

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en schept ter uitvoering van de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (hierna: wet VTH¹) de voorwaarden voor het oplossen van belangrijke problemen bij de uitvoering en handhaving van de VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht.

De wet VTH geeft hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) opnieuw vorm met regels over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast is in de wet VTH de grondslag gelegd voor nadere regels in de Regeling omgevingsrecht (hierna: Mor).

Het centrale probleem bij provincies en gemeenten is de fragmentatie in combinatie met de vrijblijvendheid in de samenwerking en uitvoering. Er zijn meer dan 500 instanties betrokken. Dit vormt een barrière voor het organiseren van voldoende kritische massa voor de vereiste menskracht en deskundigheid evenals voor het aanpakken van de (boven)regionale handhavingsproblemen op een (boven)regionale schaal.

Het Rijk, IPO en de VNG hebben in juni 2009 de zogenaamde 'package deal' gesloten waarin afspraken zijn gemaakt over modernisering van het VTH-stelsel. Deze afspraken betreffen o.a. de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten, het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds.

Op grond van dit wijzigingsbesluit zijn alle gemeenten en provincies verplicht de uitvoering van taken die in de package deal als basistaken zijn aangemerkt, onder te brengen bij de 29 omgevingsdiensten. Dit ter bevordering van een uniforme uitvoering van deze taken. Gemeenten en provincies kunnen hiertoe mandaat verlenen aan de omgevingsdiensten. Delegatie van bevoegdheden aan de omgevingsdienst is niet toegestaan. De bestuursorganen die taken overdragen aan een omgevingsdienst blijven degenen die verantwoordelijk zijn voor de, door het bestuur van een omgevingsdienst voorgestelde dan wel in mandaat, genomen besluiten. Het is niet de bedoeling dat er met de omgevingsdiensten een nieuwe bestuurslaag ontstaat.

Daarnaast is het belangrijk dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH-taken goed is geregeld. Dit vindt plaats door het wettelijk borgen van procescriteria voor het uitvoerings-

¹ Kamerstukken I, 33872

en handhavingsbeleid. Binnen de conjunctuur van een omgevingsdienst dragen de bestuursorganen er zorg voor dat de uitvoering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid uniform plaatsvindt.

Verder is het voor een goede uitvoering van het toezicht en de handhaving belangrijk dat het verstrekken van informatie op efficiënte wijze plaatsvindt. Hiertoe regelt dit wijzigingsbesluit de aansluiting op Inspectieview Milieu waarbij instanties die vallen onder de verantwoordelijkheid van o.a. de Minister van Infrastructuur en Milieu (zoals de Inspectie Leefomgeving en Infrastructuur), de Minister van Veiligheid en Justitie (zoals de politie) en de omgevingsdiensten onderling gegevens met elkaar kunnen uitwisselen.

Door het wettelijk borgen van het basistakenpakket, de procescriteria en de het verplicht aansluiten op Inspectieview Milieu ontstaat er een uniform en beter VTH-stelsel waarvoor gemeenten, provincies en het Rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn.

Met deze nieuwe regelgeving zal de fragmentatie van de uitvoering verminderen en de vrijblijvendheid van de samenwerking vervallen. Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden hierdoor effectiever, doortastender en onafhankelijker. Het totaalpakket aan regels zal een positief effect hebben op de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid van burgers. Tevens bevorderen de regels een gelijk speelveld voor bedrijven.

2. Inhoud van het besluit

Met dit wijzigingsbesluit wordt het toepassingsbereik van hoofdstuk 7 van het Bor uitgebreid met het basistakenpakket, de procescriteria voor uitvoering en het digitaal uitwisselen van inspectiegegevens via een beveiligde website.

Dit wijzigingsbesluit stelt regels over:

- de basistaken die in een regionaal samenwerkingsverband worden uitgevoerd door omgevingsdiensten: het basistakenpakket (paragraaf 2.1);
- de aanwijzing van omgevingsdiensten voor basistaken die een bijzondere deskundigheid vereisen. Het gaat hierbij om basistaken in het kader van uitvoering en handhaving binnen bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015² (hierna: BRZO) en bedrijven waarbinnen zich een installatie bevindt als bedoeld in categorie 4 van bijlage 1 bij de EU-richtlijn industriële emissies (RIE 4)³ (paragraaf 2.1);
- de werkprocessen die nodig zijn voor de totstandkoming van een kwalitatief goede uitvoering en handhaving. Dit betreft de procescriteria voor uitvoering en handhaving zoals opgenomen in het

² Besluit van 25 juni 2015, houdende vaststelling van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en herziening van enkele andere besluiten in verband met de implementatie van Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (Besluit risico's zware ongevallen 2015) (Stb. 2015, 272)

³ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PbEU 2010, L 334).

document Kwaliteitscriteria 2.1. dat is ontwikkeld door het Programma Uitvoering met Ambitie⁴ (hierna: PUMa) (paragraaf 2.2);

- het aanwijzen van bestuursorganen en instanties die bevoegd zijn uit eigen beweging en desgevraagd verplicht gegevens (aan elkaar) beschikbaar te stellen (paragraaf 2.3);
- de gevallen waarin in ieder geval is voldaan aan de verplichting tot het uitwisselen van gegevens en de wijzen waarop gegevens toegankelijk moeten worden gemaakt (paragraaf 2.3).

2.1 Basistakenpakket

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo wijst dit wijzigingsbesluit taken aan die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Op 16 juni 2009 is een package deal tot stand gekomen tussen het Rijk, IPO en de VNG. Hierbij is onder andere bepaald welke taken van provincies en gemeenten tot het basistakenpakket worden gerekend. Het basistakenpakket omvat taken met betrekking tot de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Deze taken dienen door de omgevingsdienst te worden uitgevoerd, waarbij het wenselijk is dat de bevoegdheden voor deze taken aan de directeur van de omgevingsdienst worden gemandateerd.

In het geval gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst de omgevingsvergunning in zijn geheel voor. Indien burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst alleen het milieudeel voor. Daarnaast maken taken met betrekking tot milieutoezicht van zowel vergunningplichtige als niet vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn deel uit van het basistakenpakket. Hieronder valt ook het toezicht op de naleving van andere bij of krachtens de betrokken wet- en regelgeving rechtstreeks werkende bepalingen die van toepassing zijn. Tot slot valt het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen onder het basistakenpakket. In het verlengde daarvan zal de omgevingsdienst het bevoegd gezag vertegenwoordigen in bezwaar- en beroepsprocedures.

Het basistakenpakket, zoals dat in 2009 is vastgesteld, was gebaseerd op de toen geldende regelgeving: de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (hierna: Ivb). Sinds die tijd is de wetgeving ingrijpend gewijzigd. De vergunningplicht van inrichtingen is in de Wabo opgenomen, het Ivb is vervallen en het Bor is daarvoor in de plaats gekomen. Daarnaast zijn belangrijke inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd, namelijk het vervangen van een groot deel van de vergunningplicht door algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) eventueel in combinatie met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM). Ook is in een aantal gevallen het bevoegd gezag gewijzigd. De laatste wijziging is van 1 januari 2016, waarmee de bevoegdheid van burgemeester en wethouders ten aanzien van BRZO-inrichtingen en inrichtingen met een RIE 4- installatie aan gedeputeerde

⁴ Programma Uitvoering met Ambitie / samenwerking tussen IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries IenM, V&J, BZK / doel: kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil brengen / start programma 2010-2012

staten is overgedragen⁵. Het basistakenpakket zoals het in dit wijzigingsbesluit wordt geregeld, heeft als uitgangspunt de basistaken zoals opgenomen in de package deal van 2009, maar sluit noodzakelijkerwijs aan bij de huidige wetgeving.

De voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening voor activiteiten waarvoor gedeputeerde staten bevoegd waren, was in de package deal gefixeerd op 19 juni 2009, d.w.z. de activiteiten waarvoor gedeputeerde staten op die datum bevoegd waren. Voor de activiteiten van burgemeester en wethouders was geen fixatie op die datum opgenomen in de package deal. Sinds die datum zijn er veel taken van gedeputeerde staten naar burgemeester en wethouders overgeheveld en in enkele gevallen ook taken van burgemeester en wethouders naar gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten zouden dus niet alle taken waarvoor ze destijds bevoegd waren aan de omgevingsdiensten kunnen overdragen omdat ze nu niet meer voor al die taken bevoegd zijn. Derhalve wordt ook voor gedeputeerde staten uitgegaan van de activiteiten waarvoor zij bevoegd zijn op het moment van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Voor de praktijk is dit geen probleem. Het gaat om taken waarvoor ofwel gedeputeerde staten ofwel burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn en die in ieder geval aan de omgevingsdiensten worden opgedragen.

Het basistakenpakket is in dit wijzigingsbesluit als volgt vormgegeven:

In artikel 7.2, eerste lid, zijn de volgende taken opgenomen:

- De voorbereiding van een omgevingsvergunning milieu of een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM);
- Het beoordelen van meldingen en beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen;
- Het toezicht op de naleving van die omgevingsvergunningen en van algemene milieuregels;
- Het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen.

Bij deze taken is een verwijzing opgenomen naar de inrichtingen en activiteiten waarop de taken betrekking hebben. De inrichtingen en activiteiten zijn opgenomen in bijlage IV.

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo kunnen basistaken worden aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken is vereist, uitsluitend door bepaalde omgevingsdiensten mogen worden uitgevoerd. In dit wijzigingsbesluit is bepaald dat de vergunningverlening op grond van de Wabo en het toezicht daarop voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van het BRZO vallen, worden uitgevoerd door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde BRZO-omgevingsdiensten. Hetzelfde geldt voor inrichtingen met een RIE 4-installatie.

⁵ Besluit van ... (St. 2015,)

2.2 Procescriteria

De kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het VTH stelsel wordt enerzijds geborgd door verordeningen met kwaliteitscriteria^[1], op te stellen door de gemeenten en provincies, en anderzijds door de procescriteria die in dit wijzigingsbesluit worden beschreven.

Procescriteria beschrijven eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus bij VTH-taken. Door de criteria te volgen wordt de cyclus, die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria worden gebruikt bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.

In totaal zijn er zeven procescriteria die geborgd worden in dit wijzigingsbesluit. Dit zijn: het uitvoerings- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, de uitvoeringsorganisatie, het borgen van de middelen, monitoring van de voortgang en rapportage over de inspanningen; de zogenaamde BIG-8^[2]. Onder de huidige regelgeving zijn de procescriteria terug te vinden in het Bor en Mor. Daarin zijn de procescriteria evenwel beperkt tot handhaving. In dit wijzigingsbesluit worden de procescriteria ook van toepassing verklaard op het onderdeel 'uitvoering'.

