke Sievers in Bezoekerscentrum De Breek bij Oosthuizen. 'Laag Holland' heet dat door mensen gemaakte land: het ligt tot zesenhalve meter onder NAP. Schapen, een watermolen, achter de dijk het Markermeer. Zowel agrarisch veenweidegebied als Natura 2000-gebied, vooral van belang voor weidevogels. Zo Hollands als de Omgevingswet!

Van de inhoud van het boek hebt u al een voorproefje gekregen in Dier & Milieu; ter afsluiting van de serie, die de basis vormt voor het boek, zal Dick Nijhof voor D&M 2020/3 de auteur interviewen.

Onze voorzitter sprak lovende woorden: dit is geen boek voor in de boekenkast, je moet ermee werken – en dat kan, want het is in gewone mensentaal geschreven. Het biedt functionele kennis, mede dankzij interviews, praktijkvoorbeelden en handige schema's. Het onderstreept het belang van tijdige en regelmatige inbreng van handhavers bij wetgeving en in de beleidscyclus.

Het is een aanrader voor iedereen die beroepshalve met de Omgevingswet te maken krijgt: handhavers maar ook wethouders en gemeenteraadsleden en collega-burgemeesters. Dit boek biedt richting en houvast bij een lastige maar ook uitdagende opgave: leren werken met de Omgevingswet.

Tekst en foto: Noor Evertsen





de Omgevingswet, maar voor alle regelgeving. Om toezicht en handhaving beter te verkopen, is het van belang dat je laat zien wat toezicht en handhaving bijdraagt aan de maatschappelijke doelen van – in dit geval - de Omgevingswet. Die doelen worden samengevat in twee kernwoorden: benutten en beschermen. Met ‘benutten’ wordt bedoeld dat er ruimte moet zijn voor economische ontwikkelingen en met ‘beschermen’ dat deze ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van onze fysieke leefomgeving. Het is niet zo dat deze twee doelen alleen met de Omgevingswet kunnen worden bereikt. Er zijn meer wegen die naar Rome leiden (denk aan voorlichting, subsidies, groene overheidsaanbesteding, lastenverzwaring voor vervuilende activiteiten etc.), maar het is wel een onmisbaar middel. Daarover is iedereen het eens. Dat betekent dat het middel, te weten regels, een gegeven is.

Dat betekent ook dat toezicht op en de handhaving van die regels een gegeven is. Maar het WAT en het HOE in de concrete situaties zijn niet gegeven. Mijn doel met het boek is om toezichthouders en handhavers en hun managers handvatten te bieden om zowel op het WAT als het HOE invloed uit te oefenen zonder hun rol in het gehele proces uit het oog te verliezen. Ik ben ervan overtuigd dat als dat lukt, het ook gaat lukken om te laten zien wat toezicht en handhaving bijdraagt aan de doelen van de wet. En dan heb ik het niet alleen over het ‘beschermen’, maar ook over het ‘benutten’. Een van de manieren is om te beginnen met het formuleren van zgn. outcomecriteria in de uitvoerings- en handhavingsstrategie en daaraan de resultaten van toezicht en handhaving af te meten.

Dan gaat het niet om het aantal controlebezoeken of het aantal processen-verbaal (dat zijn output-criteria), maar om de vraag wat die controlebezoeken hebben opgeleverd in het veiliger worden



Doelen worden concreter als je ze afpelt zoals je dat bij een ui doet: laag voor laag

van de omgeving van bijvoorbeeld een bedrijf dat gevaarlijke stoffen opslaat (zie par. 4.4 van mijn boek). Dat is geen eenvoudige opgave, maar je moet ergens beginnen en dan merk je vanzelf wat werkt en wat niet.

