

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/85168>

Please be advised that this information was generated on 2017-01-25 and may be subject to change.

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een 'package deal' naar kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten?

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, NTB 2010, 10, Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een 'package deal' naar kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten?

Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een 'package deal' naar kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten?

Vindplaats: NTB 2010, 10 Bijgewerkt tot: 01-03-2010

Auteur: A.G.A. Nijmeijer[1]

Wetgeving: Wabo art. 5.3; Wabo art. 2.2; Wabo art. 2.4;

Kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. Via een 'package deal' naar kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten?

Over de kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht en de organisatie daarvan is door het Rijk met het IPO en de VNG een zogenoemde 'package deal' gesloten, die een verankering moet krijgen in de Wabo. In deze bijdrage worden die package deal nader beschouwd vanuit de vraagstelling of daarmee een verbetering van de kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht wordt bereikt.

1 Inleiding

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor een Crisis- en herstelwet in de Tweede Kamer was het weer even onderwerp van discussie: de kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht.[2] In de context van voornoemd wetsvoorstel is dan kort gezegd de teneur dat de in de praktijk ervaren vertraging in besluitvormingstrajecten, dikwijls is terug te voeren op een (zeer) gebrekkige ambtelijke voorbereiding van besluiten en dat de Crisis- en herstelwet voor dát probleem geen wezenlijke oplossing biedt.[3]

De kwaliteit van besluitvorming (van de voorbereiding en het nemen van besluiten tot en met bestuursrechtelijke handhaving en toezicht) is, zeker in het omgevingsrecht, al langer een punt van zorg. Toegespitst op de handhavingfase, heeft de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans) onderzoek gedaan naar knelpunten en de commissie heeft een aantal aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de handhaving te verbeteren.[4] Het werk van de Commissie Mans heeft raakvlakken met het werk van een andere commissie, de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting).[5] De onderzoeksopdracht van die commissie was gericht op interbestuurlijke toezichtmechanismen, maar de mate van toezicht op bestuursorganen hangt mede af van de mate van kwaliteit die van een bestuursorgaan bij de uitvoering van de bestuurlijke taken kan worden verwacht. Naarmate die kwaliteit minder is gewaarborgd, zal de behoefte aan enige vorm van toezicht toenemen.

De bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Mans en van de Commissie Oosting ontmoeten elkaar in het wetgevingstraject van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), in het bijzonder de Invoeringswet Wabo.[6] Dat verbaast niet, de Wabo is bedoeld als 'de Awb voor het omgevingsrecht' met daarin regels voor besluitvorming, handhaving en toezicht. De toegevoegde waarde van de wet hangt bovendien af van de kwaliteit van besluitvorming (in het bijzonder die van gemeentelijke bestuursorganen) en de wijze waarop

die besluitvorming is georganiseerd ('uitvoeringsstructuur' genoemd).[7] Over die onderwerpen heeft het Rijk met het IPO en de VNG een zogenoemde 'package deal' gesloten, die een verankering moet krijgen in de Wabo. In deze bijdrage worden de package deal en de beoogde verankering in de Wabo nader beschouwd vanuit de vraagstelling of daarmee wordt gekomen tot een verbetering van de kwaliteit van besluitvorming in het omgevingsrecht. De introductie van kwaliteitseisen voor besluitvorming in het omgevingsrecht en de daarmee samenhangende oprichting van regionale uitvoeringsdiensten, staan daarbij centraal.

2 Gebrek aan 'kritische massa'

2.1 Relatie tussen schaal bestuurlijke organisatie en kwaliteit van besluitvorming

Als gezegd vormt de kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming in het omgevingsrecht al langere tijd een punt van zorg. Een te beperkte schaal van de bestuurlijke organisatie wordt dikwijls als oorzaak van een gebrek aan kwaliteit gezien. Uiteraard leidt schaalvergroting niet per definitie tot verbetering van de besluitvorming, maar uit onderzoek blijkt dat bij een te beperkte schaal van de bestuurlijke organisatie, de vereiste deskundigheid, samenhang en continuïteit in de besluitvorming onvoldoende zijn gewaarborgd.[8] Er is dan een gebrek aan 'kritische massa'.

De Commissie Mans beveelt daarom aan dat gemeenten voor de uitvoering van bepaalde handhavingstaken wettelijk moeten worden verplicht tot samenwerking in regionale samenwerkingverbanden, de 'omgevingsdiensten'. [9] Als rechtsvorm zou volgens de commissie moeten worden gekozen voor het openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waarbij het werkgebied samenvalt met dat van de 25 politie - en veiligheidsregio's die ons land telt.[10]

Ook het rapport van de Commissie Oosting roept op tot een behoorlijke borging van de kwaliteit van besluitvorming. Volgens de commissie moet die borging niet plaatsvinden door middel van (specifiek) interbestuurlijk toezicht. Eventuele gevolgen van een tekort aan schaal of draagvlak moeten door middel van andere oplossingen worden aangepakt. De commissie noemt onder meer intergemeentelijke samenwerking, die zo nodig moet kunnen worden afgedwongen.[11]