De VNG en het IPO hebben voor de kwaliteitscriteria een modelverordening opgesteld. Daarbij is gebruik gemaakt van het document Kwaliteitscriteria 2.1 dat in 2012 door de VNG, het IPO en het Rijk bestuurlijk is vastgesteld. In het document Kwaliteitscriteria 2.1 worden eisen gesteld aan zowel de kritieke massa (aantal medewerkers/opleidingsniveau) als procescriteria. Het onderdeel kritieke massa geldt voor de basistaken en is opgenomen in de modelverordening. Deze modelverordening is op vrijwillige basis ook van toepassing op de andere Wabo-taken. Het onderdeel procescriteria wordt in dit wijzigingsbesluit geregeld.

In dit wijzigingsbesluit zijn de procescriteria, net als de eisen voor de kritieke massa in de modelverordening, van toepassing op de basistaken en op andere Wabo-taken. In het verlengde daarvan gelden de procescriteria in dit wijzigingsbesluit tevens voor de uitvoering en handhaving van de taken van de betrokken wetten, genoemd in artikel 5.1 van de Wabo, ongeacht of deze worden uitgevoerd door een omgevingsdienst of door het bevoegd gezag zelf.

2.3 Gegevensuitwisseling

Inspectieview Milieu is ontwikkeld omdat in diverse rapporten (Commissie Mans (2008) en De Ridder (2009)) was geconstateerd dat er niet structureel werd samengewerkt tussen toezichthoudende instanties en inspectiegegevens niet of nauwelijks onderling werden gedeeld.

^[1] Kwaliteitscriteria 2.1

^[2] BIG-8; de procescriteria vinden hun oorsprong in het rapport "Doe je voordeel met het oordeel" van VROM, IPO, VNG en V&W, d.d. 1 november 2002. De eerste ordening van de procescriteria in het BIG-8 model vindt plaats in het rapport van KPMG "Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma Deel A versie 1.0", d.d. 30 september 2009

Inspectieview Milieu levert een positieve bijdrage doordat het informatie snel beschikbaar stelt en is daarmee een adequaat hulpmiddel bij de onderlinge informatie-uitwisseling en de samenwerking. Dit wijzigingsbesluit geeft nadere invulling aan de verplichting tot het uitwisselen van gegevens, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in relatie tot de basistaken, tussen organen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Veiligheid en Justitie, alsmede de omgevingsdiensten. Door aan te sluiten op Inspectieview Milieu, wordt in ieder geval voldaan aan deze verplichting. Verder worden organen⁶ die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen en worden deze organen daarmee verplicht tot het uitwisselen van gegevens.

Voor een goed toezicht en effectieve handhaving is het essentieel dat de juiste informatie voorhanden is en de informatie snel geraadpleegd kan worden. De eerste slag is gemaakt door de relevante informatie onder te brengen en te laten beheeren door omgevingsdiensten. In combinatie met het toepassen van een landelijke ICT-toepassing in de vorm van Inspectieview Milieu is deze relevante informatie nu digitaal beschikbaar. De aard van de gegevens is niet gewijzigd, de wijze en vorm waarin deze beschikbaar worden gesteld, is wel gewijzigd. Toezicht en handhaving kunnen via Inspectieview Milieu efficiënter plaatsvinden door een risico- en informatiegestuurde aanpak.

Inspectieview Milieu is een beveiligde website die vooral toezichthouders, maar ook vergunningverleners in staat stelt via een gestandaardiseerd format informatie over (toezicht)objecten te raadplegen die afkomstig is van de database van andere inspectie- en omgevingsdiensten. Het systeem voorziet in de mogelijkheid van enkelvoudige bevraging, maar ook in de mogelijkheid van bulkbevraging. In het eerste geval worden de inspectiegegevens van één enkel bedrijf door een inspecteur opgevraagd en bekeken. Dat kan zijn vanwege een vergunningaanvraag, een melding of het voorbereiden van een concrete toezichtactie. In het tweede geval wordt informatie door een analist opgevraagd, bijvoorbeeld over een groep bedrijven binnen een bepaalde branche of binnen een bepaalde regio, voor analyse en selectie ten behoeve van de prioriteitstelling van inspecties.

De aansluitplicht op Inspectieview Milieu geldt uitsluitend voor gegevens met betrekking tot het basistakenpakket. Via Inspectieview Milieu kunnen op vrijwillige basis ook gegevens die betrekking hebben op andere taken worden uitgewisseld.

Het systeem wordt uitsluitend gebruikt voor het voor elkaar toegankelijk maken van gegevens. Met Inspectieview Milieu wordt geen dossier opgebouwd, maar kunnen gegevens worden opgevraagd en ingezien. Na bevraging verdwijnen de opgevraagde gegevens uit Inspectieview Milieu. De gegevens, belegd bij inspectie- en omgevingsdiensten door het bevoegde gezag, blijven aanwezig in de database van die diensten en zijn opnieuw opvraagbaar.

⁶ PM Mogelijk worden nog andere organen of instanties aangewezen.

Het systeem mag niet worden gebruikt voor bijvoorbeeld interbestuurlijk toezicht. Zou dat wel gebeuren, dan is het niet uitgesloten dat de aangesloten partijen op Inspectieview Milieu selectief toezichtgegevens in hun database opnemen. Hierdoor zouden er minder gegevens beschikbaar zijn via Inspectieview Milieu waardoor de effectiviteit van het systeem negatief zou worden beïnvloed.

Op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit geldt tussen de deelnemende partijen een aansluitovereenkomst met een verwijzing naar een informatieprotocol. Dit wijzigingsbesluit regelt alleen de aansluitplicht, maar hoe een en ander in procedurele zin moet worden uitgewerkt moet alsnog worden vastgelegd in een aansluitovereenkomst - of convenant met informatieprotocol. Zo zal moeten worden bepaald welke gegevens of gegevenssets moeten worden aangemaakt, onder welke omstandigheden en met welk doel deze kunnen worden uitgewisseld en wie binnen de aangesloten organisaties dit bewaakt en of wordt voldaan aan de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en hoe de veiligheid van de gegevensuitwisseling wordt bewaakt.

Om Inspectieview Milieu te laten functioneren zoals het bedoeld is, is het noodzakelijk dat de bestuursorganen (bevoegd gezag) hun besluiten melden aan de omgevingsdiensten zodat deze die besluiten via het systeem toegankelijk kunnen maken. Het gaat om vergunningen, meldingen, maatwerkvoorschriften en handhavingsbesluiten die voorafgaand aan de overdracht van taken aan de omgevingsdiensten door het bevoegd gezag zijn genomen. Hiertoe moet archief- en dossieroverdracht plaatsvinden, zodat Inspectieview Milieu gebruikt kan worden vanaf het tijdstip van aansluiting. Vanaf dat moment moet de informatie in de afgesproken formats beschikbaar zijn. Indien de directeur van de omgevingsdienst na de overdracht van taken in mandaat een besluit neemt, moet hij er zelf voor zorgen dat deze besluiten via het systeem actueel en toegankelijk zijn. Het kan gaan om toezichtacties, het geven van waarschuwingen en het voorstellen van sancties aan het bevoegd gezag. Voor alle gegevens geldt dat ze volgens een standaard gegevensmodel worden ingevoerd. Gegevens van vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zijn vaak nog bij het bevoegde gezag als papieren dossiers of in eigen elektronische gegevensbestanden aanwezig. Hiervoor moet nog een "inhaalslag" plaatsvinden.

De artikelen 7.9 (verplichte aansluiting) 7.10 (aanwijzing andere bestuursorganen) zullen naar verwachting op 1 januari 2018 in werking treden. Hiervoor is gekozen omdat er nog verschillende omgevingsdiensten zijn die ruimte krijgen hun ICT-systeem op orde te brengen voordat kan worden aangesloten op Inspectieview Milieu.

Het is de bedoeling dat er voor het inwerkingtreden van de Omgevingswet een landsdekkend systeem van informatie-uitwisseling bestaat dat wordt gevuld en gebruikt.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving

Dit wijzigingsbesluit werkt de bepalingen uit zoals deze met de wet VTH in de Wabo zijn geborgd. Dit houdt concreet in dat dit besluit het Bor wijzigt door het vastleggen van basistaken voor omgevingsdiensten, procescriteria voor uitvoering en door het regelen van een aansluiting op een ICT programma (Inspectieview Milieu) voor het raadplegen en toegankelijk maken van toezichtgegevens.

De uitvoering van de basistaken wordt door burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten opgedragen dan wel gemandateerd aan de omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zijn gemeenschappelijke regelingen (openbare lichamen) in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De in die wet opgenomen regels over de bevoegdheden en de organisatie van een gemeenschappelijke regeling en over de mogelijkheid van schorsing of vernietiging van besluiten van een gemeenschappelijke regeling zijn daarmee ook van toepassing op de omgevingsdiensten.

De bepalingen van dit wijzigingsbesluit hebben primair betrekking op VTH-taken die in de Wabo zijn geregeld, maar op grond van artikel 5.1 van de Wabo zijn of kunnen deze bepalingen ook van toepassing zijn op andere omgevingsrechtelijke wetten. Het is mogelijk dat gegevens waarover instanties beschikken en die noodzakelijk zijn voor een doelmatige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten in verband met de basistaken via Inspectieview Milieu beschikbaar moeten worden gesteld. De procescriteria die met dit wijzigingsbesluit naast de handhaving ook van toepassing worden op de uitvoering werken ook door in de betrokken wetten genoemd in artikel 5.1 van de Wabo.

Op grond van artikel 5.8 van de Wabo verstrekken omgevingsdiensten gegevens aan elkaar en voor zover het voor de strafrechtelijke handhaving noodzakelijk is, aan de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Dit gebeurt via Inspectieview Milieu, tenzij dat op grond van een wettelijke bepaling niet is toegestaan.

Met de aansluitplicht op Inspectieview Milieu wordt het mogelijk voor medewerkers van een omgevingsdienst die daartoe zijn geautoriseerd, gegevens in te zien, die nodig zijn voor concrete toezichtacties of bij de voorbereiding van handhavingsbesluiten. Ook is het mogelijk om informatie te genereren om beleidsprioriteiten te stellen en voor de planning. In dat laatste geval gaat het in eerste instantie niet om persoonsgegevens. Zodra het om concrete toezichtacties gaat, gaat het vaak wel over persoonsgegevens. Het normkader voor het verwerken van persoonsgegevens is terug te vinden in de Wbp en in verschillende sectorale wetten zoals de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze wettelijke kaders golden al voor de inwerkingtreding van dit besluit. Op grond van deze wettelijke kaders voorzien omgevingsdiensten erin dat alleen daartoe geautoriseerde medewerkers toegang hebben tot persoonsgegevens onderscheidenlijk strafrechtelijke gegevens. Die gegevens moeten zijn afgeschermd voor andere medewerkers. De inwerkingtreding van dit besluit brengt geen verandering aan in deze situatie.

