

rijksuniversiteit  
groningen

2014 | 400 jaar

VU



VRIJE  
UNIVERSITEIT  
AMSTERDAM

Faculteit der  
Rechtsgeleerdheid

Prof. mr. D.J. Elzinga, mr. R.J.M.H. de Greef en mr. dr. S.A.J. Munneke

# Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk- juridische loep

Het wetsvoorstel 'verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving' in het licht van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Wet revitalisering generiek toezicht



## Inhoud

Vooraf.....	3
Hoofdstuk 1: Algemeen beoordelingskader .....	4
Hoofdstuk 2: Achtergronden Wet VTH .....	6
2.1 Commissie Mans .....	6
2.2 Package deal.....	6
2.3 Wet VTH .....	8
Hoofdstuk 3: Wet gemeenschappelijke regelingen .....	12
3.1 Bundeling en integratie; vrijwilligheid van samenwerking .....	12
3.2 Verlengd lokaal bestuur .....	15
3.3 Gevolgen mandaat .....	20
Hoofdstuk 4: Wet revitalisering generiek toezicht .....	22
4.1 Wet revitalisering generiek toezicht .....	22
4.2 Betekenis van de Wet RGT voor omgevingsdiensten .....	23
4.3 ‘Tweepettenproblematiek’ .....	24
4.4 ‘Regionalisering’ .....	24
Hoofdstuk 5: Conclusies .....	25
5.1 Algemene conclusies .....	25
5.2 Omgevingsdiensten en Wgr .....	26
5.3 Omgevingsdiensten en Wet RGT.....	27
5.4 Balans: Pseudo-deconcentratie of echte deconcentratie? .....	28

## Vooraf

Op 13 februari 2014 diende de regering het wetsvoorstel ‘verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving’ (hierna: Wet VTH)<sup>1</sup> in bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt de afspraken die door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zijn gemaakt in de zogenoemde *Package deal*<sup>2</sup> te verankeren in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Het betreft daarbij onder meer de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten of omgevingsdiensten<sup>3</sup>, het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en het verminderen van bestuurlijke drukte door versoepeling van het interbestuurlijk toezicht.<sup>4</sup>

De ons gestelde vraag is om in kaart te brengen wat de bestuurlijk-juridische consequenties zijn van het voorstel voor de Wet VTH. Meer in het bijzonder is de vraag wat de positie van het gemeente- en het provinciebestuur is als bevoegde gezagen voor de Wabo respectievelijk het Besluit risico’s zware ongevallen 1999 (hierna: BRZO). Leidt dit wetsvoorstel tot een duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente- en provinciebesturen als bevoegde gezagen enerzijds, en de omgevingsdiensten als ‘onafhankelijke’ uitvoerders anderzijds? Daarbij moet het door de Afdeling advisering van de Raad van State gesignaleerde hybride stelsel betrokken worden. Daarnaast is, in het kader van het interbestuurlijk toezicht, de vraag of de bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de decentrale overheden en tussen gedeputeerde staten en het gemeentebestuur wel transparant is.

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, nr. 2.

<sup>2</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 29 383, nr. 130.

<sup>3</sup> De termen omgevingsdienst en regionale uitvoeringsdienst worden in dit advies als synoniemen gebruikt. In het wetsvoorstel wordt thans van omgevingsdiensten gesproken, nu de meeste diensten zich zo genoemd hebben. Tot aan het wetsvoorstel was in stukken van het kabinet juist de term regionale uitvoeringsdienst meer in zwang. In het Besluit OM-afdoening wordt nog steeds gesproken van een regionale uitvoeringsdienst (art. 4.1 en 4.2).

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 872, nr. 3 (hierna: *MvT*), p. 1.

## Hoofdstuk 1: Algemeen beoordelingskader

De voorliggende wettelijke fundering van de omgevingsdiensten kan worden bekeken vanuit een micro-perspectief en vanuit een macro-perspectief. Het micro-perspectief betreft de wens om tot een zo doelmatige wijze van vergunningverlening en handhaving te komen. Het macro-perspectief betreft de vraag of de voorliggende wettelijke fundering op een adequate wijze kan worden ingepast in het openbaar bestuur en de daaraan ten grondslag liggende beginselen en uitgangspunten. In dit advies blijft het micro-perspectief in hoofdzaak onbesproken; er wordt niet ingegaan op de vraag of de omgevingsdiensten de meest doelmatige vorm betreffen en ook wordt geen oordeel gegeven over het proces om tot de omgevingsdiensten te komen. In hoofdzaak wordt bezien hoe de voorstellen zich verhouden tot geldende regelgeving. Daarnaast wordt in meer algemene zin gekeken naar de gevolgen – ook in de zin van precedentwerking – indien het nu voorgestelde format ingang zou vinden.

Een algemene basisgedachte in het Nederlandse openbaar bestuur is dat gemeente, provincie en rijk de hoofdstructuur vormen. Daar bestaan door kiezers gelegitimeerde ‘open huishoudingen’. Deze ‘open huishoudingen’ maken het mogelijk om door regelgeving en bestuur met inzet van vrije en gebonden budgetten nieuwe en oude problemen van een politiek-bestuurlijke oplossing te voorzien. Een en ander laat onverlet dat de focus op de hoofdstructuur onder omstandigheden gepaard gaat met het gebruik van bestuurlijke hulpstructuren: verlengd lokaal bestuur, verlengd provinciaal bestuur, deconcentratie, privaat-publieke samenwerking, etc. Ook kunnen delen van het openbaar bestuur in de vorm van functioneel bestuur worden vormgegeven: de waterschappen, de binnenkort af te schaffen publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie<sup>5</sup> etc. Bij het gebruik van deze vormen en normen is er steeds de noodzaak om de verbinding met de hoofdstructuur in stand te houden en te borgen. Dit algemene beeld van veelvormigheid veronderstelt dat er uitgangspunten en criteria zijn op basis waarvan een taak aan de ene dan wel de andere bestuursvorm wordt toebedeeld. Ook veronderstelt het dat er een finale autoriteit is die inzake de toepasselijke wet- en regelgeving is belast met de toepassing van deze criteria en uitgangspunten.

Een centraal probleem in het Nederlandse openbaar bestuur is echter dat een dergelijke finale autoriteit niet bestaat en ook dat de genoemde taaktoedelingscriteria in hoofdzaak ontbreken. Het gevolg hiervan is dat binnen de diverse beleidssectoren wordt gewerkt met zeer verschillende uitgangspunten en organisatievormen. Vele bestuurlijke paradoxen zijn hiervan het gevolg. En wel met als algemene hoofdtendens dat ondanks de door achtereenvolgende kabinetten herhaalde focus op de hoofdstructuur er in feite sprake is van een ongekende wasdom en wildgroei van vooral bovenlokale regionale hulpstructuren. Daarbij doet zich bovendien het verschijnsel voor dat de gebruikte formats een sterke precedentwerking hebben voor nieuwe sectorale vormen van taaktoedeling. Ook hieruit blijkt dat er geen centrale en finale bestuursautoriteit functioneert – bijvoorbeeld de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – die bij machte is om de dominantie van vakdepartementen bij deze taaktoedelingsoperaties te doorbreken. Decentralisatie krijgt daardoor vaak uiteindelijk sterk centralistische trekken en tevens is er sprake van een sterke verbrokkeling van het openbaar bestuur als geheel.

---

<sup>5</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 910, nr. 2.*

De wettelijke verankering van de omgevingsdiensten wordt in het onderstaande mede gezien vanuit dit algemene beoordelingskader. Meer specifiek wordt gekeken hoe een en andere zich verhoudt met de uitgangspunten van organieke wetgeving, zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr), de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wet RGT).