2.2 Ontkoppeling inwerkingtreding Wabo

Het kabinet heeft de aanbevelingen van de beide commissies grotendeels overgenomen.[12] De effectuering van de aanbevelingen is gekoppeld aan de uitvoeringsstructuur zoals die uiteindelijk onder vigeur van de Wabo moet ontstaan. Het kabinet spreekt dienaangaande van het gewenste 'eindbeeld', maar het benadrukt dat de realisatie van dat eindbeeld los moet worden gezien van de inwerkingtreding van de Wabo.[13] In het kader van de behandeling van de Invoeringswet Wabo in de Eerste Kamer, heeft het kabinet daarom voorgesteld om de aanbevelingen van 'Mans' en 'Oosting' door middel van een wijziging van de Wabo - nadat die wet van kracht is geworden - wettelijk te verankeren. De Eerste Kamer heeft echter al aangegeven niet te zullen instemmen met een wettelijke verplichting tot gemeentelijke samenwerking zoals door de Commissie Mans voorgesteld. De VNG nam direct na het verschijnen van het rapport van de commissie al een gelijkkluidend standpunt in.[14] Een afwijzende houding van de VNG ten aanzien van de gewenste uitvoeringsstructuur (het 'eindbeeld') zou de inwerkingtreding van de Wabo (verder) kunnen frustreren. De oplossing is gezocht in een 'package deal'.

3 De 'package deal'

Wat houdt de package deal in? Het gaat om een in juni 2009 door het Rijk met IPO en VNG gesloten principeakkoord.[15] Het doel is enerzijds de noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van de besluitvorming in het omgevingsrecht te realiseren en anderzijds een succesvolle invoering van de Wabo te bespoedigen. De hoofdpunten van de gemaakte afspraken zijn:

1 IPO en VNG onderschrijven de hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt inzake de

bevindingen van de commissies Mans en Oosting en het naar aanleiding van de aanbevelingen van die commissies onder de Wabo te bereiken eindbeeld. IPO en VNG werken actief mee aan de implementatie;

2 In de Wabo wordt geregeld dat het bevoegd gezag voor provinciale inrichtingen overgaat naar de gemeenten met uitzondering van BRZO- en IPPC-bedrijven.[16] Tot het moment dat de regionale uitvoeringsorganisaties operationeel zijn, houden de provincies een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning;

3 Alle partijen zeggen toe zich tot het uiterste te zullen inspannen om de Wabo per 1 januari 2010 van kracht te laten worden, ervan uitgaande dat het Rijk en het IPO vóór 1 juli 2009 de discussie over de bestuurslasten van de Wabo hebben afgerond.

Het onder 3. genoemde is intussen niet meer haalbaar, nu de beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2010 tot nader order is uitgesteld.[17] De uitwerking van het eerste element van de package deal valt uiteen in twee deelelementen: de introductie van kwaliteitseisen voor besluitvorming in het omgevingsrecht en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten.

Deze twee onderwerpen worden achtereenvolgens in par. 4 en 5 belicht. Het verschuiven van het bevoegd gezag ten aanzien van provinciale inrichtingen, wordt kort besproken in par. 6.

4 Kwaliteitseisen voor besluitvorming in het omgevingsrecht

4.1 Kwaliteitseisen en lokale autonomie

Wezenlijk onderdeel van de 'package deal' is de introductie van kwaliteitseisen voor besluitvorming in de Wabo.[18] Opmerking verdient dat de Wabo zoals die eind 2008 in het Staatsblad is gepubliceerd, in art. 5.3 al een grondslag bevat om kwaliteitseisen te stellen.[19] Dit betreft enkel eisen met betrekking tot 'doelmatige handhaving'. Op dat vlak bevat de Wabo in vergelijking tot het huidige recht weinig nieuws, omdat de bedoelde kwaliteitseisen qua reikwijdte en inhoud in sterke mate overeenkomen met de eisen die momenteel al gelden ingevolge het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (Bkkm).[20]

De kwaliteitseisen waarop de package deal ziet, hebben *niet* alleen betrekking op de wijze waarop handhaving en toezicht door bestuursorganen worden uitgevoerd, maar op de totale taakuitoefening door bestuursorganen binnen de context van de Wabo. En daar zit een belangrijk aandachtspunt in relatie tot de grondwettelijk gewaarborgde autonomie van lokale overheden.[21] Vanwege die autonomie en de uitvoerige discussie die daarover bij de totstandkoming van de Wabo heeft plaatsgevonden, wordt in de Invoeringswet Wabo namelijk geregeld dat de kwaliteitseisen voor een doelmatige handhaving *niet* gelden voor omgevingsvergunningen die hun grondslag vinden in art. 2.2 Wabo.[22] Het betreft alle vergunningstelsels die zijn gebaseerd op lokale verordeningen (gemeente, provincie of waterschap), zoals een omgevingsvergunning voor sloopectiviteiten die is vereist op grond van de gemeentelijke bouwverordening.[23] Voor dat soort lokale vergunningstelsels bevat de Wabo wél procedurele regels (zoals de te volgen voorbereidingsprocedure) maar de kwaliteitseisen voor een doelmatige handhaving (art. 5.3 Wabo) zullen niet van toepassing zijn. Aannemelijk is dat die uitzondering dan ook geldt voor de kwaliteitseisen die voor andere bestuurlijke taken dan handhaving worden geïntroduceerd. Immers, niet valt in te zien dat het respecteren van de autonomie van lokale overheden alleen relevant is in de sfeer van de handhaving van regels. Indien mijn aanname juist is, dan blijft een flink deel van de besluitvorming in het omgevingsrecht buiten de reikwijdte van de kwaliteitseisen.