4. Uitvoering en handhaving

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving van de bepalingen opgenomen in dit wijzigingsbesluit ligt primair bij gemeenten en provincies. De gemeenteraad en provinciale staten houden hier horizontaal toezicht op. Voor de andere milieuhandhavende diensten zijn andere bestuursorganen verantwoordelijk (zie een overzicht hiervan bij de toelichting op artikel 7.10). De provincies houden toezicht op de gemeenten (en het Rijk op de provincies) via het interbestuurlijk toezicht. Dit is geregeld in de Gemeentewet en de Provinciewet (via de Wet Revitalisering Generiek Toezicht). De generieke toezichtinstrumenten zijn schorsen en vernietigen

(bij een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang) en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Dit wijzigingsbesluit is er mede op gericht om in de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet te komen tot een landsdekkend systeem van informatie-uitwisseling van inspectiegegevens, dat wordt gevuld en gebruikt.

De artikelen over VTH in de Wabo en het Bor geven een transparant kader met bijbehorende voorwaarden voor de beoogde versterking van de landsbrede samenwerking in de milieuhandhaving naar een informatiegestuurde en risicogerichte handhaving die de nodige efficiency en effectiviteit met zich meebrengt.

De opgenomen fasering in de verplichting tot aansluiting op Inspectievew Milieu vormt een belangrijke voorwaarde om tot een landsdekkende uitwisseling van inspectiegegevens te komen. Daarbij hebben partijen die als een van de eerste zijn aangesloten de zekerheid dat zij niet investeren in een systeem dat uiteindelijk slechts beperkt gebruikt wordt en daardoor niet doelmatig kan zijn. Tevens is tijd en ruimte ingebouwd voor organisaties om de eigen organisatie en ICT eerst op orde te krijgen alvorens aan te sluiten.

5. Gevolgen

5.1 Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het totaalpakket aan maatregelen (wet VTH, dit wijzigingsbesluit en de wijziging van de Regeling omgevingsrecht) betreffen vooral de kosten van de vorming van omgevingsdiensten en de kosten voor een systeem waarmee informatie-uitwisseling kan plaatsvinden. Daarnaast is er sprake van zogenaamde achterblijvende kosten. Bijvoorbeeld de leegstand van kantoorruimte als gevolg van de overgang van personeel van een gemeente naar een omgevingsdienst. Hiertegenover staan de baten van een meer efficiënte uitvoering van de VTH-taken. De hierboven genoemde kosten zijn voor de situatie in 2012 onder de paraplu van het interbestuurlijke Programma Uitvoering met Ambitie in beeld gebracht en neergelegd in het rapport «Landelijk financieel totaalbeeld vorming RUD's⁷». Over het rapport bestaat overeenstemming tussen het Rijk, IPO en de VNG. Op basis van het onderzoek heeft het Rijk een eenmalige financiële bijdrage in de transitiekosten van 25 miljoen euro in het Gemeentefonds en Provinciefonds gestort.

6. Advisering en consultatie

Het wijzigingsbesluit is op... PM voorgelegd voor internetconsultatie. *(Na deze internetconsultatie worden de binnengekomen reacties verwerkt. Het wijzigingsbesluit zal vervolgens de gebruikelijke procedure van totstandkoming doorlopen. Onderdeel van die procedure is de voorhang bij de beide Kamers (artikel 7.4 van de Wabo). Deze paragraaf zal na de gevolgde consultaties worden aangepast.*

⁷ PM

In samenspraak met betrokken partijen waaronder de toenmalige landelijke kwaliteitsregisseurs en Wabo-vergunningverleners is dit wijzigingsbesluit tot stand gekomen.)

7. Evaluatie

Dit wijzigingsbesluit is onderdeel van een pakket aan wettelijke maatregelen voor de verbetering van het stelsel van VTH waartoe ook de Wabo en de wijziging van het Mor deel van uitmaken. In de memorie van toelichting bij de wet VTH is aangegeven dat het stelsel vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal worden geëvalueerd⁸. Op verzoek van de Tweede Kamer vindt de eerste evaluatie plaats in 2017. Bij de evaluatie zal gekeken worden naar het genoemde pakket aan wettelijke maatregelen en dus ook naar dit wijzigingsbesluit.

Verder is in 2015 een evaluatie uitgevoerd naar de werking van het stelsel van VTH waaronder het stelsel van omgevingsdiensten. De uitkomsten van deze evaluatie hebben niet geleid tot aanpassing in de Wabo.

8. Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit wordt bij koninklijk besluit bepaald. (*Het treedt in werking op een vast verandermoment als bedoeld in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Tevens wordt de minimale invoeringstermijn van drie maanden voor algemene maatregelen van bestuur in acht genomen*).

Artikelsgewijs

Artikel 7.1 Definities

Bestuursorganen in de zin van dit besluit zijn de bestuursorganen die bevoegd zijn tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning en die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de Wabo en van de wetten die zijn genoemd in artikel 5.1 van de Wabo, de zogenaamde betrokken wetten. Zij moeten er tevens op toezien dat de onder hun gezag werkzame toezichthouders hun taak goed uitoefenen.

⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33872, nr. 3, blz. 38.

Basistaken

Artikel 7.2 Taken van de omgevingsdienst

Eerste lid

In het eerste lid is het basistakenpakket dat door de omgevingsdiensten moet worden uitgevoerd opgenomen. De omgevingsdiensten zijn immers opgericht als uitvoeringsdiensten, met als taak de omgevingsvergunning inhoudelijk voor te bereiden en het houden van toezicht op de naleving van de milieuwetgeving en de handhaving daarvan.

In dit lid staan de taken die de omgevingsdiensten moeten uitvoeren. De inrichtingen en activiteiten waarop die taken betrekking hebben zijn uitgewerkt in bijlage IV.

Het basistakenpakket omvat in beginsel de meer complexe milieutaken waarvan de vergunningverlening, toezicht en handhaving is belegd bij een omgevingsdienst om een zo veilig mogelijk leefmilieu te realiseren. Het staat gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders vrij om meer taken aan de omgevingsdienst over te dragen. Als het bevoegd gezag toezicht houdt op één activiteit, dan is het op grond van de systematiek van de Wabo bevoegd voor het geheel van activiteiten van een bepaalde inrichting. In navolging daarvan kan het bevoegd gezag besluiten om de uitvoering van de bevoegdheid integraal door de omgevingsdienst te laten plaatsvinden, al dan niet in mandaat. Voor zover alle activiteiten een basistaak zijn, dan zou de uitvoering integraal door de omgevingsdienst dienen plaats te vinden. Als niet alle activiteiten tot het basistakenpakket behoren, dan kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om ook de activiteiten die niet tot het basistakenpakket behoren als plustaak door de omgevingsdienst te laten uitvoeren.

Het gaat alleen om inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn en niet om inrichtingen waarvoor andere bestuursorganen, bijvoorbeeld de Minister van Economische Zaken voor mijnbouw inrichtingen, bevoegd gezag zijn. Ook andere bestuursorganen kunnen als opdrachtgever met een omgevingsdienst als opdrachtnemer afspraken maken over de uitvoering van taken door die omgevingsdienst.

In deze toelichting zullen de onderdelen a, b, c en d van het eerste lid worden behandeld in samenhang met de categorieën inrichtingen en activiteiten waarop die taken zien en welke zijn opgenomen in bijlage IV. In het geval gedeputeerde staten dan wel burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, is dat opgenomen in de betreffende categorie.

Onderdeel a

In de package deal ziet een drietal basistaken op het '*voorbereiden van een omgevingsvergunning*' door de omgevingsdiensten. Het gaat om alle voorbereidingshandelingen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo (hierna: omgevingsvergunning milieu) en een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo, de zogenaamde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (hierna: OBM). Ook de voorbereiding van andere aspecten met betrekking tot de omgevingsvergunning, als bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wabo vallen onder het basistakenpakket. Het gaat om de

behandeling van een aanvraag om revisie van de vergunning (als bedoeld in artikel 2.6 van de Wabo) en de plicht om omgevingsvergunningen te bezien op de toereikendheid van de vergunningvoorschriften in artikel 2.30 van de Wabo (en de beste beschikbare technieken (BBT)-conclusies te implementeren in de omgevingsvergunning). Op grond van 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo, moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning in dat kader wijzigen. In artikel 2.31, eerste lid, zijn nog andere redenen opgenomen waarom de vergunningvoorschriften gewijzigd moeten worden. In Artikel 2.31, tweede lid is de bevoegdheid opgenomen om vergunningvoorschriften te wijzigen. Verder is er nog de bevoegdheid om gegevens te verlangen om strengere eisen voor te schrijven op grond van artikel 2.31a van de Wabo en tot slot de bevoegdheid om een omgevingsvergunning in te trekken op grond van artikel 2.33 van de Wabo.

De bevoegdheid tot het nemen van de beschikkingen blijft bij het bevoegd gezag. Meestal is er wel voor gekozen om deze bevoegdheid geheel of gedeeltelijk te mandateren. Daarmee nemen de omgevingsdiensten besluiten in naam van gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders.

Bijlage IV, categorie 1

Deze categorie betreft inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning door gedeputeerde staten is vereist. Volgens de package deal betreft deze basistaak de voorbereiding door de omgevingsdienst van de omgevingsvergunning in zijn geheel. Dat betekent dat de taken die met het milieudeel van de omgevingsvergunning samenhangen ook door de omgevingsdienst worden voorbereid. Het milieudeel van de omgevingsvergunning is geregeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo. De overige taken zijn geregeld in 2.1, eerste lid, onder a, b, c, d, f, g en h van de Wabo.

Deze categorie betreft de vergunningplichtige inrichtingen. In artikel 2.1, tweede lid, van het Bor is bepaald welke inrichtingen vergunningplichtig zijn. Dat zijn inrichtingen met een IPPC-installatie en inrichtingen die zijn aangewezen in de onderdelen B en C, van bijlage I bij het Bor.

Verder betreft deze categorie een ontheffing die in het kader van een provinciale verordening is vereist (artikel 2.2 van de Wabo). Gelet op artikel 1.3a van de Wm haakt een ontheffing op grond van de provinciale milieuverordening (PMV) verplicht aan bij een omgevingsvergunning. Zonder ontheffing mag het project niet worden uitgevoerd. Het gaat om een ontheffing van de regels ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater (a), dan wel regels met betrekking tot activiteiten in, op, onder of over een gesloten stortplaats (b), dan wel voor zover de provinciale milieuverordening (PMV) dat bepaalt (c).