## Hoofdstuk 2:   Achtergronden Wet VTH

### 2.1   Commissie Mans<sup>6</sup>

De Commissie Mans (hierna: de Commissie) constateert in haar rapport *De tijd is rijp*<sup>7</sup> dat de handhaving binnen het omgevingsrecht beter georganiseerd moet worden. De Commissie pleit daarbij onder meer voor uitvoeringsorganisaties op provinciale of regionale schaal om aan de kwaliteitsmaatstaven te kunnen voldoen. Die schaal mag echter niet te groot worden, gelet op de aard van de overtredingen waarop de handhaving ziet.<sup>8</sup> De Commissie adviseert 25 omgevingsdiensten in te stellen in het hele land waaraan provincies en gemeenten verplicht moeten deelnemen.<sup>9</sup> De omgevingsdiensten zouden op de schaal van de veiligheidsregio moeten worden ingesteld, om samenwerking met politie en justitie makkelijker te maken.<sup>10</sup> De Commissie vindt het wenselijk dat ook waterschappen gaan deelnemen, maar een verplichting daartoe stelt zij niet voor.<sup>11</sup> De wetgever moet de regio's bepalen waarbinnen een omgevingsdienst moet worden ingesteld. De omgevingsdienst is dus, volgens de commissie, noch vrijwillig, noch vrijblijvend. De omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor handhaving. Taken rond vergunningverlening zouden vrijwillig kunnen worden ingebracht door de deelnemers. Voor specifieke taken zoals de BRZO is volgens de Commissie een landelijke schaal nodig.<sup>12</sup>

De Commissie adviseert de omgevingsdienst vorm te geven als gemeenschappelijk openbaar lichaam, zodat de participerende gemeenten (en provincies) eigenaar zijn van de omgevingsdienst.<sup>13</sup> Dat gemeenschappelijk openbaar lichaam is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling. Bij of krachtens de wet wordt het standaardtakenpakket van de omgevingsdiensten vastgesteld. In het voorgestelde model behouden de decentrale overheden hun formele handhavingsbevoegdheden, aldus de Commissie. Het verantwoordelijke bestuur kan gemotiveerd afwijken van het voorstel van de omgevingsdienst. Doel is de handhaving op afstand te zetten en uit het politieke vaarwater te houden, terwijl het bestuur wel de eindbeslissing kan en mag nemen.<sup>14</sup> De Commissie merkt daarbij op dat overdracht (delegatie) van de formele handhavingsbevoegdheden aan de omgevingsdiensten ze nog doelmatiger zou maken, maar dat dit afbreuk zou doen aan rechtsstatelijke principes omdat er dan geen democratische legitimatie meer zou zijn.<sup>15</sup>

### 2.2   Package deal

Het kabinet gaf in zijn reactie op het rapport van de Commissie Mans aan dat het eindbeeld zou moeten zijn dat er 25 omgevingsdiensten komen op de schaal van de veiligheidsregio's.<sup>16</sup> Tot het

<sup>6</sup> Zie ook A.B. Blomberg, 'Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht', *TO* 2008/4, p. 125-135 en C.A.M. van den Brand, 'Effectief handhaven betekent samenwerken!', *TO* 2009/3, p. 97-99.

<sup>7</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 22 343, nr. 201.

<sup>8</sup> *Mans*, p. 43.

<sup>9</sup> *Mans*, p. 48.

<sup>10</sup> *Mans*, p. 53.

<sup>11</sup> *Mans*, p. 49.

<sup>12</sup> *Mans*, p. 43.

<sup>13</sup> *Mans*, p. 50.

<sup>14</sup> *Mans*, p. 52.

<sup>15</sup> *Mans*, p. 52-53. Op dit punt komen wij hieronder nog terug.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 5.

basistakenpakket zou de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening moeten behoren, net als toezicht op naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo. De omgevingsdiensten moeten ook de ambtelijke voorbereiding van sanctionering voor hun rekening nemen.<sup>17</sup> De omgevingsdiensten moeten naar het oordeel van het kabinet worden ingesteld bij gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten en provincies in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Zij krijgen geen eigen bevoegdheden, maar moeten als *shared service* van de eigenaren gaan functioneren. Op die manier zou volgens het kabinet tegemoet worden gekomen aan eisen van democratische legitimatie. De handelingen van het bestuur van de omgevingsdienst worden gelegitimeerd via het stelsel van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr; zie verder hoofdstuk 3), terwijl de uiteindelijke vergunningverlening of het besluit tot sanctionering door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten wordt genomen, zodat dat op die wijze gelegitimeerd is. Overdracht van bevoegdheid mag volgens het kabinet overigens wel.<sup>18</sup>

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt is de zogenoemde *Package deal* gesloten. Daarin is ten aanzien van de rechtsvorm het kabinetsstandpunt overeind gebleven, met dien verstande dat een andere rechtsvorm zou mogen worden gekozen indien alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een gelijkwaardige wijze invulling zou kunnen worden gegeven aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Daarbij moest gedacht worden aan borging van continuïteit en kwaliteit, mogelijkheden voor deelname van andere overheden en gezamenlijke sturing op bestuur en beleid van het samenwerkingsverband (“mede-eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid”).<sup>19</sup> In de *Package Deal* werd het daarnaast mogelijk dat zou worden afgeweken van de territoriale congruentie met de veiligheidsregio.<sup>20</sup>

Onder druk van de Eerste Kamer is de wettelijk verplichte instelling van de omgevingsdiensten losgelaten.<sup>21</sup> De Tweede Kamer voegde daaraan toe dat het vervallen van de wettelijke plicht niet tot vrijblijvendheid mocht leiden en dat de wettelijke verplichting moest worden heroverwogen wanneer het ‘bottom-up-proces’ niet tot resultaat zou leiden.<sup>22</sup> Ook Blomberg pleitte voor vasthouden aan het verplichte karakter, omdat het verleden uitwees dat samenwerking anders niet tot stand kwam.<sup>23</sup> Michiels, die lid was van de Commissie Mans, vond het positief dat de *package deal* er toe geleid had dat in het hele land werk werd gemaakt van samenwerking en professionalisering van de handhaving.<sup>24</sup> De verplichte samenwerking in omgevingsdiensten die op afstand van de burger staan zou volgens hem tot kwaliteitsverbetering leiden. Daarnaast zou het democratisch gehalte geborgd zijn, omdat de colleges van burgemeester en wethouders

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 6.

<sup>18</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 6. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 31.

<sup>19</sup> Vgl. *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 41, p. 4.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 29 383, nr. 130, p. 7.

<sup>21</sup> *Kamerstukken I* 2009/10, 31 953, nr. I. Het bij wet verplichten van samenwerking werd eerder o.a. gehanteerd voor de regionale brandweer en de GHOR-regio's welke zijn opgegaan in de veiligheidsregio's (art. 9 e.v. Wet veiligheidsregio's), alsmede voor bijvoorbeeld de regionale gezondheidsdiensten (art. 14 Wet publieke gezondheid).

<sup>22</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 31 953, nr. 33. Zie ook *MvT*, p. 7.

<sup>23</sup> Blomberg, *TO* 2008/4, p. 132-133.

<sup>24</sup> F.C.M.A. Michiels, ‘Regionale handhaving van omgevingsrecht: een noodzakelijk goed’, *TO* 2009/3, p. 100-106.

(gemotiveerd) konden afwijken van de adviezen van de omgevingsdienst. Michiels is echter ook kritisch over de beperking van het basistakenpakket tot met name milieutaken. De integrale handhavingdienst die binnen de Wabo-gedachte past, was volgens hem blijkbaar nog onhaalbaar.

## 2.3 Wet VTH

De Wet VTH beoogt de *package deal* en de daaropvolgende bestuurlijke afspraken wettelijk te verankeren, om zo te voorkomen dat er in toekomst toch weer enige vorm van vrijblijvendheid ontstaat.<sup>25</sup> Met de Wet VTH wordt een nieuw artikel 5.8 aan de Wabo toegevoegd.<sup>26</sup> Het artikel luidt:

### Artikel 5.8 Wabo-nieuw

1. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of tot een kring van daartoe bij regeling van Onze Minister en van Onze Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen gemeenten, stellen voor die regio of kring, onderscheidenlijk voor meerdere regio's, onderscheidenlijk kringen, een omgevingsdienst in als openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten dragen er zorg voor dat de taken, bedoeld in de artikelen 5.3 en 5.4, in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd voor zover dat noodzakelijk is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van die taken en bevoegdheden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden taken als bedoeld in het tweede lid aangewezen die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Daarbij kan worden bepaald dat bepaalde taken, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken is vereist, uitsluitend door bij die maatregel aangewezen omgevingsdiensten worden uitgevoerd.
4. Bij of krachtens de maatregel, bedoeld in het derde lid, kunnen regels worden gesteld over de instelling en organisatie van een omgevingsdienst.