Volledigheidshalve moet wel worden opgemerkt dat het onder vigeur van de Wabo kan voorkomen dat een vergunningplichtige activiteit als bedoeld in art. 2.2 Wabo, onderdeel is van een samenstel van activiteiten waarbij ook activiteiten als bedoeld in art. 2.1 Wabo zijn betrokken. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een woning en het kappen van een boom ten behoeve van dat bouwplan. Het gaat hier in Wabo-termen om een activiteit als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onderdeel a Wabo respectievelijk een activiteit als bedoeld in art. 2.2 lid 1 onderdeel g Wabo. Voor de besluitvorming omtrent de eerstgenoemde activiteit gelden de

kwaliteitseisen wél, voor de tweede niet. Maar als voor het samenstel van activiteiten één omgevingsvergunning wordt aangevraagd, dan resulteert dat in één beslissing op de aanvraag. In dat geval lijkt mij de scheiding voor wat betreft het toepassingsbereik van de kwaliteitseisen, vooral academisch van aard te zijn. Zo bezien moet de betekenis van de 'handreiking' die door het kabinet via de Invoeringswet Wabo (wijziging van art. 5.3 Wabo) aan de Eerste Kamer is gedaan om tegemoet te komen aan de kritiek inzake de te respecteren autonomie van lokale overheden, niet worden overschat.

4.2 Introductie kwaliteitseisen omgevingsrecht

Met kwaliteitseisen voor andere taken dan handhaving en toezicht, is tot op heden nauwelijks ervaring opgedaan. Een 'pasklare', op het omgevingsrecht toegesneden lijst van kwaliteitseisen ontbrak tot voor kort. In december 2009 heeft KPMG in opdracht van de minister van VROM een lijst gepubliceerd met kwaliteitseisen voor besluitvorming in het omgevingsrecht.[24] Waar het onderwerp 'kwaliteitseisen' bij sommigen wellicht doet denken aan vage noties en uitgangspunten, kan van het KPMG-rapport veel worden gezegd, maar niet dat het blijft hangen in abstractie. De hoeveelheid kwaliteitseisen is omvangrijk en op onderdelen zeer gedetailleerd.[25] De geformuleerde kwaliteitseisen kunnen grofweg worden gerangschikt in drie categorieën: kritische massa (onderverdeeld in deskundigheid en continuïteit), proceskwaliteit en inhoud en prioriteiten.[26] De eisen ten aanzien van de kritische massa vormen het leeuwendeel. In tabellen worden verschillende activiteiten genoemd en wordt onder meer aangegeven wat het vereiste opleidingsniveau is om de genoemde activiteit te kunnen uitvoeren. Ook wordt aangegeven of een bepaalde activiteit mag worden uitbesteed.[27] Zo volgt uit de tabel 'stedenbouw en inrichting openbare ruimte' bijvoorbeeld dat het opstellen van richtlijnen voor het maken van stedenbouwkundige plannen en de beoordeling van extern gemaakte stedenbouwkundige plannen, *niet* mag worden uitbesteed.[28]

Diegenen die de moeite nemen om het KPMG-rapport zelf eens door te bladeren, zullen denk ik snel met mij van mening zijn dat een flink aantal gemeenten (niet alleen de spreekwoordelijke 'kleine plattelandsgemeente'), op dit moment niet voldoet en de komende jaren ook niet kán voldoen aan de voorgestelde kwaliteitseisen. De kwaliteitseisen, in het bijzonder op het punt van de kritische massa, zijn zonder meer veeleisend te noemen. Temeer omdat volgens die eisen bepaalde activiteiten niet mogen worden uitbesteed, terwijl die activiteiten thans in menig gemeente structureel worden uitbesteed.[29]

Weliswaar is voorzien in een aantal bepalingen die bedoeld zijn om vast te stellen of een bestuursorgaan dat niet helemaal aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet, toch voldoende kwaliteit kan leveren, maar de duidelijkheid van die bepalingen laat op onderdelen te wensen over. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat activiteiten kunnen worden uitgevoerd door medewerkers met een lager opleidingsniveau dan de kwaliteitseisen voorschrijven, mits deze uitvoering gecontroleerd wordt door medewerkers die wel voldoen aan de gestelde eisen voor het desbetreffende deskundigheidsgebied.[30] Maar hoe die controle dan moet gebeuren, wordt in het midden gelaten.