Er is nog een lange weg te gaan. Ook daarvan ben ik overtuigd, maar met vallen en opstaan zal het stukje bij beetje dichterbij komen. De ideale situatie zal nooit bereikt worden, daarvoor is de wereld, en dichterbij, onze Nederlandse samenleving, te complex. Regelgeving is de weerspiegeling van de samenleving: in een complexe samenleving bestaat geen eenvoudige regelgeving. Belangrijk is dat we zo dicht mogelijk bij de ‘rode draad’ blijven en in de concrete situatie het optimale resultaat bereiken.

Wat is je boodschap?

Zorg dat de beleidscyclus wordt gesloten! Eis de rol op die je als toezichthouder en handhaver van de wetgever krijgt, althans op papier. Dat betekent dat je niet alleen kijkt naar de handhaafbaarheid van een regel, maar je ook verdiept in de achtergrond van de regel. Waarom is deze regel er? In hoofdstuk 1 van mijn boek behandel ik drie vragen, te weten:

1. Wat is het doel waarvoor de regel is gesteld?
2. Is een regel een geschikt instrument om dat doel te bereiken?
3. Zo ja, is die regel zo geformuleerd, dat die uitvoerbaar (en dus handhaafbaar) is?

Als een regel is vastgesteld, is het een gegeven voor toezicht en handhaving. Maar er komt een moment dat die regel ter discussie zal worden gesteld. Dat kan komen door een (verplichte) periodieke evaluatie of door een incident dat zich heeft voorgedaan, waardoor de wetgever zich afvraagt of er geen strengere regelgeving moet komen. Hoe dan ook: voorafgaand aan dat moment zijn toezichthouders en handhavers bij uitstek degenen die in de praktijk ervaring hebben opgedaan met de regel. Wat zijn hun ervaringen daarmee?

In dat kader dienen bovenstaande drie vragen beantwoord te worden. Die ervaringen dienen bij voorkeur al eerder verzameld te worden en gedeeld met degenen die verantwoordelijk zijn voor de evaluatie van bestaande regelgeving en het opstellen van nieuwe regelgeving; dus tijdens de gehele beleidscyclus.

Daarin maakt toezicht en handhaving deel uit van de fase ‘terugkoppeling’¹. En dat is precies de fase waarin toezicht en handhaving tot nu toe een te weinig zichtbare positie heeft ingenomen, waardoor de cyclus onvoldoende sluit. De handhaafbaarheidstoets is ook belangrijk, maar die komt pas bij de beantwoording van de derde vraag aan de orde. De Omgevingswet en lagere regelgeving op centraal niveau zijn voor het grootste deel al vastgesteld, maar veel decentrale regelgeving (van provincies, gemeenten en waterschappen) nog niet. Daar kunnen toezichthouders en handhavers op basis van hun ervaringen nu input geven, mits ze aan tafel zitten bij de beleidsvormende/regelvoorbereidende collega’s. Dat is mede van belang om de achtergrond van de regels te weten. Ook voorlichting geven aan en overtuigen van burgers en ondernemers voor wie de regels gelden, hoort bij het vak van toezicht en handhaving. Mensen zijn sneller geneigd om regels na te leven als ze weten waarvoor ze dienen.



¹ In afwijking van het plaatje van de beleidscyclus zoals gepresenteerd door het landelijke programma ‘Aan de slag met de Omgevingswet’ hoort toezicht en handhaving niet alleen thuis bij de laatste fase: de terugkoppeling. Mijn afsluitende hoofdstuk heb ik vorm gegeven aan de hand van de bijdrage die toezicht en handhaving kan (en in mijn ogen: dient te) leveren in alle vier fasen van de beleidscyclus.