### 2.3.1 Rechtsvorm omgevingsdienst

Uit artikel 5.8 lid 1 Wabo-nieuw volgt dat de omgevingsdienst moet worden vormgegeven als gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van artikel 8 lid 1 Wgr. Daarmee wordt de rechtsvorm dus voorgeschreven, zodat andere vormen niet meer mogelijk zijn.<sup>27</sup> De centrumregeling (art. 8 lid 3 Wgr) heeft afgedaan omdat niet duidelijk is of de provincie zijn bevoegdheden bij de centrumgemeente zou kunnen onderbrengen<sup>28</sup> en omdat er dan geen sprake is van medeverantwoordelijkheid en mede-eigenaarschap van de gastgemeenten en provincie.<sup>29</sup> De bedrijfsvoeringsorganisatie, een nieuwe samenwerkingsvorm die binnenkort in de Wgr wordt geïntroduceerd<sup>30</sup>, is evenmin mogelijk, terwijl de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu eerder

<sup>25</sup> MvT, p. 8.

<sup>26</sup> Waar hierna wordt gesproken van Wabo-nieuw wordt de Wabo bedoeld zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet VTH.

<sup>27</sup> MvT, p. 19.

<sup>28</sup> Er zou natuurlijk ook voor een centrumprovincie kunnen worden gekozen. Bij een centrumregeling kan echter alleen sprake zijn van mandaat, en mandaat tussen bestuurslagen (tussen provincie en gemeente bijvoorbeeld) is slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegestaan, aldus vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Zie R.J.M.H. de Greef, 'Over centrumgemeenten, centrumconstructies en centrumregelingen', *Gst.* 2012/95.

<sup>29</sup> MvT, p. 19.

<sup>30</sup> *Kamerstukken I* 2013/13, 33 597, nr. A. Zie R.J.M.H. de Greef, 'De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking?', *Gst.* 2013/125.



van mening was dat dit een geschikte vorm was.<sup>31</sup> De drie zogenoemde *netwerkomgevingsdiensten* die nu nog bestaan, zullen dus moeten worden omgevormd tot een gemeenschappelijk openbaar lichaam. De memorie van toelichting lijkt nog een opening te laten om hiervan af te wijken (afhankelijk van de geplande evaluatie)<sup>32</sup>, maar het wetsvoorstel kent die opening niet. In de memorie wordt wel duidelijk aangegeven dat na inwerkingtreding van de Wet VTH de omvorming kan worden afgedwongen via interbestuurlijk toezicht.<sup>33</sup> Vanaf dat moment *moet* de omgevingsdienst dus de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam hebben.

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam, de omgevingsdienst, wordt ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling die wordt getroffen tussen de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten (art. 5.8 lid 1 Wabo-nieuw). Dat betekent dat sprake is van een zogenoemde *collegeregeling*. Hoofdstuk 3 gaat op de gevolgen hiervan in. Het is volgens de regering van belang dat alle colleges ook daadwerkelijk deelnemen en zodoende mede-eigenaar worden van de omgevingsdienst. Op die manier dragen zij ook medeverantwoordelijkheid voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de omgevingsdienst.<sup>34</sup> Het uitsluitend maken van contractuele afspraken is daarvoor niet afdoende.<sup>35</sup>

Bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) kunnen nadere eisen aan de vormgeving van de omgevingsdienst worden gesteld (art. 5.8 lid 4 Wabo-nieuw). Omdat er thans nog geen voorstel voor deze AMvB bekend is, wordt hierop verder niet ingegaan.

### 2.3.2 Werkgebied

De gemeenschappelijke regeling moet worden getroffen tussen de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten van één veiligheidsregio samen met gedeputeerde staten van de provincie(s) waarin die gemeenten liggen (art. 5.8 lid 1 Wabo-nieuw). De doelstelling van het wetsvoorstel is namelijk congruentie met de veiligheidsregio.<sup>36</sup> Het is ook mogelijk dat voor twee of meer veiligheidsregio's samen één omgevingsdienst wordt ingesteld. Het komt echter ook voor dat binnen één veiligheidsregio meerdere omgevingsdiensten functioneren. In dat geval wordt gesproken van kringen. Een kring mag echter niet in meer dan één veiligheidsregio liggen. De huidige situatie wordt gecodificeerd in een ministeriële regeling. Het streven van de regering blijft om tot volledige congruentie met de veiligheidsregio's te komen, waarbij er dus maximaal één omgevingsdienst per veiligheidsregio (of meerdere veiligheidsregio's) is.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 31 953, nr. 41, p. 5.

<sup>32</sup> *MvT*, p. 19.

<sup>33</sup> *MvT*, p. 19.

<sup>34</sup> *MvT*, p. 18.

<sup>35</sup> Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31 953, nr. 51, p. 2. Het uitsluitend maken van contractuele afspraken zonder deelneming zou ook kunnen leiden tot een aanbestedingsprobleem. Zie daaromtrent HvJ EU 13 juni 2013, nr. C-386/11, *Gst.* 2013/97, m.nt. R.J.M.H. de Greef en F.H.K. Theissen; *JAAN* 2013/130, m.nt. T. van Wijk (*Piepenbrock*). Deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling kunnen in beginsel gebruik maken van de uitzondering van de *inbesteding*.

<sup>36</sup> *MvT*, p. 18.

<sup>37</sup> *MvT*, p. 18.

### 2.3.3 Taken en bevoegdheden

De omgevingsdienst moet in elk geval het zogenoemde *basistakenpakket* gaan uitvoeren voor de deelnemende gemeente- en provinciebesturen. Dit minimumpakket wordt bij AMvB vastgelegd (art. 5.8 lid 3 Wabo-nieuw). Het gaat bij de uitvoering van deze taken expliciet niet om *overdracht* van de bevoegdheid om besluiten te nemen.<sup>38</sup> Hoewel het wetsvoorstel op dat punt zwijgt, gaat de regering er van uit dat de bevoegdheid tot het nemen van handhavingsbesluiten wordt gemandateerd aan de directeur van de omgevingsdienst voor in ieder geval dat basistakenpakket.<sup>39</sup> De regering vindt mandaat wenselijk omdat dit een doortastend en onafhankelijk handhavend optreden tegen overtredingen bevordert.<sup>40</sup> Ten tijde van de invoering van de Wabo was het kabinet nog van oordeel dat mandaat niet bruikbaar zou zijn. Indien een provincie- of gemeentebestuur aan organen of ambtenaren van een omgevingsdienst mandaat verleent is immers sprake van mandaat aan niet-ondergeschikten. Een dergelijk mandaat zou volgens het kabinet alleen mogelijk zijn als er geen algemene bevoegdheidsverschuiving plaatsvindt en indien geen vrijheid bestaat voor de gemandateerde om eigen beleid te vormen en uit te voeren.<sup>41</sup> Het (nieuwe) kabinet is daar dus blijkbaar op teruggekomen.

Het kabinet gaat hiermee ook verder dan de *package deal* of het voorstel van de Commissie Mans. In die stukken wordt er immers van uitgegaan dat de omgevingsdienst slechts aan voorbereiding van besluiten doet (zowel bij vergunningverlening als bij handhaving), waarna het bevoegde gezag het besluit neemt. Het bevoegd gezag is daarbij wel gebonden aan het advies van de omgevingsdienst, in die zin dat afwijking van het advies moet worden gemotiveerd en dit in een verslag vast komt te liggen dat aan de raad respectievelijk aan gedeputeerde staten moet worden gezonden (art. 5.9 Wabo-nieuw). Het wetsvoorstel zelf voorziet niet in de mandatering, noch wordt mandaat voorgeschreven. Dit omdat de regering van oordeel is dat het verplicht voorschrijven van mandaat niet is toegestaan.<sup>42</sup> Waarom dat niet is toegestaan, wordt niet vermeld. Het past misschien niet bij het karakter van mandaat, maar dat wil nog niet zeggen dat het niet is toegestaan. Daarnaast zou dan hetzelfde kunnen gelden voor het verplichte *opdragen* van taken aan een omgevingsdienst. Met opdragen wordt binnen het gemeente- en provincierecht van oudsher namelijk ook op mandaat bedoeld.<sup>43</sup> Bij de invoering van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is het zogenoemde *uitvoeringsmandaat*, de vorm van ‘mandaat’ of opdracht waar het in de Wet VTH om gaat (“taakopdracht” zonder publiekrechtelijke bevoegdheidstoekenning), buiten de Awb gehouden. De Awb gaat uit van (*beslis*)*mandaat* (art. 10:1 Awb) en *ondertekeningsmandaat* (art. 10:11 Awb). Dat laat onverlet dat het (voorbereidend) handelen van de ambtenaar van de omgevingsdienst in het kader van de vergunningverlening of de handhaving, toch aan de gemeente moet worden toegerekend (vgl. art. 10:12 Awb).