Bijlage IV, categorie 2

Bij deze categorie gaat het om een project van provinciaal ruimtelijk belang dat als zodanig door provinciale staten is aangewezen. Meer specifiek gaat het om het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een geldend planologisch regime (bestemmingsplan, beheersverordening) in het kader van de verwezenlijking van een project van provinciaal ruimtelijk

belang (bijvoorbeeld een inpassingsplan), waarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist.

Bijlage IV, categorie 3

Categorie 3 betreft inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning door burgemeester en wethouders is vereist. In afwijking van categorie 1 is de voorbereiding van de omgevingsvergunning door de omgevingsdienst voor deze inrichtingen wel beperkt tot het milieudeel van de omgevingsvergunning. De overige delen (artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c, d, f, g en h van de Wabo) worden behandeld door burgemeester en wethouders, uiteraard voor zover burgemeester en wethouders daarvoor bevoegd gezag zijn.

Bijlage IV, categorie 4

Categorie 4 betreft inrichtingen waarvoor een OBM is vereist. De activiteiten waarvoor een OBM moet worden aangevraagd zijn opgenomen in artikel 2.2a van het Bor.

Onderdeel b

Dit onderdeel gaat over het beoordelen van meldingen en van verzoeken om gelijkwaardigheid alsmede het voorbereiden van beschikkingen met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardige maatregelen in relatie tot de activiteiten die zijn aangewezen in de categorieën 6 en 9.

Bij de beoordeling van de melding zal worden nagegaan of de bij de melding verstrekte gegevens juist en volledig zijn. Als op basis van de melding en controle kan naar voren komen maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld. Ook dat is een basistaak en de omgevingsdienst zal daarover in mandaat beslissen of een advies aan gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders doen. Hetzelfde geldt voor beschikkingen inzake gelijkwaardigheid. Ook die behoren tot het basistakenpakket van de omgevingsdienst.

Onderdeel c

Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent, is verantwoordelijk voor een adequaat toezicht op de naleving van de omgevingsvergunning en direct werkende algemene regels. Het toezicht op de naleving wordt opgedragen aan de omgevingsdiensten. Voor het begrip 'toezicht op de naleving' als bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, kan worden verwezen naar artikel 5.2 Wabo waarin aan het bevoegd gezag als taak wordt opgedragen:

- a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften;
- b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
- c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project.

De 'betrokken wetten' worden genoemd in artikel 5.1 van de Wabo.

In onderdeel c wordt aan de omgevingsdiensten opgedragen het toezicht op de naleving van:

- a. de omgevingsvergunning, de daaraan verbonden voorschriften en de naleving van de verboden om zonder omgevingsvergunning dan wel in strijd daarmee te handelen;
- b. de algemene milieuregels die van toepassing zijn.

Het gaat om het toezicht op de naleving van alle milieuregels die van toepassing zijn op de inrichting of activiteit: de Wm en de Wet bodembescherming en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Het Activiteitenbesluit wordt apart genoemd omdat het een uitgewerkt onderdeel is van de package deal.

Onderdeel c, onder 1°

Basistaak 4 van de package deal ziet op het milieutoezicht op de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten:

- 4.1 sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen;
- 4.2 het oprichten en in werking hebben van een omgevingsvergunningplichtige inrichting waarvoor burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn;
- 4.3 activiteiten waarvoor krachtens provinciale verordening een vergunning is vereist;
- 4.4 activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo;
- 4.5 activiteiten met stoffen, preparaten en genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) die onder een amvb op grond van de titels 9.2, 9.4 en 9.5 van de Wm vallen en die worden uitgevoerd door de houder van een omgevingsvergunning.

Onderdeel 4.1 is niet als aparte categorie in bijlage IV opgenomen. De omgevingsdienst bereidt de omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn in zijn geheel voor (categorie 1). Daaronder vallen ook deze sloopwerkzaamheden. Ook het toezicht strekt zich uit tot de vergunning in zijn geheel. Dit toezicht valt onder onderdeel c, onder 1°. De omgevingsdienst bereidt alleen het milieudeel van de omgevingsvergunningen voor waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn. Daaronder vallen niet de sloopwerkzaamheden en dus ook niet het toezicht daarop.

Onder onderdeel 4.2 valt de uitvoering van het milieutoezicht op alle inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist. Het gaat om inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning milieu of een OBM van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten is vereist. In het kader van het toezicht, kan worden nagegaan of de benodigde vergunning is aangevraagd en verleend. Zo nodig kan tegen het ontbreken daarvan handhavend worden opgetreden. Aan de OBM zijn geen voorschriften verbonden en deze kan niet worden gewijzigd. Nadat de OBM is verleend, dient de inrichting in werking te zijn conform het bij of krachtens het Activiteitenbesluit gestelde. Op de naleving van het Activiteitenbesluit wordt toezicht uitgeoefend.

Toezicht op de naleving door inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning milieu is vereist, de aanwezigheid daarvan en naleving van de vergunningvoorschriften, en de naleving van de van

toepassing zijnde voorschriften van het Activiteitenbesluit valt onder onderdeel c, onder 1°. Voor inrichtingen waarvoor een OBM is vereist valt het toezicht op de aanwezigheid van een OBM onder onderdeel c, onder 1°. Het toezicht op de naleving van het Activiteitenbesluit valt onder onderdeel c, onder 2°, wanneer het om niet vergunningplichtige activiteiten gaat en de naleving door de houder van een OBM.

Onder onderdeel 4.3 valt het milieutoezicht op activiteiten die een omgevingsvergunning nodig hebben en daarnaast een vergunning op grond van een provinciale verordening. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aanleg van een leidingtracé, een ontgroning of het installeren van een reclamezuil voor zover die activiteiten omgevingsvergunningplichtig zijn. Dit toezicht valt onder onderdeel c, onder 1°.

Onderdeel 4.4 gaat het over milieutoezicht op activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de wet. Dit betreft projecten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit 'het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald'. Het gaat hier om activiteiten waarvoor voorheen een aanlegvergunning op grond van de Wet ruimtelijke ordening nodig was. Indien gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, valt deze basistaak al onder onderdeel c, onder 1°. De taken waarvoor burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, gaan alleen over milieu.

Onderdeel c, onder 2°, in samenhang met categorie 6

Dit onderdeel brengt het milieutoezicht voor een aantal activiteiten die worden verricht door inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn (in termen van het Activiteitenbesluit: inrichtingen type B) en inrichtingen met activiteiten waarvoor een OBM vereist is, onder het basistakenpakket. Activiteiten van niet vergunningplichtige en niet meldingsplichtige inrichtingen (in termen van het Activiteitenbesluit: inrichtingen type A) vallen niet onder het basistakenpakket. Behalve het Activiteitenbesluit worden in de package deal ook het Besluit landbouw milieubeheer, het Besluit glastuinbouw en het Vuurwerkbesluit genoemd. Het Besluit landbouw milieubeheer en het Besluit glastuinbouw zijn vervallen en de inhoud ervan is opgegaan in het Activiteitenbesluit. Het Vuurwerkbesluit stelt eisen aan vuurwerk en gaat niet over het al dan niet vergunningplichtig zijn van inrichtingen. Het vuurwerkbesluit is gebaseerd op de Wm en zal daarom worden betrokken bij het toezicht op de naleving indien dat besluit in een concreet geval van toepassing is. De opsomming van activiteiten gaat uit van de opsomming van branches en activiteiten in de package deal, welke vervolgens is 'vertaald' naar activiteiten van het Activiteitenbesluit.

In categorie 6 zijn activiteiten opgenomen die als 'complex' zijn aan te merken dan wel 'specifieke toezichtexpertise' vereisen. Dit laatste kan zijn vanwege bepaalde milieuaspecten (zoals externe veiligheid of luchtkwaliteit) dan wel vanwege het geringe aantal bedrijven zodat uitvoering op bovenlokaal niveau gewenst is. De aanwijzing heeft alleen betrekking op niet vergunningplichtige inrichtingen (inrichtingen type B), die al dan niet ook een OBM nodig hebben. In de praktijk komt de aanwijzing van activiteiten in categorie 5 en 6 in combinatie met de aanwijzingen van

inrichtingen in categorie 1, 3 en 4, erop neer dat alle milieutaken voor de inrichtingen en activiteiten door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

Onderdelen a tot en met c

Onder onderdeel b valt alle teelt anders dan in een kas en anders dan in de buitenlucht.

Voorbeelden zijn de paddenstoelenkwekers, witloftrekkerijen en de teelt van kiemgroenten zoals taugé.

Door aanwijzing van deze activiteit en de activiteiten onder a, c en d (zie hierna) vallen alle agrarische bedrijven onder de omgevingsdiensten met uitzondering van melkrundveehouderijen. Wanneer een melkrundveehouderij daarnaast ook akkerbouw uitvoert, valt het toezicht voor de gehele inrichting onder de omgevingsdienst.

Onderdeel d

Hieronder vallen alle bedrijven waar landbouwhuisdieren worden gehouden. Landbouwhuisdieren zijn dieren die gehouden worden voor productiedoeleinden.

Melkrundveehouderijen zijn uitgezonderd; het toezicht op deze bedrijven kan door burgemeester en wethouders worden uitgevoerd, tenzij zoals hierboven opgemerkt, er tevens een andere agrarische activiteit plaatsvindt. In dat geval wordt op alle uitgevoerde activiteiten door een bedrijf door de omgevingsdienst toezicht gehouden.

Bedrijven waar dieren worden gehouden voor recreatiedoeleinden, zoals maneges en kinderboerderijen vallen ook niet onder deze bedrijfstak en daarmee niet onder het basistakenpakket. Een paardenfokkerij daarentegen weer wel. Ook milieutoezicht op een mestbassin, indien dat geen onderdeel uitmaakt van een veehouderij, kan door burgemeester en wethouders worden uitgevoerd.

Onderdeel e

Deze activiteit is van toepassing op loonwerkbedrijven: dienstverlenende bedrijven voor agrarische activiteiten. Daaronder vallen bijvoorbeeld hoveniers, landbouwmechanisatiebedrijven, groenvoorziening, bosbouw, sorteerbebedrijven voor akkerbouw- en tuinbouwproducten en dergelijke. Dienstverlening voor zorg voor dieren (zoals veterinaire diensten) valt hier niet onder.