Ik wil overigens benadrukken dat het aantal toezichthouders en handhavers dat aan tafel zit bij hun collega's die de regels bepalen (althans die voorstellen daarvoor doen richting de centrale of decentrale organen die ze vaststellen: Kamer/ministerie; Provinciale Staten/Gedeputeerde Staten; Gemeenteraad/B&W en Algemeen Bestuur/Dagelijks Bestuur van de waterschappen), toeneemt en dat is goed. En ik wil ook benadrukken dat deze positieve ontwikkeling niet betekent dat de onafhankelijkheid van toezichthouders en handhavers in gevaar komt. Toezichthouders en handhavers bepalen namelijk niet het maatschappelijke doel van de wet, noch de uitwerking daarvan in de regels. Dat zijn politieke beslissingen. Maar toezichthouders en handhavers kunnen wel vanuit hun rol meepraten over de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen 2 en 3. Als het doel van de regel niet duidelijk is (vraag 1), is het ook de taak van toezicht en handhaving om door te vragen net zolang totdat het doel van de regel concreet en duidelijk is. Als dat niet of onvoldoende lukt, dan heeft een regel en dus ook het toezicht op en de handhaving van die regel geen zin. Als de regel er wel komt of niet afgeschaft wordt, is het verstandig om die regel niet op de prioriteitenlijst van toezicht en handhaving te zetten.

Waarom nu dit boek?

Het korte antwoord is: omdat het hard nodig is. Er zijn vele publicaties en boeken over de Omgevingswet verschenen, maar daarin staat niet veel over toezicht en handhaving. En als er al wat in staat, dan gaat het alleen over de 'harde' of technische onderwerpen: de regels over toezicht en handhaving. Sinds een aantal jaren begin ik steeds meer geïnteresseerd te raken in het (werk-)proces van toezicht en handhaving. De Omgevingswet gaat volgens de wetgever voor 20% over de regels en voor 80% over een andere manier van werken, het zgn. 'Anders werken'. Ik denk ook dat daar de sleutel ligt om toezicht en handhaving effectiever en efficiënter in te richten en de toezichthouder/handhaver weerbaarder en meer zichtbaar te maken in de beleids- en uitvoeringscyclus. Ik heb voor mijn boek de keuze gemaakt om beide onderwerpen op te nemen: zowel de technische als de procesmatige kant van het toezicht op en de handhaving van de Omgevingswet. De Omgevingswet was voor mij dus meer een middel dan een doel bij het schrijven van het boek en dat is volgens mij ook precies de bedoeling van de wetgever geweest met de Omgevingswet.

Voor de goede orde: het besef dat dit het geval is, kwam bij mij ook pas in de loop van het schrijfp proces. Mijn allereerste drijfveer was nieuwsgierigheid, nadat ik in 2017 (dus pas na publicatie van de Omgevingswet in 2016 in het Staatsblad²) bedacht



had mij toch maar te gaan verdiepen in deze wet. Ik heb mij toen wel voorgenomen om mij niet meer bezig te houden met de inhoud van de regels, maar te ontdekken wat het 'Anders werken' inhoudt en dan met name wat het betekent voor toezicht en handhaving.

De OW bundelt de wetten voor de leefomgeving, zoals regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Sommigen zien de OW derhalve als een moloch, waarbij je bijna terug gaat verlangen naar de sectorale wetgeving van de jaren '80. Wat is jouw mening hierover?

"Aanvankelijk was het ook de bedoeling om een integrale vergunning verplicht te stellen, maar dat principe is alweer verlaten. De Omgevingswet gaat zelfs nog verder in het 'ontkoppelen' dan de huidige Wabo. Die wet stelt nog verplicht om voor 'onlosmakelijk' met elkaar verbonden (omgevings)aspecten van een initiatief één omgevingsvergunning aan te vragen.

Ook dat hoeft onder de Omgevingswet niet meer, maar het mag – net als nu – wel. De keuze is aan de initiatiefnemer. Om te voorkomen dat er een (sectorale) vergunning of andere toestemming (bijv. in de vorm van een regel in het omgevingsplan) wordt

Er zijn vele publicaties en boeken over de Omgevingswet verschenen, maar daarin staat niet veel over toezicht en handhaving

verleend, die zou kunnen leiden tot ongewenste ontwikkelingen voor één of meer van de andere aspecten van de fysieke leefomgeving, dient de integrale aanpak vooral geborgd te worden op visieniveau, dus met name in de omgevingsvisie en verdere uitwerkingen daarvan in omgevingsplan en programma's. De besluiten die vervolgens worden genomen dienen getoetst te worden aan die visie, dat plan en die programma's om te voorkomen dat de integrale belangenafweging verloren gaat.