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst in zijn advies op dit punt. De Afdeling omschrijft het als een hybride model van een opgelegd basistakenpakket enerzijds en een ‘vrijwillig verplicht’

<sup>38</sup> MvT, p. 16 en 20.

<sup>39</sup> MvT, p. 16.

<sup>40</sup> MvT, p. 20.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 32.

<sup>42</sup> MvT, p. 20.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3, p. 55-56.

mandaat anderzijds.<sup>44</sup> Volgens de Afdeling doet het idee van een basistakenpakket materieel afbreuk aan de één-vergunning-gedachte van de Wabo en bij 'verplichte' mandatering evenzeer aan de positie van de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten als mandaatgevers.<sup>45</sup> Het volgende hoofdstuk gaat nader in op dit advies.

### 2.3.4 Interbestuurlijk toezicht

Artikel 5.8 lid 3 Wabo-nieuw bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur taken worden aangewezen die verplicht in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd, waarbij de AMvB kan bepalen dat die taken uitsluitend door specifiek aangewezen omgevingsdiensten mogen worden uitgevoerd, gelet op de bijzondere deskundigheid die daarvoor is vereist, en waarbij de AMvB ook regels kan bevatten over de instelling en organisatie van de omgevingsdienst (art. 5.8. lid 4 Wabo-nieuw). Deze bepaling maakt het voor de regering dus ook mogelijk door wijziging van de betreffende AMvB daaraan nieuwe taken toe te voegen, wanneer zij van oordeel is dat die taken verplicht door een omgevingsdienst zouden moeten worden uitgevoerd. Op deze wijze kunnen taken aan de vrijheid van gemeente- en provinciebestuur worden onttrokken. Het betreft hier in feite een vorm van interbestuurlijk toezicht waarbij de regering als toezichthouder optreedt op de werkwijze van de gemeente- en provinciebesturen en de omgevingsdiensten, en waarbij in de wet zelf nauwelijks tot geen clausulering is aangebracht. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het in 2012 herziene interbestuurlijk toezicht en de uitgangspunten daarvan.

De Raad van State wees er in zijn advies op dat in het wetsvoorstel aanvankelijk nog een vorm van verticaal toezicht was opgenomen (art. 5.3 oud). Als gevolg van de kritiek daarop werd dit gewijzigd, en een nieuw artikel 5.9 in het wetsvoorstel ingevoegd waarin niet langer de omgevingsdienst afwijkingen van zijn adviezen moest melden, maar de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten verplicht werden over dergelijke afwijkingen jaarlijks verslag te doen aan respectievelijk de gemeenteraad en provinciale staten, een vorm van horizontale controle dus.<sup>46</sup> Dat is in overeenstemming met de in hoofdstuk 4 nog te bespreken uitgangspunten die bij de herziening van het interbestuurlijk toezicht zijn gehanteerd.

Een en ander neemt niet weg dat het wetsvoorstel opvalt door het grote aantal verplichtingen waarmee gemeente- en provinciebestuur te maken krijgen. Over veel zaken worden bij amvb, en soms bij ministeriële regeling (nadere) regels gesteld, waarmee de regering een grote speelruimte krijgt bij de uiteindelijke vormgeving en werkwijze van de omgevingsdiensten. Vanuit de wens het succes daarvan te verzekeren, en de vrijheid voor gemeenten te beperken is dat begrijpelijk, vanuit het perspectief om de bevoegdheid en legitimatie formeel vanuit de gemeenten en provincies te laten komen, is die grote mate van bemoeienis en inperking van de beleidsvrijheid problematisch te noemen.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 4 (hierna: RvS), p. 3.*

<sup>45</sup> *RvS, p. 4.*

<sup>46</sup> *Kamerstukken II, 2013/14, 33 872, nr. 4, p. 14.*

## Hoofdstuk 3: Wet gemeenschappelijke regelingen

Nu de omgevingsdiensten de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam krijgen (art. 5.8 lid 1 Wabo-nieuw) betekent dat, dat de Wgr van toepassing is. In dit geval is dat hoofdstuk IV van de Wgr, omdat het een samenwerking tussen provincie- en gemeentebesturen betreft.<sup>47</sup> Dit hoofdstuk behandelt het kader van de Wgr, waarbij ook de Awb betrokken wordt.

De huidige Wgr stamt al uit 1985 en is sedertdien nog enkele keren gewijzigd. Daarbij zijn de meeste uitgangspunten uit de jaren '80 echter blijven bestaan of nog verder versterkt. In dit hoofdstuk wordt op die uitgangspunten ingegaan.

### 3.1 Bundeling en integratie; vrijwilligheid van samenwerking

De oude Wgr uit 1950 leidde tot een ondoorzichtig geheel van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten.<sup>48</sup> Dat zou niet bijdragen aan doorzichtigheid en doelmatigheid van de samenwerking en zou tot onduidelijkheid bij de burger leiden.<sup>49</sup> Het zou, door sectorale functionele regelingen, ook niet goed mogelijk zijn om tot een brede belangenafweging te komen. Gemeenschappelijke regelingen waren volgens de regering sowieso al een hinderpaal voor samenhangend beleid, een veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen zou dit nog eens extra versterken. Deelbelangen zouden wel eens overbelicht kunnen worden. Om die reden werd de zogenoemde *bundeling en integratie* geïntroduceerd.<sup>50</sup> Onder bundeling werd verstaan dat de gemeenschappelijke regelingen binnen een bepaald gebied dezelfde deelnemers hadden, terwijl onder integratie werd verstaan dat dergelijke regelingen ook daadwerkelijk zouden samensmelten tot één gemeenschappelijke regeling.<sup>51</sup> Integratie zou echter niet worden afgedwongen, omdat dit afbreuk zou doen aan het vrijwillige karakter van samenwerking, dat voorop moest worden gesteld.<sup>52</sup>

Bij de bundeling en integratie hoorde ook een verruimde mogelijkheid om gemeenschappelijke regelingen op te leggen, indien gemeenten niet zelfstandig tot samenwerking zouden komen, terwijl dat in het kader van een goede belangenbehartiging wel gewenst was.<sup>53</sup> Vrijwillige samenwerking bleef echter het uitgangspunt.<sup>54</sup> In 1994 werd dit nog verder versterkt bij een wijziging van de Wgr.<sup>55</sup> De regering constateerde dat gedeputeerde staten slechts zeer terughoudend gebruik maakten van hun bevoegdheid tot opleggen van een gemeenschappelijke regeling. Dat viel volgens de regering te verklaren door het uitgangspunt van totstandkoming van samenwerking van onderop ("bottom-up" zouden wij dat nu noemen). De regering:

"De nadruk is altijd gelegd op het vrijwillige karakter van samenwerking op basis van de Wgr en op de totstandkoming van samenwerking van onderop. Ingrijpen in de vrije ontwikkeling van intergemeentelijke

<sup>47</sup> Bij de omgevingsdiensten of regionale uitvoeringsdiensten waaraan ook een waterschapsbestuur deelneemt, zoals bijvoorbeeld de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland, is niet hoofdstuk IV Wgr van toepassing, maar hoofdstuk VI Wgr.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 8.

<sup>49</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 15.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 8.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 15.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 18.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 9.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 538, nr. 3, p. 18.