Onderdeel f

De metaal- en elektrotechnische industrie omvat een groot aantal verschillende typen bedrijven, welke zich allemaal kenmerken door het uitvoeren van activiteiten met metaal. Voorbeelden zijn metaalconstructiebedrijven, metalen meubelindustrie, machinefabrieken, metaalproductenindustrie, elektrotechnische industrie, de transportmiddelenindustrie en de instrumenten- en optische industrie. De omvang van de bedrijven is niet relevant; ook het milieutoezicht op bijvoorbeeld een kleine smederij moet door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

De basismetaleindustrie hoort hier niet bij. Deze bedrijfstak is vergunningplichtig. Hieronder vallen evenmin bedrijven die activiteiten met metaal als nevenactiviteit uitvoeren (zoals een fietsenmaker met een kleine metaalbewerkingswerkplaats) of wanneer het om een ambachtelijk product gaat (bijvoorbeeld een horlogemaker).

Onderdeel g

De elektrotechnische industrie in de package deal was beperkt tot motoren. Deze activiteit is nu onder meer geregeld in afdeling 4.6 'Activiteiten met betrekking tot motoren, motorvoer- en vaartuigen en andere gemotoriseerde apparaten'.

Onderdeel h

Onder deze activiteit vallen alle bedrijven waar de activiteiten met afvalstoffen centraal staan. Het gaat bijvoorbeeld om autodemontagebedrijven, inzamelbedrijven, milieustraten, recyclingbedrijven. Het gaat hier niet om bedrijven die afvalstoffen die vrijkomen bij het uitvoeren van werkzaamheden buiten de inrichting binnen het bedrijf opslaan. Het gaat ook niet om bedrijven die als service, al dan niet op basis van een wettelijke innameplicht, afvalstoffen innemen. Daarbij gedacht worden aan batterijen, inkt- en toner cassettes, medicijnen, accu's of koelkasten, die zijn ingeleverd bij de aankoop van een nieuw product.

Onderdeel j

Deze activiteit betreft de voedingsmiddelenindustrie. Een groot deel van deze bedrijfstak heeft sinds 1 januari 2013 een omgevingsvergunning beperkte milieutoets nodig, in plaats van een omgevingsvergunning milieu. Het gaat hier niet om bedrijven waar voedingsmiddelen worden bereid, al dan niet voor consumptie in het eigen bedrijf. Anders gezegd: kantines, cateringbedrijven en grootkeukens vallen hier niet onder. Ook de ambachtelijke vervaardiging van voedings- en genotmiddelen, zoals dat voorkomt bij een banketbakkerij, een kaasboerderij of een bonbonnerie, valt hier niet onder.

Onderdeel k

Deze activiteit betreft het in werking hebben van een koelinstallatie. Koel- en vrieshuizen zijn bedrijven met gekoelde opslagplaatsen, al dan niet met voorzieningen zoals invriestunnels en dergelijke. Vaak wordt de gekoelde opslagcapaciteit als dienst aangeboden, maar het kunnen ook koelhuizen zijn bij een bedrijf dat de producten die moeten worden ingevroren of die gekoeld moeten worden opgeslagen zelf produceert. Het gaat hier niet om een koel- of vriescel bij een slagerij, of om een koeling bij horeca-activiteiten. In artikel 3.16c van het Activiteitenbesluit zijn grenzen opgenomen, namelijk minimaal 12 kilogram aan natuurlijk koudemiddel en maximaal 1500 kilogram ammoniak.

In de package deal was als aparte bedrijfstak opgenomen de groothandel in voedingsmiddelen waar op- en overslag van voedingsmiddelen plaatsvindt. Dergelijke bedrijven beschikken vaak over grote koelinstallaties. Deze bedrijfstak valt derhalve onder onderdeel k. Het gaat hier niet om detailhandel of grote supermarkten.

Onderdeel l

De textielindustrie omvat alle bedrijven waar op industriële schaal textiel wordt bewerkt of verwerkt. Voorbeelden zijn tapijtfabrieken, textielveredelingsbedrijven, industriële weverijen en spinnerijen. Het gaat hier niet om ambachtelijke werkzaamheden met textiel, zoals die worden uitgevoerd door bijvoorbeeld confectie- en gordijnateliers, meubelstoffeerderijen of zeilmakerijen.

Onderdeel m

Onder 'activiteiten met betrekking tot rubber of kunststof' valt de rubber- en kunststofindustrie waar rubber of kunststof wordt bewerkt of verwerkt. Het gaat bijvoorbeeld om bedrijven waar kunststof folies worden gemaakt, of producten zoals bloempotten, kratjes, profielen, badkuipen of aanrechtbladen. Onder de rubberindustrie vallen de loopvlakvernieuwingsbedrijven, en bedrijven die bijvoorbeeld transportbanden of regenlaarzen maken.

Uitzondering vormen de bedrijven waar uitsluitend verwerking van rubber of kunststof wordt uitgevoerd. Onder verwerken wordt ook verstaan het mechanisch bewerken zoals zagen en schuren en oppervlaktebehandelingen zoals reinigen, lijmen en coaten (uitgezonderd spuiten). Een voorbeeld is een bedrijf waar kunststof kozijnen op maat worden gezaagd. Echter wanneer deze activiteit bijvoorbeeld wordt gecombineerd met het coaten door spuiten, dan wordt het milieutoezicht voor het hele bedrijf door de omgevingsdienst uitgevoerd.

Onderdelen n en o

Onder schietbanen vallen alle gelegenheden voor het uitoefenen van de schietsport. Het gaat zowel om binnenschietbanen als buitenschietbanen, ongeacht het soort schietwapen. Ook het milieutoezicht op de schietbaan van een boogschietvereniging of een schutterij, voor zover het een inrichting is, moet door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Paintball en lasergamen vallen hier niet onder.

Onderdeel p

Het gaat hier om permanente sportgelegenheden, met kunstmatig gemaakt en in stand gehouden ijs of sneeuw. Het gaat om het in werking hebben van een koelinstallatie op een ijsbaan of skihelling. Een tijdelijke schaatsbaan tijdens een vorstperiode valt hier niet onder.

Onderdeel r en s

Deze bedrijfstak betreft de productie van betonmortel en het vervaardigen van betonproducten. Deze bedrijfstak valt vanaf 1 januari 2013 onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit. Ook het vervaardigen van producten van kalk, gips of cement valt hier onder. Voorbeelden zijn de productie van cementvezelplaat of gipsplaten.

Het gaat om industriële activiteiten; het op kleine schaal maken van betonnen of gipsen tuinornamenten valt hier niet onder.

Onderdeel t

Het in werking hebben van een windturbine is geregeld in paragraaf 3.2.3. Er is altijd een OBM nodig.

Windturbines zetten bewegingsenergie van de lucht (wind) om in rotatie-energie van de wieken, die dan nuttig kan worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het opwekken van elektriciteit.

Deze activiteit heeft betrekking op:

- windturbines die een zelfstandige inrichting zijn (bijvoorbeeld een windturbine in het vrije veld);
- windturbines die een onderdeel vormen van een andere inrichting (bijvoorbeeld een windturbine die bij of op een bedrijf is geplaatst); in dit geval voert de omgevingsdienst het milieutoezicht uit voor de gehele inrichting.

Hieronder vallen niet de (monumentale) windmolens, die bijvoorbeeld nog als watermolen of graanmalerij worden gebruikt. Verder is deze activiteit niet van toepassing als de windturbine een zelfstandige installatie is en de rotordiameter (dat is de middellijn van de cirkel die de uiteinden van de rotorbladen beschrijven) kleiner is dan 2 meter. In dat geval is geen sprake van een inrichting in de zin van de Wm.

Onderdeel u

Een warmtekrachtinstallatie is een stookinstallatie waar de vrijkomende warmte ook wordt omgezet in elektriciteit. Deze installaties komen voor bij een groot aantal verschillende bedrijfstakken. Dit onderdeel betreft het in werking hebben van een stookinstallatie, niet zijnde een grote stookinstallatie, bedoeld in paragraaf 3.2.1.

Onderdeel v

Het in werking hebben van een crematorium of het in gebruik hebben van een strooiveld, bedoeld in paragraaf 4.8.9. Hieronder vallen humane crematoria en dierencrematoria. Hieronder valt niet een begraafplaats met alleen een strooiveld, een urnentuin of columbarium. Als er bij de begraafplaats ook een crematorium is gevestigd, dan voert de omgevingsdienst ook het milieutoezicht op de begraafplaats uit.

Onderdeel w

Het ontwikkelen of afdrukken van fotografisch materiaal, bedoeld in paragraaf 4.7.1. Dit zijn bedrijven waar foto's worden ontwikkeld en afgedrukt. Het gaat om analogo materiaal, dus om het ontwikkelen van foto- en filmrolletjes. Het afdrukken van digitale foto's valt hier niet onder. Het gaat ook alleen om de ontwikkelcentrales. Een ontwikkelmachine zoals deze voor kan komen bij fotowinkels valt hier niet onder.

De grafische industrie omvat alle bedrijven waar op industriële schaal drukprocessen worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn krantendrukkerijen, boek- en tijdschriftendrukkerijen, reamedrukkerijen en verpakkingsdrukkerijen.

Uitzonderingen zijn kleine ambachtelijke drukkerijen, of huisdrukkerijen, waar met de vellenoffset druktechniek producten als visitekaartjes, geboortekaartjes en lage oplage kantoormateriaal worden gemaakt. De grens ligt bij een vermogen van de drukpers van 40 kW.

Kopieer- en printbedrijven en ambachtelijke boekbinderijen zijn ook uitgezonderd.

Onderdeel X

Het reinigen, coaten of lijmen van hout of kurk dan wel houten, kurken of houtachtige voorwerpen, bedoeld in paragraaf 4.3.2. Het gaat hier om alle bedrijven waar om industriële schaal hout wordt bewerkt en dit hout wordt voorzien van een coating. Voorbeelden zijn de houten meubelindustrie en kozijnenindustrie. Bedrijven waar hout uitsluitend mechanisch wordt verwerkt zijn uitgezonderd. Ook een schildersbedrijf waar hout wordt gecoat is uitgezonderd.

Onderdeel y

Het chemisch behandelen van steen, bedoeld in paragraaf 4.5a.3 dan wel het mechanisch bewerken van natuursteen, bedoeld in paragraaf 4.5a.1. Het gaat hier om bedrijven in de natuursteensector die chemische behandelingen met natuursteen uitvoeren. Het gaat in de praktijk daarbij meestal om het 'zuren' van natuursteen, een behandeling om de steen een verouderd uiterlijk te geven of de kleuren te laten opleven. Ook het impregneren of kristalliseren valt hier onder. Het gaat om alle behandelingen met chemicaliën. Producten zijn bijvoorbeeld vloeren, geveldelen, aanrechtbladen of gedenkstenen. Het gaat hier niet om het lijmen of coaten van natuursteen.