Die afweging vindt dus op een hoger niveau plaats. De vergunningverlener hoeft dat niet meer te doen, sterker nog: hij mag het niet meer doen, indien dat al gebeurt is in een eerder stadium. Het aantal vergunningplichtige activiteiten neemt af, maar in omgevings-

² Wet van 23 maart 2016, Stb. 2016, 156. Hoofdstuk 18 van de wet - Handhaving en uitvoering - was op dat moment nog maar voor een deel ingevuld, omdat het VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving)-stelsel nog niet uitgekristalliseerd was en er ook nog onderzoeken liepen naar de vraag of, en zo ja, welke keuze gemaakt moest worden tussen de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Die keuze is overigens nog niet gemaakt, omdat geen van beide instrumenten als duidelijke winnaar uit de bus is gekomen. Er zal nog meer ervaring moeten worden opgedaan, dus in grote lijnen blijft alles voorlopig bij het oude.



plannen mogen ook vergunningplichten worden opgelegd. Op die manier kan dus voorkomen worden dat er activiteiten plaatsvinden, die de integrale aanpak kunnen frustreren. De besluiten zelf kunnen dus sectoraal zijn. Dat maakt het voor het toezicht en de handhaving wel makkelijker, want dat betekent dat je niet 'integraal' toezicht hoeft te houden, alhoewel dat om andere redenen wel slimmer zou zijn. In mijn boek ben ik in paragraaf 4.6 ('Integrale afweging versus sectorale besluiten') dieper op dit vraagstuk ingegaan.

Met de Ow beoogt de wetgever vier verbeteringen, nl: van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik; van een sectorale naar een samenhangende benadering; meer ruimte voor decentrale overheden (gebiedsgericht maatwerk/maken eigen afwegingen); snellere en betere besluitvorming. Gaat dat lukken met deze nieuwe wet en wat zijn de valkuilen? Ik hoor de nodige scepsis over m.n. de ruimte die decentrale overheden krijgen.

'Een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik': Onze samenleving is te complex om eenvoudige regelgeving voort te brengen. Regelgeving is een weerspiegeling van de samenleving en loopt meestal achter, omdat het nu eenmaal tijd vraagt om een nieuwe wet te maken. Maar het kan wel iets overzichtelijker.

Het zal even tijd vragen voordat iedereen zijn of haar weg kan vinden in de Omgevingswet en de lagere regelgeving die daaronder hangt. Ik vind de logica belangrijk. Je begint meestal te zoeken op een plek waar je verwacht het antwoord te vinden. Ik kan het nog niet overzien, want ik heb mij voor het boek vooral gefocust op toezicht en handhaving en dat is – uitzonderingen daargelaten – nog wel te doen.

'Van een sectorale naar een samenhangende benadering': dit aspect hebben we bij de vorige vraag al besproken.

'Meer ruimte voor decentrale overheden voor gebiedsgericht maatwerk en lokale afwegingsruimte':

Ja, decentrale overheden krijgen meer regelgevende bevoegdheden op lokaal niveau en dat vind ik terecht. De centrale overheid is minder goed op de hoogte van de lokale omstandigheden. Onder de huidige regelgeving is het al mogelijk om op lokaal niveau zgn. maatwerkvoorschriften op te leggen als 'locatiespecifieke omstandigheden' daarom vragen. Dus eigenlijk is dat ook niet zo heel nieuw en een invulling van het



Het aantal vergunningplichtige activiteiten neemt af, maar in omgevingsplannen mogen ook vergunningplichten worden opgelegd

gelijkheidsbeginsel. Gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden, maar als de gevallen op relevante punten niet gelijk zijn, is het niet eerlijk om ze op dezelfde manier te behandelen. Nieuw is wel dat decentrale overheden ten aanzien van bepaalde milieuthema's minder streng mogen zijn als ze t.a.v. andere thema's strenger zijn, het zgn. 'mengpaneel'. De hinder van die thema's (of aspecten van de fysieke leefomgeving) zijn ook lokaal: geluid, licht, trillingen en geur. Dus het is ook voor de hand liggend om de lokale overheid als regelgevend bevoegd gezag daarvoor aan te wijzen.