De VNG heeft intussen aangegeven niet met de door KPMG geformuleerde kwaliteitseisen in te kunnen stemmen. Naar het oordeel van de VNG wordt teveel op de kritische massa en de daarmee samenhangende formatiesterkte van de bestuurlijke organisatie gefocust.[31] Ik vermoed dat de VNG op dat punt serieuze problemen voor gemeenten voorziet om aan de voorgestelde eisen te voldoen. Een in opdracht van het Ministerie van VROM uitgevoerd onderzoek was evenzeer kritisch.[32] Die kritiek betrof niet alleen de complexiteit en detaillering van de kwaliteitseisen maar ook het feit dat de kwaliteitseisen fungeren als beoordelingscriteria om de kwaliteit van besluitvorming aan af te meten. De kwaliteitseisen zouden daarentegen een 'diagnose-instrument' voor bestuursorganen moeten zijn om de eigen bestuurlijke organisatie te kunnen doorlichten.[33] Bovendien werd aanbevolen om de

kwaliteitseisen gefaseerd in te voeren via een 'realistisch tijdpad', waarbij het zwaartepunt van de implementatie zou moeten liggen in 2015.[34] In de richting van de Eerste Kamer heeft het kabinet inmiddels een andere functie van de kwaliteitseisen en een ander tijdpad voorgespiegeld: het voldoen aan de kwaliteitseisen wordt in de Wabo gesanctioneerd als niet uiterlijk 1 januari 2011 door gemeenten aan de eisen wordt voldaan. Een uitzondering geldt voor bestuurlijke taken die uiterlijk 1 januari 2012 door gemeenten aan regionale uitvoeringsdiensten worden overgelaten.[35]

5 Regionale uitvoeringsdiensten in relatie tot kwaliteitseisen

5.1 Deelname vrijwillig of verplicht?

De Eerste Kamer heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Invoeringswet Wabo een motie aangenomen die ertoe strekt dat gemeenten niet wettelijk mogen worden verplicht tot het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten.[36] Volgens deze motie vereist de autonomie van gemeenten dat zij zelf de schaal en de vorm kiezen voor eventuele samenwerking om de vereiste kwaliteit van besluitvorming te waarborgen. Daarmee in lijn merkt het kabinet op dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan de kwaliteitseisen.[37] Maar dat is niet het hele verhaal. Tegelijkertijd wordt in het voorstel van het kabinet namelijk wel degelijk een verplichting geïntroduceerd om bepaalde uitvoeringstaken onder te brengen bij een regionale uitvoeringsdienst die door gemeenten en provincies samen (maar onder regie van de provincies) *moet* worden opgericht.[38]

Het gaat dan om 'basistaken' op het gebied van milieutoezicht en 'complexe' omgevingsvergunningen.[39] Steeds betreft het alleen de ambtelijke voorbereiding en de uitvoering van besluiten die door gemeentelijke of provinciale bestuursorganen onder vigeur van de Wabo (moeten) worden genomen. De regionale uitvoeringsdiensten krijgen dus niet zelf bestuursbevoegdheden geattribueerd; gemeentelijke (en provinciale) bestuursorganen blijven te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de uitoefening van de hun in de Wabo geattribueerde bestuursbevoegdheden.[40] Denkbaar is dat de Wabo een opsomming gaat bevatten van taken die in ieder geval door gemeenten aan de regionale uitvoeringsdiensten moeten worden overgelaten. Dat ligt lastig ten aanzien van de vraag wanneer de besluitvorming een 'complexe' aangelegenheid betreft. Of daarvan sprake is, zal soms per geval moeten worden beoordeeld. Maar hoe het ook zij, voor een deel van de uitvoering van de gemeentelijke bestuurstaken onder vigeur van de Wabo, *moet* volgens het kabinet de regionale uitvoeringsdienst dus sowieso worden ingeschakeld. Dat lijkt mij lastig te verenigen met de voornoemde motie die door de Eerste Kamer is aangenomen. Die motie maakt voor wat betreft de te respecteren autonomie van gemeenten geen onderscheid tussen verschillende gemeentelijke bestuurstaken.

Voor de taken ten aanzien waarvan niet bij voorbaat de verplichting geldt om de regionale uitvoeringsdienst in te schakelen, zijn gemeenten in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de borging dat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. In eerste instantie, omdat het kabinet dienaangaande voorstelt dat jaarlijks aan de gemeenteraad gerapporteerd moet worden in hoeverre daadwerkelijk aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Blijkt bij de uitvoering van bepaalde gemeentelijke taken in onvoldoende mate aan de kwaliteitseisen te worden voldaan, dan is de gemeenteraad verplicht om te besluiten dat de desbetreffende taken alsnog aan de regionale uitvoeringsdienst worden overgelaten. Blijft de gemeenteraad in gebreke dan kunnen gedeputeerde staten, nog steeds volgens het voorstel van het kabinet, op grond van art. 124 Gemw (taakverwaarlozingsregeling) besluiten tot het overhevelen van gemeentelijke taken naar de regionale uitvoeringsdienst.[41]