Onderdeel aa

De behandeling van stedelijk afvalwater, bedoeld in paragraaf 3.1.4a en het opslaan en overslaan van goederen bij een zuiveringstechnisch werk, bedoeld in paragraaf 3.4.3. Dit betreft de installaties voor zuivering van stedelijk afvalwater.

Onderdeel bb

Het binnen een inrichting lozen van grondwater vanuit een proefbronnering in het kader van een saneringsonderzoek of vanuit een bodemsanering als bedoeld in paragraaf 3.1.1. Daarop houdt de omgevingsdienst toezicht. Als een bodemsanering plaatsvindt binnen een inrichting dan kan de gemeente toezicht blijven houden op de overige activiteiten in die inrichting, mits deze niet tot het basistakenpakket behoren. Als dat wel het geval is, valt het toezicht op de inrichting in zijn geheel, dus inclusief het toezicht op de bodemsanering of andere bodemactiviteit, onder de omgevingsdienst.

Onderdeel cc

Het in werking hebben van een laboratorium of een praktijkruimte, bedoeld in paragraaf 4.8.10. Hieronder vallen alle laboratoria en praktijkruimten, met uitzondering van praktijkruimten voor het middelbaar onderwijs en laboratoria ten behoeve van huisartsen, dierenartsen, apothekers, tandartsen of tandtechnici. Verder zijn uitgezonderd de laboratoria voor kwaliteitscontrole van producten die worden gemaakt in de inrichting waar het laboratorium onderdeel van uitmaakt. Het gaat dus om wetenschappelijke laboratoria, keurings- en kwaliteitslaboratoria, praktijkruimten bij hoger en wetenschappelijk onderwijs en dergelijke. Ook fotolaboratoria vallen hier onder.

Onderdeel dd

Het afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen, bedoeld in paragraaf 4.6.3. Het gaat om bunkerstations zijnde bedrijven die zich bezig houden met de opslag of levering van brandstoffen voor de voortstuwing van schepen. Een bunkerstation kan een schip met een permanente ligplaats zijn, waarop zich een afleverinstallatie bevindt, maar het kan ook een ponton zijn met daarop een afleverinstallatie.

Met 'havensector' in de package deal wordt bedoeld alle bedrijven die al dan niet in de vorm van dienstverlening, activiteiten op of aan het oppervlaktewater uitvoeren. Voorbeelden zijn de stuwadoors, container op- en overslag, bulk op- en overslag, binnenvaart en zeevaartbedrijven. De

activiteiten die plaatsvinden in de havensector zijn verspreid in het Activiteitenbesluit geregeld. De waterrecreatiesector, zoals de jachthavens en zeilscholen, vallen hier niet onder.

In de package deal is verder als activiteit 'veilingen van landbouw-, tuinbouw- en visserijproducten' opgenomen. Dit begrip als zodanig staat niet als activiteit in het Activiteitenbesluit. Het activiteitenbesluit stelt wel regels voor diverse installaties die aanwezig kunnen zijn op een veiling (zoals aggregaat en koelinstallaties). Verder zijn er regels gesteld voor de op- en overslag van goederen (par. 3.4.3). Het verkeer van en naar een inrichting (indirecte hinder) valt onder de geluidsbepalingen in paragraaf 2.7 (geluidnormen voor laad- en losactiviteiten).

Onderdeel c, onder 3°, en de categorieën 7 tot en met 11

Onder onderdeel 4.5 van de package deal vallen activiteiten met stoffen, preparaten of producten waarvoor regels gelden op grond van titels 9.2, 9.4 en 9.5 van de Wm. De aanwijzing is gewijzigd ten opzichte van versie 2.3 van de package deal over het basistakenpakket. Reden hiervoor is dat per 1 januari 2012 de Wm is aangepast. Met die wijziging zijn in titel 9.5 (Overige bepalingen met betrekking tot stoffen, preparaten en producten) van de Wm drie wettelijke regelingen gebundeld:

- regeling voor toestellen en geluidwerende voorzieningen in hoofdstuk II van de Wet geluidhinder,
- regeling voor toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen in hoofdstuk III van de Wet inzake de luchtverontreiniging, en
- titel 10.3 Preventie en nuttige toepassing van hoofdstuk 10 van de Wm.

Inhoudelijk heeft dit geen gevolgen voor het basistakenpakket.

Titel 9.2 van de Wm betreft handelingen met stoffen, preparaten of genetisch gemodificeerde organismen. Specifiek gaat het hier om het milieutoezicht op de naleving van besluiten die op grond van titel 9.2 zijn vastgesteld, voor zover de activiteiten worden uitgevoerd door een houder van een omgevingsvergunning. Voorbeelden van deze besluiten zijn:

- Vuurwerkbesluit,
- Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013,
- Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden, en
- Besluit organische oplosmiddelen in verven en vernissen milieubeheer.

Titel 9.4 van de Wm bevat de implementatie van de EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten⁹ en geeft regels voor onder meer het aanbrengen van milieu-informatie op producten. Het milieutoezicht op activiteiten, voor zover die activiteiten worden uitgevoerd door een houder van een omgevingsvergunning, wordt bij de omgevingsdiensten ondergebracht.

Onderdeel c, onder 3°, betreft het toezicht op de naleving van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Wm en de Wet bodembescherming ten aanzien van de activiteiten in

⁹ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (herschikking) (PbEU L 285)

de categorieën 1 tot en met 5 en van de volgende activiteiten.

Het gaat alleen om het milieutoezicht voor zover het die activiteiten betreft. Ander toezicht dan milieutoezicht op een activiteit waarop het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is (zoals het toezicht op de constructieve veiligheid bij het gebruik van reststoffen als bouw materiaal), behoort niet tot het basistakenpakket maar tot het bouwtoezicht dat bij burgemeester en wethouders is gebleven.

Categorie 7

Deze categorie betreft de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen. Het gaat om bedrijfsmatige winning van onder meer zand, klei, grind, drinkwater, zwarte grond, mergel, steen, grondwater, gas, olie, binnen en buiten inrichtingen, maar met uitzondering van een mijnbouw inrichting of mijnbouwwerk waarvoor de minister van Economische Zaken het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning is. Met bedrijfsmatig wordt bedoeld dat het niet gaat om activiteiten in opdracht van particulieren.

Primair bedoeld is toezicht op winning van natuurlijke hulpbronnen, maar ook industriële grondwaterwinning en ontgronding ten behoeve van bijvoorbeeld natuurontwikkeling behoort hiertoe. De afgegraven grond wordt dan betiteld als natuurlijke hulpbron. De discussie of winning hoofd- of neven doel is, is hierbij niet relevant.

Categorie 8

Deze categorie betreft het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen. Het kan gaan om een activiteit waarvoor op grond van andere dan milieuwetten een vergunningplicht geldt (bijvoorbeeld aanleg van infrastructurele werken), maar waarbij ook handelingen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld toepassing van reststoffen) waarop milieuregels van toepassing zijn. Bedoeld zijn bijvoorbeeld de bedrijfsmatige aanleg en onderhoud van wegen, het bouwen en onderhouden van bruggen en viaducten, bouwen en boren van tunnels, aanleg van spoorbanen, het graven en onderhoud van kanalen en rivieren, bouwen en verzwaren van dijklichamen, ophogen van bouwterreinen. Het gaat vooral om het milieutoezicht in het kader van de Wet bodembescherming en het Besluit Bodemkwaliteit. Het Besluit bodemkwaliteit geeft ook regels voor het beheer. Dit ziet vooral op toepassingen van niet-schone grond en bouwstoffen. Het gaat hier niet om het toezicht op gevelreiniging.

Categorie 9

Deze categorie gaat over bedrijfsmatige activiteiten binnen en buiten inrichtingen die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit. In het Besluit bodemkwaliteit zijn regels met betrekking tot kwaliteitsborging, bouwstoffen, grond, en baggerspecie vastgelegd. Het toezicht op de naleving van dit besluit wordt door de omgevingsdiensten uitgevoerd.

Categorie 10

Deze categorie gaat over bodemsanering, sanering van bedrijventerreinen en lozing van grondwater vanuit een proefbronnering bij een bodemsanering buiten een inrichting. In categorie 6 onderdeel bb gaat het over een lozing van grondwater vanuit een proefbronnering bij een bodemsanering binnen een inrichting.

Categorie 11

Deze categorie heeft betrekking op het ketengerichte milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met gevaarlijke stoffen en diverse afvalstoffen. Daaronder vallen ook afvalmakelaardij en activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 11 van de Wm.

Dit is heel ruim geformuleerd. Er valt onder meer onder: het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken, verwerken, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van stoffen. Dit is het ankerpunt voor het ketenmilieutoezicht.

Het gaat hier bijvoorbeeld om het toezicht in het kader van een ketengerichte aanpak van afgewerkte oliestromen, of het toezicht in het kader van de keten van groenafval tot compost. Dit betekent bijvoorbeeld voor een garagebedrijf dat de omgevingsdienst een garagebedrijf kan bezoeken in het kader van het toezicht op gevaarlijke afvalstromen.

Onder categorie 11 valt bijvoorbeeld het opslaan van vuurwerk, ook als dat alleen in het kader van de oudejaarsverkoop plaatsvindt. Hieronder valt ook de opslag in vrachtwagens en busjes op de openbare weg of op parkeerterreinen. Dit vindt plaats als de opslagruimte bij bijvoorbeeld de fietsenmaker te beperkt is.

Wanneer de opslag van vuurwerk in het kader van de oudejaarsverkoop plaatsvindt bij een inrichting waar het milieutoezicht door de gemeenten kan worden uitgevoerd, beperkt de taak van de omgevingsdienst zich tot het milieutoezicht voor het opslaan van vuurwerk.

Een ander voorbeeld is het saneren van asbest. Het milieutoezicht op asbest valt altijd onder het basistakenpakket tenzij de sanering van asbest in een opstal wordt uitgevoerd bij en door een particulier. De voorwaarde is dat het te saneren oppervlakte hiertoe niet meer dan 35 m² mag bedragen¹⁰. De particuliere saneerder moet melding doen bij de gemeente. Wanneer de gemeente de taak belegt heeft als plustaak bij een omgevingsdienst moet de gemeente de melding doorsturen naar de omgevingsdienst. In alle overige gevallen wordt het toezicht op saneren van asbest uitgevoerd door een omgevingsdienst. Na het saneren van het asbest kan de opstal eventueel gesloopt worden. Het saneren van asbest in de bodem valt onder basistaak 10 van de package deal.

¹⁰ Artikel 4, derde lid, onder b, van het Asbestverwijderingsbesluit 2005.