<sup>55</sup> Wet van 21 april 1994, *Stb.* 1994, nr. 399.

samenwerking door de hogere bestuurslagen zou indruisen tegen het streven naar decentralisatie en naar versterking van de rol van het lokale bestuur.”<sup>56</sup>

Opleggen van samenwerking leidt volgens de regering dus onder meer tot afbreuk van het decentralisatiebeginsel en kan niet leiden tot versterking van het lokale bestuur. Verder komt de regering tot de conclusie dat opgelegde samenwerking niet altijd tot resultaat leidt, omdat niet opgelegd kan worden dat een gemeenschappelijke regeling ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.<sup>57</sup> De regering bleef echter wel van mening dat vrijwilligheid niet mocht ontaarden in vrijblijvendheid.<sup>58</sup> De opleggingsprocedure werd dan ook enigszins vereenvoudigd, maar bleef wel een *ultimum remedium*.<sup>59</sup>

De bundeling en integratie is in 2006 afgeschaft.<sup>60</sup> De regering hierover:

“[...] komt de eerste overweging tot afschaffing van de bundelings- en integratieverplichting voort uit de opvatting van het kabinet dat de gemeenten vrij moeten kunnen beslissen over het gebruik van het samenwerkingsinstrumentarium. De gemeente staat van de democratisch gelegitimeerde lichamen in het openbaar bestuur het dichtst bij de burger. Het gemeentebestuur dient in staat te zijn zoveel mogelijk zelfstandig haar beleid te bepalen en de belangen van haar inwoners te behartigen. Intergemeentelijke samenwerking is een nuttige aanvulling op de instrumenten die de gemeente heeft om haar taken te vervullen. [...] Afschaffing van de verplichting tot bundeling en integratie zal gemeenten meer ruimte geven om probleemgericht en op vrijwillige basis samen te werken. Gemeenten worden daarbij niet ondergeschikt gemaakt aan een vast omlijnd samenwerkingsverband, maar kunnen meer zelf de touwtjes in handen houden.”<sup>61</sup>

Doel van de afschaffing was dus om gemeenten meer vrijheid te geven om hun beleid vorm te geven zoals zij zelf wensen en met wie zij wensen. Met de afschaffing van de bundeling en integratie werd ook de vrijwilligheid van samenwerking nog verder op de voorgrond gezet. De procedure tot oplegging werd verder bemoeilijkt, zodat gedeputeerde staten alleen nog konden opleggen op verzoek van een of meer gemeenten.<sup>62</sup> Ook kon de provincie uitvoering van de gemeenschappelijke regeling niet langer afdwingen.<sup>63</sup>

Des te opvallender is het dat sinds 2006 steeds vaker door de regering wordt gehamerd op congruentie, een woord dat een synoniem lijkt voor de voormalige bundeling. Verder valt op dat het beleid onder de Wgr steeds meer is geworden dat vrijwilligheid van samenwerking voorop moet staan, terwijl in sectorale regelgeving de verplichte samenwerking een vlucht heeft genomen. Dit begon al bij de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding uit 2004. Deze wet schreef voor dat de regionale brandweer (een gemeenschappelijk openbaar lichaam in de zin van de Wgr) moest worden ingesteld in het gebied van de (toen nog bestaande) politieregio. Vervolgens moest een GHOR-regio worden ingesteld (eveneens een gemeenschappelijk openbaar lichaam) door de colleges binnen het gebied van de regionale brandweer. Zo waren de politieregio's (functioneel bestuur), de regionale brandweer en de GHOR-regio gebundeld. Bij de invoering van de Wet veiligheidsregio's in 2009 zijn

<sup>56</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 139, nr. 3, p. 2.

<sup>57</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 139, nr. 3, p. 2-3.

<sup>58</sup> Kamerstukken II 1992/93, 23 139, nr. 3, p. 3.

<sup>59</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23 139, nr. 6, p. 4-5.

<sup>60</sup> Wet van 24 november 2005, *Stb.* 2006, nr. 668. Zie D.J. de Vries, 'De Wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006', *Gst.* 2006/132.

<sup>61</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 008, nr. 3, p. 3.

<sup>62</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 008, nr. 3, p. 6.

<sup>63</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 27 008, nr. 3, p. 6.

de regionale brandweer en de GHOR-regio's geïntegreerd tot de veiligheidsregio<sup>64</sup>, die nog steeds congruent moest zijn met de politieregio.<sup>65</sup>

Toen de veiligheidsregio's operationeel waren, bleek het handig om ook de gemeentelijke gezondheidsdienst, die nauwe samenhang had met de GHOR-taak binnen de veiligheidsregio, te regionaliseren. Sinds 2012 bepaalt artikel 14 van de Wet publieke gezondheid dan ook dat de regionale gezondheidsdienst territoriaal congruent moet zijn met de veiligheidsregio.<sup>66</sup> De veiligheidsregio en de regionale gezondheidsdienst zijn als het ware dus gebundeld. Ook de omgevingsdiensten moeten nu dus congruent worden met de veiligheidsregio (zie hoofdstuk 2). Het argument is steeds dat het afstemming vergemakkelijkt tussen de verschillende openbare lichamen. Of de verregaande regionalisering de afstemming tussen het gemeenschappelijk openbaar lichaam en zijn deelnemers ook vergemakkelijkt, wordt daarbij niet bekeken.

Bij de aanstaande decentralisaties in het zorg- en sociale domein wordt 'semi'-verplichte samenwerking ook gehanteerd, net als bij de omgevingsdiensten. Zoals wij hierboven zagen, vond de regering dit eerder nog in strijd met de decentralisatiegedachte. En naar de letter van de wet is dat ook zo. Artikel 117 lid 2 Gemeentewet schrijft voor dat taken die op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kunnen worden behartigd, in beginsel ook aan de gemeentebesturen worden overgelaten. Het doet dan raar aan dat eerst wordt geconcludeerd dat er gedecentraliseerd moet worden omdat de gemeenten (blijkbaar) daartoe geëquipeerd (zouden moeten) zijn, en dat vervolgens geconstateerd wordt dat gemeenten eigenlijk niet op die taak berekend zijn, en het voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering noodzakelijk is dat wordt samengewerkt.

Wat ook zij van de (semi-)verplichte samenwerking, deze doet in elk geval afbreuk aan de democratische legitimatie van de besluiten van het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam en de invulling van de gemeenschappelijke regeling.<sup>67</sup> Een collegeregeling komt tot stand met toestemming van de raad (art. 1 lid 2 Wgr), welke toestemming kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Bij verplichte samenwerking kan de raad deze toestemming eigenlijk niet onthouden, omdat het college wettelijk verplicht is de gemeenschappelijke regeling te treffen. De raad heeft dan vooraf dus minder sturingsmogelijkheden. De stok achter de deur van de raad, blijkt niet meer dan een takje te zijn.

Ook bij uittreding speelt de verplichte samenwerking een rol. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes schreef in zijn notitie *Democratische Legitimatie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden*<sup>68</sup> dat uittreding de ultieme consequentie is als na democratische controle

<sup>64</sup> Zie R.J.M.H. de Greef, 'De veiligheidsregio's: verlengd lokaal bestuur of toch functioneel bestuur?', *Gst.* 2009/97.

<sup>65</sup> Bij de nationalisering van de politie is deze congruentie-eis komen te vervallen.

<sup>66</sup> Zie hieromtrent R.J.M.H. de Greef en S.E. Zijlstra, *Regionale gezondheidsdienst & Veiligheidsregio's: Integratie van deze openbare lichamen in het licht van de Wet publieke gezondheid, de Wet veiligheidsregio's en de Wet gemeenschappelijke regelingen*, Amsterdam: VU 2013.

<sup>67</sup> Met dien verstande dat hier kan worden opgemerkt dat de invulling van de gemeenschappelijke regeling democratisch gelegitimeerd is door de besluitvorming in de Staten-Generaal, of voor zover de oplegging bij AMvB geschiedt, door controle door de Staten-Generaal.