Ik vind dat een uitermate discutabel voorstel. Mijns inziens moet in de eerste plaats de principiële vraag worden gesteld of het voldoen aan kwaliteitseisen voor besluitvorming, als een wettelijke taak kan worden gezien waarop de taakverwaarlozingsregeling van art. 124 Gemw kan worden toegepast. Volgens mij is dat niet het geval. Art. 124 lid 1 Gemw heeft

immers betrekking op het niet of niet naar behoren nemen van beslissingen die door een bijzondere wet (een andere wet dan de Gemeentewet) worden *gevorderd*. Die bijzondere wet zou in dit verband dan de Wabo zijn. Elders heb ik beargumenteerd dat het uitvoering geven aan de Wabo niet kan worden gezien als een taak van medebewind.[42] In de terminologie van art. 124 Gemw: de Wabo vordert van geen enkel bestuursorgaan dat beslissingen in medebewind worden genomen.[43] Ik ben die mening nog steeds toegedaan. Dat impliceert reeds dat het voldoen aan kwaliteitseisen voor besluitvorming niet als een taak van medebewind kan worden gezien, zodat art. 124 Gemw toepassing mist.

Maar zelfs als art. 124 Gemw van toepassing zou zijn - *quod non* - dan zit er een stevige kink in de juridische kabel. Art. 124 lid 1 Gemw ziet op beslissingen die door B en W moeten worden genomen. Blijkens het voorstel van het kabinet kunnen gedeputeerde staten in de plaats treden van *de gemeenteraad* voor wat betreft het besluit om taken naar de regionale uitvoeringsdienst over te hevelen. Voor het in de plaats treden van de gemeenteraad geeft art. 124 Gemw geenszins de bevoegdheid. Mijns inziens stelt het kabinet de reikwijdte van art. 124 Gemw dan ook verkeerd voor, waar wordt gesuggereerd dat op grond van dat artikel door gedeputeerde staten gemeentelijke taken naar een regionale uitvoeringsdienst kunnen worden overgeheveld als in onvoldoende mate aan de kwaliteitseisen voor besluitvorming wordt voldaan. Hopelijk is de Eerste Kamer bij de behandeling van de Invoeringswet Wabo, (ook) op dit punt zeer kritisch.

5.2 Rechtsvorm en werkgebied regionale uitvoeringsdienst

De rechtsvorm en de territoriale omvang van een regionale uitvoeringsdienst moet volgens het kabinet ook in de Wabo worden vastgelegd. De Commissie Mans deed de aanbeveling dat het moet gaan om openbare lichamen op basis van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en het werkgebied zou overeen moeten komen met dat van de 25 politie- en veiligheidsregio's.[44] Het kabinet kiest voor een iets soepeler insteek: een gemeenschappelijke regeling is het uitgangspunt, maar een andere rechtsvorm kan ook mits 'alle partijen' met die andere rechtsvorm instemmen. De vraag rijst wat in dit verband onder 'alle partijen' moet worden verstaan.[45] Dat is van belang, omdat als die instemming ontbreekt een openbaar lichaam op grond van de Wgr *moet* worden ingesteld (uiterlijk op 1 januari 2011).[46] Ten aanzien van het werkgebied geldt een vergelijkbare benadering: uitgangspunt is een werkgebied dat overeenkomt met dat van de politie- en veiligheidsregio's maar een afwijkend werkgebied mag ook. Hier geldt echter dat het Rijk steeds beoordeelt of met een afwijkend werkgebied 'kan worden ingestemd'.[47] Hoe die instemming precies in zijn werk gaat is evenmin duidelijk.

Als al zou worden besloten tot een wettelijke plicht tot het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten, dan kan mijns inziens een legitieme reden voor een andere rechtsvorm en/of een ander werkgebied zijn gelegen in het feit dat een gemeente reeds participeert in enige vorm van intergemeentelijke samenwerking en dat die samenwerking naar tevredenheid functioneert. In dat geval is begrijpelijk dat men niet zit te wachten op een wettelijke plicht tot 'reorganisatie' van die samenwerking. Ik meen dat zo'n reorganisatie dan ook niet verplicht moet zijn. In de praktijk bestaan vele varianten van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Soms wordt samenwerking per geval afgesproken (incidentele samenwerking) of is deze structureel van aard. Ook de omvang van de samenwerking in de zin van de taken die binnen het samenwerkingsverband worden uitgevoerd, verschilt. Dat geldt ook voor de rechtspositionele aspecten van de ambtenaren die onder de vlag van het samenwerkingsverband hun werkzaamheden verrichten. Soms houden de ambtenaren hun werkplek bij de gemeente, het komt ook voor dat ten behoeve van het samenwerkingsverband eigen kantoorfaciliteiten bestaan. De in de praktijk gemaakte keuzes hangen bovendien samen met het feit in hoeverre medewerkers van het samenwerkingsverband door de deelnemende gemeenten worden gemandateerd tot het nemen van besluiten waarvan de

besluitvorming wordt voorbereid binnen het samenwerkingsverband.