Onderdeel d

Onderdeel d gaat om de handhaving van de naleving van de beschikkingen en voorschriften als bedoeld in de onderdelen a en b: omgevingsvergunningen en daarmee verbandhoudende beschikkingen, het Activiteitenbesluit en op grond daarvan opgestelde beschikking met maatwerkvoorschriften of gelijkwaardigheid en andere van toepassing zijnde voorschriften bij of krachtens de Wm of de Wbb. In beginsel is de formele beslissing over het uitoefenen van bestuursrechtelijke sanctiebevoegdheden geen basistaak van de omgevingsdienst. Deze is voorbehouden aan het bevoegd gezag. Deze bevoegdheid kan eventueel wel in mandaat door de omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Tweede lid

Op basis van het tweede lid is in bijlage V een zestal omgevingsdiensten aangewezen die de basistaken zoals opgenomen in bijlage IV zullen uitoefenen ten aanzien van BRZO-inrichtingen en inrichtingen die een installatie hebben als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van de EU-richtlijn industriële emissies.

Deze zes BRZO-omgevingsdiensten zijn operationeel. Het betreft de volgende omgevingsdiensten met hun werkgebieden:

Omgevingsdienst milieudienst Rijnmond (DCMR): Zuid-Holland en Zeeland,

Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODNR): Overijssel, Gelderland,

Omgevingsdienst Groningen: Groningen, Drenthe, Fryslân,

Omgevingsdienst RUD Zuid Limburg: Limburg,

Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB): Noord-Brabant,

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG): Noord-Holland, Flevoland, Utrecht.

Procescriteria

Artikel 7.3 Uitvoerings- en handhavingsbeleid

In artikel 7.3, eerste lid, wordt geregeld dat de bestuursorganen het uitvoerings- en handhavingsbeleid vaststellen en schriftelijk vastleggen. Het gaat om het beleid voor de taken die niet bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht, de zogenaamde thuishaken.

Het beleid voor de thuishaken wordt afgestemd met het uitvoerings- en handhavingsbeleid van de omgevingsdienst waarbinnen o.a. de betreffende gemeente is gelegen.

Ook vindt afstemming plaats met andere bestuursorganen die niet deelnemen in de omgevingsdienst, maar die wel belast zijn met de uitvoering en handhaving van de wetten die zijn genoemd in artikel 5.1 van de Wabo. Het gaat hier bijvoorbeeld om de waterschappen en Rijkswaterstaat.

Buiten de grenzen van de omgevingsdienst dient er eveneens afstemming plaats te vinden over uitvoerings- en handhavingsbeleid. Dit kan met bestuursorganen die samen een omgevingsdienst vormen in een aangrenzende regio en met andere bestuursorganen die niet deelnemen in een omgevingsdienst, maar die wel belast zijn met de uitvoering en handhaving van de wetten die zijn

genoemd in artikel 5.1 van de Wabo. Bijvoorbeeld bij ketentoezicht is deze vorm van afstemming van belang. Denk hierbij aan het volgen van afvalstromen (bijvoorbeeld asbest) of grondstromen met sterk verontreinigde grond afkomstig van een bodemsaneringslocatie.

Over handhaving vindt ook afstemming plaats met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Wie deze betrokken organen belast met strafrechtelijke handhaving zijn, kan hier niet op voorhand worden aangegeven. Dat hangt af van de vraag welke andere bestuursorganen door het handhavingsbeleid van het bestuursorgaan (kunnen) worden geraakt, bijvoorbeeld omdat samenwerking aan de orde is bij de uitvoering van het toezicht. De eis van afstemming is een inspanningsverplichting.

In het tweede lid is de afstemmingsverplichting ook opgenomen voor het een uitvoerings- en handhavingsbeleid voor zover het taken betreft die bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht. Dat betreft dus ten minste de taken uit het basistakenpakket, maar kan ook andere taken betreffen die zijn ondergebracht bij de omgevingsdienst, de zogenaamde plustaken.

Een belangrijk aspect is dat de bestuursorganen, die in een omgevingsdienst deelnemen, zorg dragen voor het uniform kunnen uitvoeren van het uitvoerings- en handhavingsbeleid op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.

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. Hiermee wordt met het oog op de taak van het Openbaar Ministerie ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving beoogd de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij het handhavingsbeleid met betrekking tot de taken die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd verder te versterken en de inbreng van het Openbaar Ministerie bij onder meer de afspraken zoals vermeld in het achtste lid, onder a, te borgen. Aan de wijze waarop door de betrokken partijen uitvoering wordt gegeven aan die overeenstemming worden geen verdere voorschriften verbonden, deze wordt in de praktijk vorm gegeven. Door het vaststellen van het gezamenlijke handhavingsbeleid op het niveau van de omgevingsdienst wordt separaat overleg tussen het Openbaar Ministerie en bijvoorbeeld individuele gemeente overbodig..

Het derde lid tot en met het achtste lid geeft aan waarop het uitvoerings- en handhavingsbeleid van de bestuursorganen is gebaseerd en welke aspecten daarin in ieder geval aan de orde moeten komen. Met 'bovenregionaal handhavingsbeleid' in het derde lid wordt bedoeld het handhavingsbeleid dat het werkgebied van een omgevingsdienst overstijgt.

Het op elkaar afstemmen van uitvoerings- en handhavingsdoelen is essentieel voor een doeltreffend uitvoerings- en handhavingsbeleid waarbij elk bestuursorgaan bepaalt welke activiteiten nodig zijn om de doelen te bereiken. De primaire doelstelling hierbij is het waarborgen van een veilige fysieke humane leefomgeving. De probleemanalyse voor de handhaving en de risicoanalyse voor de uitvoering moet getoetst worden aan deze gezamenlijke doelstelling, geldende wet- en regelgeving en beleidskaders. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid kan in één gezamenlijk document worden opgenomen of in separate documenten.

Doelen en activiteiten maken zowel deel uit van het uitvoerings- als van het handhavingsbeleid. De uitvoeringsdoelen kunnen evenals de handhavingsdoelen geformuleerd worden in de termen van

resultaat. Voor handhaving geldt naleefgedrag en omgevingseffect als resultaat en voor uitvoering geldt naleefgedrag, effecten in de markt en omgevingseffect als resultaat. In het besluit wordt het begrip uitvoeringsbeleid niet gedefinieerd, maar uit de verschillende leden van artikel 7.3 blijkt dat de elementen doelstellingen, prioritering, analyse van inzichten, technieken en werkwijzen of afspraken over afstemming en samenwerking deel uitmaken van het begrip. Uitvoeringsbeleid wordt ook wel omschreven als het geheel van uitvoeringsprioriteiten, -doelstellingen, -strategie en -werkwijze. Het begrip handhavingsbeleid is in de toelichting bij het oorspronkelijke Bor¹¹ omschreven.

In het vierde lid is geregeld dat het uitvoerings- als handhavingsbeleid van de bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, regelmatig moet worden gezien en waar nodig aangepast. Op grond van artikel 7.8, tweede lid, moet dit in ieder geval naar aanleiding van de jaarlijkse evaluatie plaatsvinden. De periode waarop het beleid betrekking dient te hebben, is niet voorgeschreven. Het ligt echter voor de hand dat het beleid betrekking heeft op een periode van minstens een jaar. Het bestuursorgaan is vrij in de keuze voor een langere periode. Het feit dat de periode waarvoor het beleid wordt vastgesteld meerdere jaren kan bedragen, neemt niet weg dat ten minste eenmaal per jaar moet worden gezien of het vastgestelde beleid door wijziging van het desbetreffende document moet worden aangepast.

Artikel 7.3, vierde lid, geeft indien wenselijk het bestuursorgaan per beleidsonderdeel de vrijheid ook tussentijds aanpassingen door te voeren en op te nemen als beleid.

Op grond van het zesde lid moet het handhavingsbeleid gebaseerd zijn op een probleemanalyse waarbij het bestuursorgaan in kaart heeft gebracht voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen, wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn en wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Een goede probleem- of risicoanalyse is één van de belangrijkste factoren om een kwalitatief goede beleidscyclus te realiseren.

Het stellen van prioriteiten als bedoeld in het zevende lid, onderdeel a, betekent niet dat op niet-prioritaire terreinen niet zou hoeven te worden gehandhaafd. Het is wel zo dat de wijze van handhaving op prioritaire terreinen verschilt van handhaving op niet-prioritaire terreinen. Handhaving op niet-prioritaire terreinen is niet van tevoren geprogrammeerd en is derhalve doorgaans repressief van karakter. Handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van vermoedens van overtredingen of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden, klachten, verzoeken om informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd. Professioneel handhaven betekent dat het bestuur – als het op de hoogte raakt van een mogelijke of daadwerkelijke overtreding – in actie komt: handhaven is regel en niet handhaven uitzondering.

Een verdere uitwerking van de elementen van een toezichtstrategie is voor de handhaving van de Wabo met betrekking tot (milieu)inrichtingen en de handhaving van de milieuregelgeving

¹¹ Stb. 2010, 143, blz. 106

opgenomen in het Mor. Ook de verplichting om inzicht te verschaffen over de voorlichting aan bedrijven en instellingen over de op grond van de Wabo en de betrokken wetten geldende voorschriften is opgenomen in het Mor.

Voor de uitvoering geldt dat het bestuursorgaan te allen tijde alle omgevingsvergunningaanvragen en meldingen in behandeling moet nemen, maar op basis van een risicoanalyse wel mag prioriteren en verschillen in diepgang van toetsing aanbrengen (onderdeel c). Dit kan, samen met een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen gehanteerd voor de uitvoering, worden ingezet bij het anticiperen op het fluctueren van het aantal omgevingsvergunningaanvragen en meldingen in de tijd.

Het achtste lid heeft betrekking op de sanctiestrategie, ook wel interventiestrategie genoemd. Deze moet inzicht geven in het bestuursrechtelijk optreden door het bestuursorgaan, dat wil zeggen het ter zake van een overtreding geven en uitvoeren van beschikkingen tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing of het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving.

Het negende lid regelt de toezending van het beleid aan gemeenteraden respectievelijk de provinciale staten en het algemeen bestuur van de waterschappen. Deze instanties hebben deze informatie nodig om (interbestuurlijk) toezicht te kunnen uitoefenen. Het bestuursorgaan kan kiezen in welke vorm en op welke wijze het handhavingsbeleid en de uitvoeringsprogramma's, de rapportage en de evaluatie-uitkomsten, genoemd in de volgende artikelen, bekend worden gemaakt aan de politiek verantwoordelijke organen.

Artikel 7.4 Uitvoeringsprogramma

Artikel 7.4 schrijft voor dat in het uitvoeringsprogramma dat het bestuursorgaan jaarlijks moet opstellen een relatie wordt gelegd met het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het programmeren van de activiteiten moet plaatsvinden in lijn met de prioriteitenstelling van activiteiten die op haar beurt weer in relatie moet staan met de door het bestuursorgaan geformuleerde doelen die moeten worden bereikt. Het ligt voor de hand dat het bestuursorgaan zijn uitvoeringsprogramma uitwerkt in een werkplan voor de betrokken organisatie. Wanneer taken belegd zijn bij de omgevingsdienst is het logisch dat de omgevingsdienst hierbij intensief wordt betrokken.