<sup>68</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2005/06*, 30 300 VII, nr. 4.

blijkt dat een gemeenschappelijke regeling niet het gewenste resultaat boekt.<sup>69</sup> Die ultieme consequentie kan bij verplichte samenwerking dus niet meer genomen worden, omdat de samenwerking verplicht is. Als men al zou besluiten tot uittreding (formeel-juridisch blijft dat op grond van artikel 1 lid 3 Wgr mogelijk), dan zou men juridisch gedwongen zijn opnieuw toe te treden, gelet op de verplichting. Zoals de regering in de jaren '90 van de vorige eeuw terecht stelde: dat versterkt de rol van het lokale bestuur dus niet. Sterker nog: het holt deze langzaam uit. Democratische legitimatie van een gemeenschappelijke regeling werkt alleen wanneer geen afbreuk wordt gedaan aan de eisen die de Wgr hieraan stelt.<sup>70</sup>

## 3.2 Verlengd lokaal bestuur

De belangrijkste doelstelling van de Wgr was in 1985 het verankeren van het zogenoemde *verlengd lokaal bestuur*. Op die manier moest worden voorkomen dat zware gemeenschappelijke regelingen ontstonden die los van de gemeentebesturen gingen opereren en op een vierde bestuurslaag gingen lijken. Onder verlengd lokaal bestuur verstaat de regering dat een samenwerkingsverband institutioneel en beleidsmatig is geworteld in de deelnemende gemeenten en provincies en daaraan zijn taakopdracht en democratische legitimatie ontleent.<sup>71</sup> Daartoe moeten nauwe banden bestaan tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten, die tot uitdrukking komen in (1) de bestuurssamenstelling, (2) een informatie- en verantwoordingsplicht, (3) nauwe financiële banden en (4) de taakopdracht.<sup>72</sup> De Wgr voorziet hierin.<sup>73</sup>

### 3.2.1 Collegeregeling

De Wgr voorziet onder meer in samenwerkingsmogelijkheden tussen gemeente- en provinciebesturen (Hoofdstuk IV Wgr).<sup>74</sup> De gemeente- en provinciebesturen kunnen daartoe een gemeenschappelijke regeling treffen (art. 51 lid 1 Wgr).<sup>75</sup> In het kader van de omgevingsdienst zijn de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten bevoegd de gemeenschappelijke regeling te treffen, het gaat immers om uitvoerende taken als vergunningverlening en handhaving (art. 5.8 lid 1 Wabo-nieuw). De colleges van burgemeester en wethouders hebben daartoe wel toestemming van de raad nodig, net als dat gedeputeerde staten toestemming van provinciale staten moeten hebben (art. 51 lid 2 Wgr).

<sup>69</sup> Notitie, p. 8.

<sup>70</sup> Vgl. De Greef, *Gst.* 2009/97.

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 597, nr. 3, p. 13 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 VII, nr. 56, p. 4.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II* 1980/81, 16 538, nr. 3, p. 19-21.

<sup>73</sup> Zie uitgebreider R.J.M.H. de Greef, 'De gemeenschappelijke regeling: onbegrepen, onbekend en onbemind!', *Gst.* 2008, 107.

<sup>74</sup> Bij de omgevingsdiensten of regionale uitvoeringsdiensten waaraan ook een waterschapsbestuur deelneemt, zoals bijvoorbeeld de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland, is niet hoofdstuk IV Wgr van toepassing, maar hoofdstuk VI Wgr.

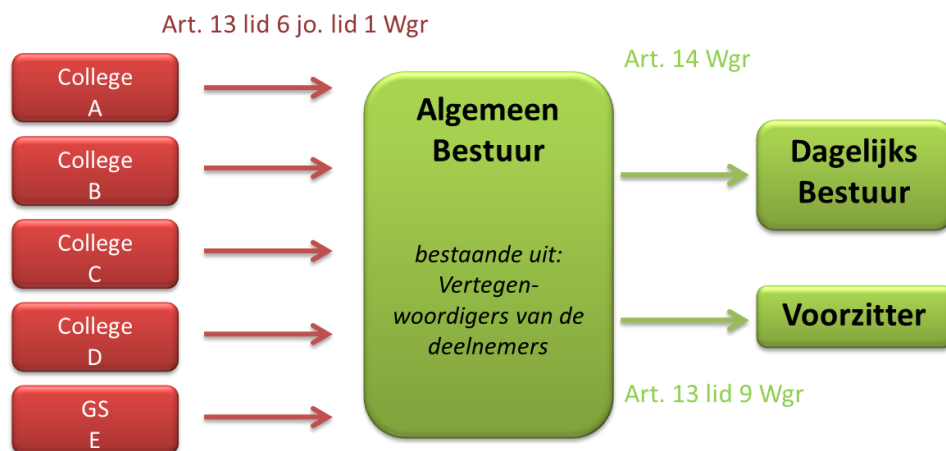
<sup>75</sup> Anders dan bij privaatrechtelijke rechtshandelingen (art. 2:1 jo. art. 2:5 en art. 3:32 BW) is niet de gemeente of de provincie als rechtspersoon bevoegd een gemeenschappelijke regeling te treffen, maar zijn dat de afzonderlijke bestuursorganen. Zie in dit kader CRvB 31 maart 2010, *LJN* BL9633; *Gst.* 2010/53, m.nt. R.J.M.H. de Greef (*Recreatieschap Midden-Delfland I*) en CRvB 31 maart 2010, *LJN* BL9634 (*Recreatieschap Midden-Delfland II*). Vgl. voort CRvB 7 augustus 2007, *LJN* BB1469; *JB* 2007/199, m.nt. L.J.M. Timmermans (*Kompas I*) en CRvB 18 september 2007, *LJN* BB3987 (*Pentasz I*).

### 3.2.2 Bestuur

Het bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bestaat verplicht uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (art. 52 lid 1 jo. art. 12 lid 1 Wgr). Naast deze verplichte organen kunnen adviescommissies worden ingesteld (art. 52 lid 1 jo. art. 24 Wgr), net als bestuurscommissies, indien de gemeenschappelijke regeling daarin voorziet (art. 52 lid 1 jo. art. 25 lid 1 Wgr).<sup>76</sup>

Het algemeen bestuur bestaat uit een in de gemeenschappelijke regeling te bepalen aantal leden per deelnemende partij (art. 52 lid 1 jo. art. 13 lid 3 Wgr). De leden van het algemeen bestuur worden bij een gemeenschappelijke regeling die uitsluitend getroffen is door colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten door en uit deze colleges aangewezen (art. 52 lid 1 jo. art. 13 lid 6 jo. lid 1 Wgr). De voorzitter van het gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen (art. 52 lid 1 jo. art. 13 lid 9 Wgr). De voorzitter is tevens voorzitter van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 12 lid 3 Wgr). De voorzitter is ook lid van het dagelijks bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 14 lid 1 Wgr). Het dagelijks bestuur bestaat verder uit ten minste twee andere leden, door en uit het algemeen bestuur aan te wijzen (art. 52 lid 1 jo. art. 14 lid 1 Wgr). Er kunnen ook leden van buiten het algemeen bestuur worden benoemd, mits zij geen meerderheid vormen binnen het dagelijks bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 14 lid 2 Wgr).

Schematisch ziet de aanwijzingsprocedure er als volgt uit, waarbij opgemerkt moet worden dat het aanwijzende orgaan in beginsel steeds uit zijn eigen midden moet aanwijzen:



De Wet VTH regelt vooralsnog niets over de bestuurssamenstelling van de omgevingsdienst.<sup>77</sup> Bij de AMvB die tot stand zal komen, kunnen wel nadere voorwaarden worden gesteld. Bij de AMvB kan echter niet worden afgeweken van de eisen die de Wgr stelt aan onder meer de bestuurssamenstelling.<sup>78</sup> Op de bestuurssamenstelling zal dan ook niet verder worden ingegaan.

<sup>76</sup> Zie omtrent bestuurscommissies R.J.M.H. de Greef, 'Binnenregionale decentralisatie: de paradox van verdergaande regionalisatie', *Gst.* 2012/54.

<sup>77</sup> Anders dan bijvoorbeeld de Wet veiligheidsregio's die afwijkingen kent van het systeem van de Wgr, zie De Greef, *Gst.* 2009/97.