De juridische vorm blijkt in de praktijk uiteen te lopen van (naast het feitelijk 'uitlenen' van ambtenaren van de ene gemeente aan de andere) privaatrechtelijke constructies tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wgr en verschillende varianten daar tussenin.[48] Vanuit een oogpunt van overzichtelijkheid is het wellicht wenselijk dat intergemeentelijke samenwerking in een wettelijk voorgeschreven rechtsvorm wordt gegoten, maar dat de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming afhangt van de gekozen rechtsvorm acht ik vooralsnog niet aangetoond. De Commissie Mans lijkt de aanbeveling tot de verplichte instelling van een openbaar lichaam op grond van de Wgr weliswaar te baseren op de vereiste kwaliteit van de intergemeentelijke samenwerking, maar het commissierapport onderbouwt niet dat de kwaliteit van besluitvorming *alleen* met die rechtsvorm in voldoende mate kan worden geborgd. Toegegeven, in de Wet milieubeheer biedt art. 18.3e (lid 4) ook een grondslag om gemeenten door middel van een door gedeputeerde staten te geven aanwijzing te verplichten tot samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt eveneens verplicht tot de instelling van een openbaar lichaam als bedoeld in art. 8 Wgr. Het feit dat de Wet milieubeheer een dergelijke regeling kent, hoeft mijns inziens echter nog niet te betekenen dat een vergelijkbare regeling de enig denkbare is in het kader van de Wabo om de kwaliteit van besluitvorming te waarborgen. Verdedigd kan worden dat de autonomie van gemeenten zoals die in art. 124 Grondwet is neergelegd vereist, dat de keuze voor de rechtsvorm van intergemeentelijke samenwerking primair aan gemeenten moet worden overgelaten. Uiteraard zal wel aannemelijk moeten worden gemaakt dat met de gekozen rechtsvorm een behoorlijke kwaliteit van besluitvorming is gewaarborgd.

6 Overgang beslisbevoegdheid provinciale inrichtingen

Het laatste te bespreken onderdeel van de package deal betreft het verschuiven van de beslisbevoegdheid voor provinciale inrichtingen van het college van gedeputeerde staten naar het college van burgemeester en wethouders.[49] Het gaat om inrichtingen die vanwege de relatief grote nadelige gevolgen voor het milieu die de bedrijfsactiviteiten kunnen hebben, in het Inrichtingen en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb) onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten zijn gebracht. Op het eerste gezicht staat dit onderdeel los van de introductie van kwaliteitseisen en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten. Maar een relatie met regionale uitvoeringsdiensten doet zich wel degelijk voor: totdat die diensten operationeel zijn, houden gedeputeerde staten in de plannen van het kabinet een 'deelbevoegdheid' bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor provinciale inrichtingen. Een enkele kanttekening daarbij.

Ik vermoed dat de regeling voornamelijk 'part of the deal' is geworden om de VNG over de streep te trekken.[50] Maar of de regeling verstandig is kan worden betwijfeld. In de eerste plaats gaat het kabinet bij de beoogde 'deelbevoegdheid' uit van tijdelijkheid. De vraag is echter hoe tijdelijk dat zal blijken te zijn. In de tweede plaats is de term 'deelbevoegdheid' verwarrend. Onder vigeur van de Wabo is er te allen tijde maar één bestuursorgaan dat bevoegd is om een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning te nemen.[51] Als gedeputeerde staten het bevoegde gezag blijven ten aanzien van provinciale inrichtingen dan betekent dat weliswaar een afwijking van de hoofdregel in de Wabo dat het college van B en W beslist op een aanvraag om omgevingsvergunning, maar aan die afwijking zijn naar mijn idee minder complicaties verbonden dan aan een verschuiving van het bevoegde gezag.[52]

7 Ter afsluiting

Kwaliteit van besluitvorming is een groot goed. Die kwaliteit laat in de praktijk dikwijls te wensen over. Het formuleren van kwaliteitseisen kan bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van besluitvorming, maar die eisen moeten dan wel toepasbaar en haalbaar zijn. De kwaliteitseisen die in het kader van de behandeling van de Invoeringswet Wabo ter discussie

staan, schieten hun doel vanwege de grote mate van detaillering en complexiteit naar alle waarschijnlijkheid voorbij. Veel gemeenten zullen naar verwachting niet aan de voorgestelde eisen kunnen voldoen, zeker niet binnen de door het kabinet voorgestelde termijn. Dat klemmt temeer, omdat de sanctie die het kabinet in petto heeft voor gemeenten die niet (tijdig) voldoen aan de kwaliteitseisen, te weten het verplicht overdragen van gemeentelijke taken aan regionale uitvoeringsdiensten, bedenkelijk is. De suggestie van het kabinet dat gedeputeerde staten op basis van de taakverwaarlozingsregeling van art. 124 Gemw in de plaats kunnen treden van de gemeenteraad en gemeentelijke taken kunnen overhevelen naar regionale uitvoeringsdiensten, berust op een onjuiste uitleg van genoemd wetsartikel. Wat betreft gemeentelijke samenwerking in regionale uitvoeringsdiensten, blijkt het kabinet overigens toch een verplichting daartoe in de Wabo te willen opnemen voor zover het 'basistaken' en 'complexe omgevingsvergunningen' betreft. Afgezien van de (voorlopige) onbepaaldheid van deze begrippen, lijkt een dergelijke verplichting haaks te staan op het standpunt dat de Eerste Kamer in een eerdere fase van het wetgevingstraject van de Wabo heeft ingenomen. Als al tot gemeentelijke samenwerking wordt besloten, dan zou de samenwerkende gemeenten primair zelf de keuze moeten worden gelaten in welke (rechts)vorm die samenwerking wordt gegoten, zodat bestaande samenwerkingsverbanden die naar behoren functioneren, kunnen worden voortgezet.