Dat is niet mogelijk voor aspecten van de fysieke leefomgeving die bijv. voor het grootste deel gereguleerd worden op EU niveau, bijv. afvalstoffen en natuur.

Wel is het zo dat het voor bijv. omgevingsdiensten die voor verschillende gemeenten werken lastiger kan worden, want die kunnen dus te maken krijgen met verschillende regels. Ook zullen landelijk opererende bedrijven met vestigingen in verschillende gemeenten hier niet blij mee zijn, vanwege de verschillen die kunnen ontstaan in de regelgeving tussen de gemeenten. Ik heb het onderwerp van de gevolgen van de lokale

Afvalstoffen en natuur worden voor het grootste deel gereguleerd op EU niveau



afwegingsruimte voor toezicht en handhaving behandeld in par. 4.5 van mijn boek. Overigens duurt het nog wel even voordat alle gemeenten zover zijn: ze hebben maximaal 10 jaar de tijd om na te denken over de vraag of ze een regel willen houden en zo ja, hoe. Tot die tijd krijgen ze een zgn. bruidsschat mee van de centrale overheid, zodat er geen regelloos vacuüm ontstaat na inwerkingtreding van de Omgevingswet (par. 4.3 van mijn boek). Dat biedt toezichthouders en handhavers wel de mogelijkheid om op tijd input te leveren aan het regelgevingsproces (zie hiervoor).

‘Snellere en betere besluitvorming’:

Ik heb geen idee. Ik ben wel bang dat de door de Omgevingswet zo geroemde ‘participatie’ voorafgaand aan de besluitvorming in ieder geval niet leidt tot de gewenste snellere besluitvorming. Het idee achter die participatie is, dat belanghebbenden dan geen gebruik zullen maken van bezwaar-/beroepsmogelijkheden. Ik vrees dat er altijd mensen zullen zijn die het niet met een besluit eens zijn. Alle mensen tevreden stellen, lukt niet. Dat geldt zeker voor ons drukke land, waarbij het steeds belangrijker wordt om keuzes te maken (denk bijv. aan de stikstofcrisis).

Het bestuur moet op een gegeven moment de knoop doorhakken. Als daaraan een goed gemotiveerde belangenafweging ten grondslag ligt, dan zal een rechter niet gauw een besluit vernietigen. In mijn gemeente ervaar ik steeds vaker dat als er mensen tegen een (in mijn ogen zeer wenselijk) initiatief zijn, B&W te huiverig zijn en de aanvraag afwijzen om procedures en ‘gedoe’ te voorkomen. Heel jammer. Zo zal er bijvoorbeeld nooit een eind

Zo zal er nooit een eind komen aan het nijpende woningtekort, met name voor starters



komen aan het nijpende woningtekort, met name voor starters.

In de nieuwe Ow is het toezicht in feite gebaseerd op vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid en richt het zich m.n. op de naleving van zorgplichtartikelen en doelvoorschriften. Is het toezicht daarmee niet het kind van de rekening en daardoor moeilijk uitvoerbaar?

‘Vertrouwen’:

De Omgevingswet bedoelt niet dat een toezichthouder/handhaver een initiatiefnemer ‘blind’ moet vertrouwen. Dat is nu niet zo en dat zal ook niet zo zijn onder de Omgevingswet. Ik heb de vorm van vertrouwen die de Omgevingswet vraagt aangeduid met ‘geïnfomeerd vertrouwen’.