<sup>78</sup> Vgl. *RvS*, p. 23.



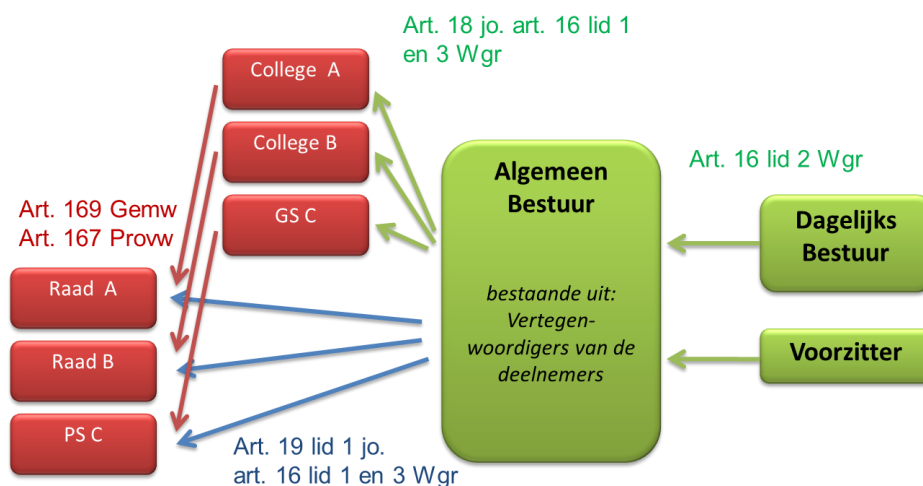
### 3.2.3 Verantwoordingsrelaties

Het dagelijks bestuur is bij een collegeregeling inlichtingen en verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 2 Wgr). Datzelfde geldt voor de leden van het dagelijks bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 2 Wgr). De gemeenschappelijke regeling moet bepalen op welke wijze inlichtingen worden gegeven of verantwoording wordt afgelegd.<sup>79</sup>

De leden van het algemeen bestuur zijn op hun beurt inlichtingen verschuldigd aan het college dat hen heeft aangewezen (art. 52 lid 1 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 1 Wgr), maar ook aan de raad van de eigen gemeente resp. aan provinciale staten van de eigen provincie (art. 52 lid 1 jo. art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 1 Wgr). Het lid van het algemeen bestuur kan ook door het eigen college (art. 52 lid 1 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 3 Wgr) en door de eigen raad respectievelijk provinciale staten (art. 52 lid 1 jo. art. 19 lid 1 jo. art. 16 lid 3 Wgr) ter verantwoording worden geroepen. Indien het lid van het algemeen bestuur het vertrouwen verliest van het college dat hem heeft aangewezen, kan hij ontslagen worden als lid van het algemeen bestuur (art. 52 lid 1 jo. art. 18 jo. art. 16 lid 5 Wgr). Dat geldt niet bij het verlies van het vertrouwen van de raad dan wel provinciale staten (art. 52 lid 1 jo. art. 19 lid 1 Wgr). Wil de raad of provinciale staten af van het lid van het algemeen bestuur in die hoedanigheid, dan dient de raad of provinciale staten het college resp. gedeputeerde staten te bewegen tot ontslag, of het betreffende lid als wethouder of gedeputeerde te ontslaan, of wanneer het de burgemeester of de commissaris van de Koning betreft, voor te dragen voor ontslag door de Kroon.

Het algemeen bestuur als orgaan is geen verantwoording verschuldigd, het staat immers aan het hoofd van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 52 lid 1 jo. art. 12 lid 2 Wgr). Het algemeen bestuur is wel informatie verschuldigd aan de raden respectievelijk provinciale staten, indien een of meer leden van die organen daar om vragen (art. 52 lid 1 jo. art. 17 Wgr).

Schematisch zien de verantwoordingsrelaties er als volgt uit:<sup>80</sup>



<sup>79</sup> Zie ook R.J.M.H. de Greef, 'Interne politieke verantwoording bij een gemeenschappelijk openbaar lichaam: een farce?', *Gst.* 2011/56.

<sup>80</sup> Hierbij wordt opgemerkt dat in de relatie tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur zowel het orgaan als het individuele lid verantwoording verschuldigd zijn. In de verhouding tussen algemeen bestuur enerzijds en college en raad/provinciale staten anderzijds is uitsluitend het lid verantwoording verschuldigd.

De Wet VTH kent geen uitzonderingen op deze verantwoordingsrelaties. Juridisch gezien is de Wet VTH dus ook op dit punt in overeenstemming met de Wgr. Toch wordt door het construct met mandaat wel afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. In de volgende subparagraaf wordt daarop nader ingegaan.

### 3.2.4 Bevoegdheden

Bij verlengd lokaal bestuur past ook dat de bevoegdheden van een samenwerkingsverband afkomstig zijn van de deelnemende partijen. Het gemeenschappelijk openbaar lichaam heeft dus zo min mogelijk eigen geattribueerde bevoegdheden. In het geval van de omgevingsdienst is op dit uitgangspunt één uitzondering gemaakt. De directeur van de omgevingsdienst heeft op grond van artikel 4.1 en 4.2 van het Besluit OM-afdoening de bevoegdheid om bestuurlijke strafbeschikkingen op te leggen. Dat is een vorm van attributie aan ondergeschikten (art. 10:22 en art. 10:23 Awb).<sup>81</sup> De toekenning van andere bevoegdheden kan dan gaan via delegatie (overdracht) of mandaat (machtiging).

Bij delegatie gaat de verantwoordelijkheid (en aansprakelijkheid) voor de bevoegdheid mee naar het bestuur van het gemeenschappelijk openbaar lichaam, dat deze bevoegdheid dan onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen (art. 10:13 Awb). Zoals wij hierboven zagen geldt daarbij wel dat de leden van het algemeen bestuur verantwoording hierover schuldig zijn aan hun eigen college en raad, respectievelijk gedeputeerde staten en provinciale staten. Bij delegatie kan het delegerende bestuursorgaan de bevoegdheid niet langer zelf uitoefenen (art. 10:17 Awb), tenzij de delegatie natuurlijk wordt ingetrokken (art. 10:18 Awb). Het delegerende bestuursorgaan kan over de uitoefening van de bevoegdheid slechts beleidsregels stellen (art. 4:81 en art. 10:16 Awb), het kan dus geen instructies voor een concreet geval geven. Dat valt binnen de bevoegdheden van het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid gedelegeerd is.

Bij mandaat blijft de verantwoordelijkheid (en aansprakelijkheid) voor de bevoegdheidsuitoefening achter bij de mandaatgever. De gemandateerde oefent de bevoegdheid dus namens de mandaatgever uit. (art. 10:1 en art. 10:2 Awb). De mandaatgever kan de bevoegdheid zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb) en kan de mandaatgever algemene instructies en instructies voor een concreet geval geven (art. 10:6 Awb). Van oudsher waren er drie vormen van mandaat: (1) beslismandaat, (2) uitvoeringsmandaat en (3) ondertekeningsmandaat. Hieronder worden deze schematisch geduid:

---

<sup>81</sup> Dit leidt er toe dat de directeur van een omgevingsdienst ook een bestuursorgaan is (art. 1:1 lid 1 Awb), terwijl de secretaris (directeur) van een gemeenschappelijk openbaar lichaam normaliter juist geen bestuursorgaan is (ABRvS 16 februari 1999, AB 1999/196. Zie kritisch: J.A.F. Peters, 'Bestuursorgaan in bestuursrechtelijke handen', *JbPlus* 2000/2, p. 84-85.



In het geval van de *package deal* gaat het in beginsel om uitvoeringsmandaat (zie paragraaf 2.3.3), maar het kabinet wenst volgens de memorie van toelichting verder te gaan waar het handhavingsbevoegdheden betreft. Daar zou ook beslismandaat, het eigenlijke mandaat in de zin van artikel 10:1 Awb, moeten worden verleend.

Bij (beslis)mandaat van bevoegdheden aan de directeur van de omgevingsdienst door de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten doet zich een bijzondere vorm van mandaat voor: het mandaat aan niet-ondergeschikten. De directeur van de omgevingsdienst is immers niet werkzaam binnen de ambtelijke hiërarchie van de afzonderlijke gemeenten en provincies.