Om verder uitstel van de inwerkingtreding van de Wabo te voorkomen, tracht het kabinet de discussie over de invoering van kwaliteitseisen en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten los te koppelen van de inwerkingtreding van de Wabo. Juridisch gezien is dat mogelijk. Gegeven echter het feit dat kwaliteitseisen en regionale uitvoeringsdiensten tegelijkertijd door het kabinet worden gepresenteerd als wezenlijke componenten van de uitvoeringstructuur - het 'eindbeeld' - zoals die onder vigeur van de Wabo behoort te zijn, is een volledige loskoppeling niet logisch. Als het kabinet oprecht meent dat een deugdelijke uitvoering van de Wabo de introductie van kwaliteitseisen en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten vereist, dan is het toch merkwaardig dat de Wabo eerst zonder die noodzakelijk geachte elementen in werking treedt.

Voetnoot

[1]

Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer is hoogleraar omgevingsrecht bij de vaksectie Bestuursrecht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is tevens verbonden aan KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 31 januari 2010.

[2]

*Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 9, onder meer p. 19, 59 en 94. Voor analyses van het wetsvoorstel zij verwezen naar de themanummers van *Milieu en Recht* (nummer 10, 2009) en het *Tijdschrift voor Bouwrecht* (januari 2010).*

[3]

Alleen ten aanzien van de versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis lijken de gevolgen van een gebrekkige ambtelijke voorbereiding onderkend. Bij die projecten wordt ten behoeve van een 'goede begeleiding en tijdige afronding van het project' verplicht tot het instellen van 'projectcommissies'; zie art. 2.20 lid 3 van het wetsvoorstel, *Kamerstukken I 2009/10, 32 127, A*.

[4]

Rapport getiteld: *De Tijd is rijp*, juli 2008. Onder meer te raadplegen op www.minvrom.nl.

[5]

Rapport getiteld: *Van generiek naar specifiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, september 2007. Onder meer te raadplegen op

www.minbzk.nl.

- [6] *Kamerstukken I* 2009/10, 31 953, D.
- [7] Ingevolge art. 2.4 lid 1 Wabo is het college van B en W in de regel het bevoegde gezag om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen.
- [8] De Commissie Mans constateert dat veel gemeenten te klein zijn voor de schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden; *De tijd is rijp*, p. 7. Zie over het gebrek aan deskundigheid en continuïteit ook het rapport van de Commissie Elverding, *Sneller en beter*, p. 8 en 12.
- [9] *De tijd is rijp*, p. 9. Ook de Commissie Oosting wijst op de positieve effecten die opschaling in de vorm van samenwerking kan hebben: *Van generiek naar specifiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, september 2007, p. 4-5 en 62-63.
- [10] *De tijd is rijp*, p. 9-10.
- [11] *Van generiek naar specifiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, september 2007, p. 4-5 en 62 en 66.
- [12] *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 215 en *Kamerstukken II* 2008/09, 29 383, nr. 124.
- [13] Zie ook *Kamerstukken I* 2009/10, 31 953, D.
- [14] Ledenbrief VNG van 10 oktober 2008, kenmerk BAMM/u200801753 (onder meer te raadplegen via www.vng.nl).
- [15] Daarover o.a. *Kamerstukken II* 2008/09, 29 383, nr. 132.
- [16] BRZO-bedrijven zijn bedrijven waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is; bij deze bedrijven bestaat een verhoogd veiligheidsrisico. IPPC-bedrijven zijn bedrijven die door de aard en de omvang van de bedrijfsactiviteiten vallen onder de reikwijdte van de Europese IPPC-richtlijn.
- [17] Naar verwachting tot 1 juli 2010. Of die datum wordt gehaald, hangt vooral af van de voortgang van de behandeling van de Invoeringswet Wabo in de Eerste Kamer.
- [18] De introductie van kwaliteitseisen vindt zijn oorsprong echter in het Transitieprogramma Werk in uitvoering, onder meer te raadplegen via www.minvrom.nl.
- [19] *Stb.* 2008, 496. De uitwerking is te vinden in art. 7 Besluit omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (mor; concepten van 8 juni 2009, te raadplegen via www.minvrom.nl).
- [20] Gebaseerd op art. 18.3 lid 1 t/m 3 Wm.
- [21] Art. 124 Gw.