Die informatiepositie kan veel beter en gestructureerder. Inspectieweb is al een enorme verbetering

En dat kennen we nu ook al onder de huidige wetgeving. Al tientallen jaren worden er binnen handhavingsafdelingen en inspecties lijsten opgesteld van bedrijven die het goed (willen) doen en bedrijven die altijd de grens van de regelgeving opzoeken en bedrijven die soms die grens overgaan.

Die lijsten worden opgesteld op basis van informatie. Informatie die gebaseerd is op de resultaten van eerdere controles en ‘onderbuikgevoelens’ van handhavers die het bedrijf kennen. Die informatiepositie kan veel beter en gestructureerder georganiseerd. Inspectieweb is al een enorme verbetering. Er kan nog veel meer gebeuren. Aan het vertrouwen in de context van de Omgevingswet heb ik in par. 3.1.1 van mijn boek aandacht besteed en op het grote belang van verbetering van de informatiepositie en de uitwisseling van informatie daarvan heb ik op diverse plekken in mijn boek aandacht besteed, onder andere ook in het kader van de prioritering (zie par. 4.4 en hoofdstuk 5).

‘Eigen verantwoordelijkheid en doelvoorschriften’:

Ja, de Ow is gebaseerd op vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer, maar niet zo ongenueanceerd als sommigen beweren. Ook zonder de Omgevingswet weten we dat



de vergunninghouder/initiatiefnemer als eerste verantwoordelijk is voor het naleven van de vergunningvoorschriften of algemene regels. Toezichthouders controleren of zij dat doen en of zij het goed doen. Er zit altijd enige interpretatieruimte in die regels. Vergunningen geven de mogelijkheid om algemene regels te concretiseren voor het specifieke bedrijf en dat maakt dat de interpretatieruimte minder is.

Een reden voor de wetgever om van vergunningplichten algemene regels te maken is ook dat in de praktijk blijkt dat concretisering van die algemene regels in vergunningen min of meer op hetzelfde neerkomt. Als dat zo is, is het geen enkel probleem om de vergunningplicht af te schaffen in ruil voor algemene regels. Doelvoorschriften kunnen interessant zijn als het doel belangrijk is en hoe dat doel dan bereikt wordt is aan de initiatiefnemer. Vaak is dat ook veel beter: een ondernemer of branche-organisatie weet meestal veel beter hoe een bepaald resultaat bereikt kan worden. Er leiden meerdere wegen naar Rome. Ik vind dat een gezond uitgangspunt, want je legt daarmee de verantwoordelijkheid voor het bereiken van dat resultaat daar waar die hoort, namelijk bij de ondernemer. Bij middelvoorschriften leg je de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het doel bij het bevoegd gezag. Daarmee is nog niet gezegd dat het resultaat ook behaald wordt. Vooral kleinere ondernemers vinden middelvoorschriften prettiger dan doelvoorschriften.

Ze weten waar ze aan toe zijn (rechtszekerheid) en worden niet afgerekend op het resultaat. In sommige gevallen zijn middelvoorschriften beter, bijv. als het van te voren nog niet duidelijk is of een bepaald resultaat behaald kan worden en het voorgeschreven middel een op dit moment 'best beschikbare techniek' is. Maar ook dan vind ik dat je wel een innovatieve prikkel voor het bedrijfsleven moet inbouwen, want als er een paar jaar later een betere techniek op de markt komt, dan kan de ondernemer nog even door met zijn al verouderde techniek. Ik weet dat je ook rekening moet houden met de looptijd van investeringen, maar tegenwoordig zijn er allerlei constructies mogelijk, bijvoorbeeld lease, huur enz. Alvast wat experimenteren daarmee kan mijns inziens geen kwaad. En voor toezicht en handhaving biedt dat juist verlichting: er hoeft 'alleen maar' op het resultaat gecontroleerd te worden.