Artikel 7.5 Uitvoeringsorganisatie

In artikel 7.5 worden de al in het Bor bestaande eisen aan de (administratieve) organisatie bij de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel verbreed tot de uitvoering. Daarbij geldt dat de organisatie zo moet zijn ingericht dat voldoende is gewaarborgd dat het vastgestelde beleid en het opgestelde uitvoeringsprogramma goed kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 7.6 Borging van middelen

Het bestuursorgaan moet er voor zorgen dat de voor de uitvoering van het handhavingsbeleid benodigde en beschikbare financiële en personele middelen in de begroting worden gewaarborgd en worden toegelicht.

Artikel 7.7 Monitoring

Om te kunnen vaststellen of de doelstellingen worden bereikt, zal het bestuursorgaan een methodiek moeten hanteren aan de hand waarvan monitoring en evaluatie kunnen plaatsvinden en de monitoring kan worden meegenomen in het eventueel aanpassen van het programma. Daarvoor het is van belang dat deze doelen voldoende concreet (als meetbare prestaties geformuleerd) zijn.

Artikel 7.8 Rapportage

De rapportage en het verslag van de evaluatie worden, evenals het uitvoeringsprogramma, meegedeeld aan de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten en het algemeen bestuur van de waterschappen. Het kan aanbeveling verdienen deze stukken eveneens naar andere bestuursorganen, zoals de ILT, te sturen. Dit wordt aan burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten, respectievelijk het dagelijks bestuur van de waterschappen overgelaten.

Gegevensuitwisseling

Artikel 7.9 Verplichte aansluiting

In het eerste lid is bepaald op welke manier in ieder geval is voldaan aan de verplichting tot aansluiting, namelijk door aansluiting op Inspectieweb Milieu. Die verplichting geldt voor de omgevingsdiensten en voor bepaalde onder de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Veiligheid en Justitie ressorterende diensten. De strafrechtelijke instanties moeten wel aansluiten maar hoeven geen gegevens te verstrekken op basis van de Wabo. Voor de uitwisseling van gegevens inzake het basistakenpakket moeten deze bestuursorganen als partij die gegevens beschikbaar stelt (bronpartij) en als partij die gegevens opvraagt (afnemende partij) zijn aangesloten op Inspectieweb Milieu. Het systeem kan daarnaast ook voor de uitwisseling van gegevens inzake andere taken worden gebruikt binnen de daarvoor in andere regelgeving gestelde grenzen. Daarover kunnen afspraken worden gemaakt.

De gegevens worden volgens een bepaald gegevensmodel verwerkt, zodat ze via Inspectieweb Milieu kunnen worden benut. Bij specifieke bevraging wordt een beknopte weergave gegeven van de beschikbare en actuele informatie van het toezichtobject. Bij bulkbevraging geeft Inspectieweb Milieu de informatie aan de hand van de selectiecriteria die de gebruiker heeft ingevoerd. Het gebruik van de gegevensmodellen en de gegevensmodellen zelf worden bij overeenkomst bepaald als een organisatorische uitwerking van dit besluit. Binnen Inspectieweb Milieu worden de volgende soorten persoonsgegevens verwerkt: gewone persoonsgegevens, bijzondere

persoonsgegevens, zijnde strafrechtelijke persoonsgegevens, gegevens over rechtspersonen die soms kunnen worden beschouwd als persoonsgegevens, persoonsgegevens over contactpersonen van aangesloten instanties. Er worden alleen persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp verstrekt indien sprake is van doelbinding.

Omdat er (mogelijk) ook persoonsgegevens en bijzondere persoonsgegevens, m.n. strafrechtelijke gegevens worden verwerkt, worden bij die organisatorische uitwerking in de aansluitovereenkomst ook afspraken gemaakt over de autorisaties. Het gaat dan over de vraag welke medewerker van de ontvangende organisatie toegang krijgt tot welke informatie. Daarbij zijn de rol of taak van de betreffende medewerker doorslaggevend. Iedere organisatie die als ontvanger aansluit heeft bij zijn aansluiting al aangegeven welke gegevens hij beschikbaar stelt voor medewerkers met welke rollen. Aan deze autorisatieschema's of -tabellen verandert dit besluit niets. Omdat de autorisatieschema's of -tabellen voor alle partijen gelijklopend zijn, was het mogelijk ze ook op te nemen in het geautomatiseerde proces.

Artikel 7.10 Aanwijzing andere bestuursorganen

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 5.8, tweede lid, van de Wabo dat andere bestuursorganen en instanties kunnen worden aangewezen gegevens in het kader van de uitvoering van taken uit het BTP beschikbaar te stellen voor Inspectieview Milieu.

De Minister van Veiligheid en Justitie valt al onder artikel 5.8, eerste lid, als 'betrokken minister', dus wordt niet aangewezen op grond van het tweede lid. Door de aanwijzing van de Ministers van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden bepaalde onder deze ministers ressorterende diensten verplicht om aan te sluiten op Inspectieview Milieu. Deze instanties maken inspectiegegevens toegankelijk door aansluiting op Inspectieview Milieu en kunnen dan via het systeem onderling met anderen aangesloten instanties inspectiegegevens uitwisselen.

Op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 7.10 zijn aangesloten of hebben de volgende instanties de intentie uitgesproken zich aan te sluiten:

Via de Minister van Veiligheid en Justitie (die als betrokken Minister niet hoeft te worden aangewezen): de Veiligheidsregio's, de politie en het Openbaar Ministerie.

Via de Minister van Economische Zaken: de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, het Staatstoezicht op de Mijnen en het agentschap Telecom.

Via de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de Inspectie SZW.

Via de Minister van Infrastructuur en Milieu: Rijkswaterstaat, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Emissieautoriteit, Meldpunt bodemkwaliteit, Meldpunt bodemloket, Meldpunt LMA, Meldpunt Flits en Meldpunt LAVS.

Artikel 7.11 Verplichtingen voor aangeslotenen

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 5.8, derde lid, onderdeel a, van de Wabo, de aansluitplicht op IvM, en bepaalt dat de ICT-systemen en de organisatorische inbedding van de

gegevensuitwisseling passend moet zijn. Een en ander wordt uitgewerkt in de aansluitovereenkomsten.

In het tweede lid is bepaald dat ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving in de gegevenssets het burgerservicenummer wordt gebruikt om personen te identificeren en om - indien aan de orde - te kunnen kijken of deze personen ook in andere bestanden voorkomen.

De gegevens die verplicht toegankelijk worden gemaakt via Inspectieweb Milieu en waarop de Wabo van toepassing is, zijn gewone persoonsgegevens, zoals naam, adres en woonplaats.

Bijzondere persoonsgegevens zoals strafrechtelijke gegevens kunnen, onder de daarvoor geldende voorwaarden, aan de daarvoor geautoriseerde personen, worden verstrekt: politiegegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens, justitiële gegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, en strafvorderlijke gegevens als bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Dit kan echter zeer beperkt (politiegegevens) of niet (justitiële of strafvorderlijke gegevens) via Inspectieweb Milieu plaatsvinden.

Uiteraard gelden de wettelijke beperkingen, zoals die van de Wpg en de Wjsg. Daarnaast is in het derde lid ook nog verwezen naar de geheimhoudingsplicht uit artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is aan de bronhouder van de gegevens om te bepalen welke gegevens hij aan welke instantie of persoon automatisch wil verstrekken.

Met passende technische en organisatorische maatregelen wordt gerefereerd aan de naast de regelgeving bestaande overeenkomsten en afspraken in de aansluitovereenkomsten en het informatieprotocol. Voor zover de wettelijke regeling elementen niet regelt, moet dit via die documenten nader worden overeengekomen. Dat betekent dat bijvoorbeeld de gegevenssets en de autorisatietabellen langs die weg moeten worden geregeld.

Het betekent ook dat partijen die aansluiten ervoor moeten zorgen en verantwoordelijk zijn voor het hanteren van de juiste beveiligingsniveaus. Hiervoor bestaat het Voorschrift

Informatiebeveiliging Rijksdienst en de daarop gebaseerde Baseline voorziening. De VNG hanteert Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten als basis voor de inrichting van de informatiebeveiliging, ontwikkeld door de organisatie KING.

Artikel 7.12 Verantwoordelijke

Bestuursorganen en instanties zijn er zelf voor verantwoordelijk dat bij het beschikbaar stellen en verwerken van persoonsgegevens de voor hen geldende wettelijke bepalingen worden nageleefd. De "verantwoordelijke" voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wbp is het bestuursorgaan dat alleen of samen met anderen het doel van en de middelen voor verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Bij Inspectieweb Milieu is de 'gemeenschappelijk verantwoordelijke' de Minister van Infrastructuur en Milieu, omdat de ILT eigenaar is van Inspectieweb Milieu. Deze minister is verantwoordelijk voor de verwerkingen in zijn geheel, dus door Inspectieweb Milieu. De deelnemende instanties zijn verantwoordelijk voor de aangeleverde gegevens. De minister heeft als verantwoordelijke een meldingsverplichting (Inspectieweb Milieu moet worden gemeld bij het College bescherming persoonsgegevens) en een informatieverplichting (informerende van degenen

over wie gegevens worden verstrekt, door middel van plaatsing van een informatieprotocol op de websites van de deelnemende instanties). Voor alle verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor de Minister verantwoordelijke is in de zin van de Wbp geldt een interne regeling van de minister van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast zijn de andere bestuursorganen en instanties die zijn aangesloten op Inspectieweek Milieu verantwoordelijk voor de bij hen in beheer zijnde gegevens.

Artikel 7.13 Kostenverdeling

De jaarlijkse beheerkosten van €1,6 miljoen die voor rekening van het Rijk komen bestaan uit de kosten voor doorontwikkeling (ongeveer €250.000,-), voor functioneel beheer bij de ILT (ongeveer €650.000,-) en het technisch beheer, 'het in de lucht houden van het systeem' (ongeveer €700.000,-).

De aansluitende partijen betalen hun aansluitkosten. Die kunnen sterk variëren, afhankelijk van de aard van de eigen applicatie en hun ICT-leverancier. De jaarlijkse bijdragen aan beheerkosten bedragen €10.000,-. Is dat niet kostendekkend, dan wordt het restant aangevuld door het Rijk (de ILT). Hoe meer partijen zijn aangesloten, hoe minder de ILT hoeft aan te vullen.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,