- [22] Die uitzondering zal expliciet in art. 5.3 lid 1 Wabo worden opgenomen; zie art. 1.1 onderdeel NN van de Invoeringswet Wabo; *Kamerstukken I* 2008/09, 31 953, A. Voor de discussie zij verwezen naar J.M.H.F. Teunissen, 'Nieuw omgevingsrecht: lokale autonomie in het geding', *Gst.* 2007, nr. 38 en A.G.A. Nijmeijer, 'Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?', *Gst.* 2008, nr. 108.
- [23] Art. 2.2 lid 1 onderdeel b Wabo.
- [24] 'Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma', versie 2.0, *KPMG Sustainability*, december 2009 (onder meer te vinden via www.minvrom.nl). De geformuleerde kwaliteitseisen zijn nog niet door het kabinet overgenomen.
- [25] Het rapport bestaat uit een Deel A en een Deel B, die gezamenlijk ruim 150 bladzijden omvatten.
- [26] Kritische massa betreft opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Proceskwaliteit heeft betrekking op de werkprocessen die bij de besluitvorming worden gehanteerd. Kwaliteitseisen met betrekking tot inhoud van besluitvorming en prioriteitstelling gaan bijvoorbeeld over de diepgang waarmee een aanvraag om omgevingsvergunning getoetst wordt; zie 'Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma', versie 2.0, *KPMG Sustainability*, december 2009, Deel A, p. 4.
- [27] Zie hoofdstuk 6 van Deel A.
- [28] 'Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma', versie 2.0, *KPMG Sustainability*, december 2009, Deel B, p. 67.
- [29] Zie de 'spelregels' die in hoofdstuk 6 van Deel A (par. 6.1.7) worden gegeven voor het uitbesteden van activiteiten.
- [30] 'Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma', versie 2.0, *KPMG Sustainability*, december 2009, Deel A, p. 33.
- [31] Brief VNG van 10 november 2009, kenmerk BAMM/u200902438 (onder meer te vinden via www.vng.nl, zoeken op voornoemd briefkenmerk). De VNG geeft in de brief aan in februari 2010 eerst een nader bestuurlijk overleg met het IPO en de minister van VROM te willen hebben.
- [32] Zie par. 1.4 van de Deel A, 'Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma', versie 2.0, *KPMG Sustainability*, december 2009.
- [33] 'Toets der kwaliteit, Ex ante beoordeling kwaliteitscriteria omgevingsrecht', *Arena Consulting*, november 2009, aanbeveling 2 (te raadplegen via www.google.nl).
- [34] 'Toets der kwaliteit, Ex ante beoordeling kwaliteitscriteria omgevingsrecht', *Arena Consulting*, november 2009, aanbeveling 6 (te raadplegen via www.google.nl).
- [35] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.1.

- [36] In dat stadium van het wetgevingstraject doorgaans nog aangeduid als 'omgevingsdiensten'; motie-Huijbregts-Schiedon c.s, *Kamerstukken I*, 2008/09, 30 844, I. Zie ook A.B. Blomberg, 'Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht', *TO* 2008, p. 125-135.
- [37] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.1.
- [38] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.2.
- [39] Toezicht op het gebied van bouwen, wonen en ruimtelijke ordening behoren niet tot dit basispakket maar kunnen wel vrijwillig door gemeenten bij de regionale uitvoeringsdienst worden ondergebracht.
- [40] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.2. De Commissie Mans deed een vergelijkbare aanbeveling (zie par. 2).
- [41] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.1.
- [42] Zie mijn bijdrage 'Het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer: tussen potemkindorp en Waterloo?', *Gst.* 2008, 108, i.h.b. p. 527.
- [43] De Wabo is bovendien een wet met een algemeen karakter die geen betrekking heeft op een specifiek terrein van overheidsbemoediging zodat van medebewind geen sprake kan zijn; vergelijk C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (zesde druk), Deventer: Kluwer 2008 p. 478-481.
- [44] Vergelijk art. 18.3e lid 2 WMB.
- [45] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.2.
- [46] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.2.
- [47] *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L, par. 2.2.
- [48] Voor een overzicht van bestaande intergemeentelijke samenwerkingsvormen zij verwezen naar de zogenoemde 'staalkaart' die als bijlage is te vinden in de Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handavingsstructuur milieu, te raadplegen o.a. via www.minvorm.nl.
- [49] Met uitzondering van de BRZO- en de IPPC-bedrijven; zie ook voetnoot 16.
- [50] De VNG had daarvoor al eerder gepleit omdat de gemeente als 'spil' in de uitvoering van de Wabo zou moeten worden gezien; zie de VNG-brief van 20 april 2009, kenmerk ECGR/u200900694 die als bijlage is gevoegd bij *Kamerstukken I* 2008/09, 30 844, L.
- [51] Art. 2.4 Wabo.
- [52] Art. 2.4 lid 2 Wabo biedt een expliciete grondslag om in bepaalde gevallen gedeputeerde

staten als bevoegd gezag aan te wijzen.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 22-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.