'Zorgplichten':

Ik heb al veel gepubliceerd over zorgplichten in de milieuregelgeving, met name de strafrechtelijke kant ervan. Het is waar dat zorgplichtbepalingen een belangrijkere rol in de Omgevingswet spelen, maar ze veranderen niet wezenlijk van karakter. Het toezicht op en de handhaving van



Zorgplichten spelen een belangrijke rol in de Omgevingswet

deze bepalingen verandert dus ook niet wezenlijk. Bestuursrechtelijk zal het een uitdaging zijn, want vaak kan het bevoegd gezag de verleiding niet weerstaan om toch maatwerkvoorschriften op te leggen. Dat is niet de bedoeling van de wetgever, want die wil met de Omgevingswet ook dereguleren. De wetgever wil ook flexibiliseren en daarom krijgen zorgplichtbepalingen zo'n belangrijke positie in de Omgevingswet.

Ze blijven onmisbaar als vangnetbepalingen, maar duidelijk is dat er tussen de bestuursrechtelijke handhaving incl. de bestuursrechter en de strafrechtelijke kant ervan behoorlijke verschillen zitten. Om te voorkomen dat dit interview te lang wordt, verwijs ik kortheidshalve naar par. 4.1 van mijn boek, waar ik uitgebreid in ga op zorgplichtbepalingen.

Wat wil je verder nog kwijt over je boek?

In het afsluitende hoofdstuk heb ik kansen en bedreigingen geschetst die de Omgevingswet voor toezicht en handhaving kan hebben. Maar na jaren van denken en schrijven erover zie ik vooral kansen. Ik roep daarom vooral mijn generatie op om de Omgevingswet een kans te geven. Stel je open op tegenover de Omgevingswet. Ik weet dat een belangrijk deel van de vergrijzende populatie toezichthouders en handhavers en milieupolitiemensen cynisch is en gefrustreerd door ervaringen en reorganisaties uit het verleden. Dit komt vooral door hun (te) grote betrokkenheid bij het onderwerp. Ik was het zelf ook. Ik heb de knop omgedraaid en met open blik naar de Omgevingswet gekeken.

Dat betekent niet dat ik mijn ervaringen niet mee heb laten wegen. Dat heb ik wel gedaan. Misschien wel vanwege die ervaringen kom ik tot de conclusie dat de Omgevingswet ook voor toezicht/handhaving/opsporing goede handvatten biedt om toezicht en handhaving beter op de bestuurlijke kaart te zetten en daardoor meer voor elkaar te krijgen en een realistischer beeld te scheppen wat toezicht/handhaving/opsporing kan bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Ik vraag jullie om tijdig je kennis/ervaringen met de jongere generatie toezichthouders en handhavers, die er gelukkig is, te delen, maar doe dat op een positieve manier! Laat ze hun eigen fouten maken, maar laat ze leren van die fouten. Alleen dan komen we verder.

En uiteindelijk gaat het ons allen om één ding: bescherming van de fysieke leefomgeving tegen al te enthousiaste initiatiefnemers, die hun verantwoordelijkheid niet serieus nemen. Ik vertrouw erop dat mijn boek jullie daarbij kan helpen. Veel succes!

Ik dank Annemiek hartelijk voor het fijne gesprek en feliciteer haar met het verschijnen van haar - voor toezichthouders en handhavers - zeer bruikbare en praktische boek over de Omgevingswet. Wat dat betreft kan ik het in de aandacht van alle toezichthouders en handhavers aanbevelen.

Tijdens het gesprek bleek dat Annemiek nog niets heeft verloren van haar gedrevenheid en enthousiasme op gebied van milieuhandhaving. Behoudens het praten over een inhoudelijk onderwerp was het voor mij ook een fijne ervaring om weer eens samen ouwe koeien uit de sloot te halen. Rest mij nog de hoop uit te spreken dat de Omgevingswet nu werkelijk op 1 januari 2022 in werking treedt, zodat we er allen voortvarend mee aan de slag kunnen. Annemiek vindt overigens dat we dat nu al kunnen doen. Niet wachten dus tot 2022!

Tekst: Dick Nijhof