Het zwijgen over deze vorm van mandaat in de Wgr, betekende oorspronkelijk dat deze vorm van mandaat niet was toegestaan. Tot de invoering van de derde tranche van de Awb in 1998 was de heersende leer bij de wetgever en in de jurisprudentie dat mandaat aan niet-ondergeschikten slechts mogelijk was indien een wettelijk voorschrift in die mogelijkheid voorzag.<sup>82</sup> De Gemeentewet kent als het ware een gesloten stelsel van bevoegdheidsverdeling, waarop de Wgr voor delegatie een uitzondering maakt.<sup>83</sup>

Mandaat aan niet-ondergeschikten is op grond van artikel 10:3 lid 1 Awb tegenwoordig echter onverkort mogelijk, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Bij de invoering van de derde tranche van de Awb in 1998 heeft de wetgever er voor gekozen geen wettelijke grondslag meer te eisen. Wel moet de niet-ondergeschikte (of zijn leidinggevende) instemmen met de mandaatverlening (art. 10:4 Awb), moet deze schriftelijk worden verleend (art. 10:5 Awb) en worden bekendgemaakt (art. 3:42 Awb). Hiermee is het zonder wijziging van de Wgr dus mogelijk gemaakt dat mandaat wordt verleend aan de directeur.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 1985/86*, 19 403, nr. 3, p. 57-58 en 145. Vgl. *Kamerstukken II 1986/87*, 19 995, nr. 3, p. 70.

<sup>83</sup> De Wgr gaat uit van delegatie van bevoegdheden (zie art. 54 Wgr), niet van mandaat. Dat past volgens de Afdeling advisering van de Raad van State ook niet bij de zware vorm van het gemeenschappelijk openbaar lichaam (RvS, p. 5). Vgl. S.E. Zijlstra, *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat* (diss. Rotterdam), Den Haag: VUGA 1997, p. 274-275 en S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 253.

Ten tijde van de invoering van de Wabo was het kabinet nog van oordeel dat mandaat niet bruikbaar zou zijn. Een mandaat aan een niet-ondergeschikte zou volgens het kabinet alleen mogelijk zijn wanneer er geen algemene bevoegdheidsverschuiving plaatsvindt en wanneer geen vrijheid bestaat voor de gemandateerde om eigen beleid te vormen en uit te voeren.<sup>84</sup> Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de wetgever mandaat niet wilde, en dat zodoende het wettelijk voorschrift zich tegen de mandatering verzet (art. 10:3 lid 1 Awb). Nu echter met de Wet VTH een ander standpunt wordt ingenomen door de regering, lijkt er geen wettelijk voorschrift meer te zijn dat zich tegen de mandatering verzet.

### 3.3 Gevolgen mandaat

Het mandaat aan niet-ondergeschikten heeft wel enkele juridische en feitelijke gevolgen. Om die reden is terughoudendheid het uitgangspunt bij deze vorm van mandaat. Voor het (juridisch) overdragen van taken en bevoegdheden aan een niet-ondergeschikte is delegatie de meest aangewezen vorm, terwijl voor spreiding van bevoegdheden binnen de eigen organisatie, juist mandaat de meest aangewezen vorm is (vgl. art. 10:14 Awb).

#### 3.3.1 Juridische verantwoordelijkheid en sturing

Juridisch betekent een eventueel (beslis)mandaat dat de besluiten die de directeur van de omgevingsdienst (of een door hem ondergemandateerde) neemt, worden toegerekend aan het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente of aan gedeputeerde staten, wanneer het om provinciale bevoegdheden gaat (art. 10:2 Awb). Er moet dus ook bezwaar worden gemaakt bij dat betreffende college, en het is aannemelijk dat het college dan ook daadwerkelijk zelf moet beslissen. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft meerdere keren bepaald dat een beslissing op bezwaar binnen de directe sfeer van het bestuursorgaan moet plaatsvinden.<sup>85</sup> Dat betekent ook dat eventuele vermogensrechtelijke gevolgen (lees: schadevergoedingen e.d.) worden toegerekend aan de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort, te weten de gemeente onderscheidenlijk de provincie (art. 1:1 lid 4 Awb). Het is dus niet de omgevingsdienst, maar de gemeente of de provincie die door een burger of bedrijf moet worden aangesproken in rechterlijke procedures.

Bij deze juridische verantwoordelijkheid passen ook de juridische sturingsinstrumenten die de colleges en gedeputeerde staten behouden. Zij kunnen de gemandateerde bevoegdheden immers ook zelf blijven uitoefenen (art. 10:7 Awb), maar ook aanwijzingen geven aan de directeur van de omgevingsdienst als gemandateerde. Dit kunnen algemene aanwijzingen zijn (vgl. beleidsregels), maar ook aanwijzingen voor een concreet geval (art. 10:6 Awb). De directeur *moet* deze aanwijzingen dan opvolgen. Deze juridische sturingsmogelijkheden zijn naar ons oordeel ook volledig van toepassing ten aanzien van het model van 'uitvoeringsmandaat', zoals dat in de *package deal* ligt besloten. In de terminologie van de Awb is daarbij sprake van machtiging om namens de mandaatgever feitelijke handelingen te verrichten (art. 10:12 Awb). De omgevingsdienst heeft immers geen eigen wettelijke taken, dus ook het voorbereiden van vergunningen of handavingsbesluiten gebeurt na machtiging van de afzonderlijke gemeente- of provinciebesturen.

<sup>84</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 30 844, nr. 8, p. 32.

<sup>85</sup> De ABRvS heeft mandaat aan een niet-ondergeschikte om te beslissen op bezwaar ook wel eens toegestaan. De jurisprudentie is enigszins tegenstrijdig. Zie voor een jurisprudentieoverzicht het naschrift bij ABRvS 3 november 2010, *Gst.* 2011/95, m.nt. R.J.M.H. de Greef.

Dit geldt zeker waar toezichthouders optreden: zij doen dat namens de bevoegde gezagen, niet namens de omgevingsdienst.

### 3.3.2 Praktische werkelijkheid

Deze juridische werkelijkheid staat haaks op de politieke en praktische werkelijkheid. De gemeenten en provinciebesturen zijn hun medewerkers (en experts) op het gebied van vergunningverlening en handhaving, zeker voor de complexe bedrijven, grotendeels 'kwijtgeraakt' aan de omgevingsdienst. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders dan wel gedeputeerde staten volledig moeten vertrouwen op het advies van de omgevingsdienst en slechts om politieke redenen zouden kunnen afwijken. Dat past bij de gedachte van onafhankelijk uitvoeringstoezicht, maar zeer zeker niet bij de juridische verantwoordelijkheden die de colleges en gedeputeerde staten houden. Formeel-juridisch mag het gemeente- of provinciebestuur dan wel bevoegd gezag zijn, de praktijk zal naar onze mening gaan uitwijzen dat de afzonderlijke gemeente- en provinciebesturen weinig te zeggen zullen hebben (anders dan algemeen beleid) en dat de omgevingsdienst wel degelijk feitelijk gaan handelen als ware zij (op eigen verantwoordelijkheid) bevoegd. In dat kader past een model met delegatie beter. Dan is ten minste duidelijk wie waarover gaat.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in dit licht dan ook een principiële keuze te maken tussen twee vormen, in plaats van een tussenvorm die vlees noch vis is. De eerste vorm is het afzien van een basistakenpakket, zodat de colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten zelf kunnen beslissen over wat zij wel of niet opdragen dan wel mandateren aan een omgevingsdienst. Het andere model is een omgevingsdienst waaraan bevoegdheden (verplicht) worden gedelegeerd. Met de Raad van State moet worden aangenomen dat een duidelijke modelkeuze uiteindelijk tot meer transparantie leidt omtrent verantwoordelijkheden, aansprakelijkheden en bevoegdheden.

### 3.3.3 Doorkruisen verantwoordingsrelaties Wgr

De directeur van de omgevingsdienst moet, als gemandateerde, het college of gedeputeerde staten, als mandaatgever, alle inlichtingen verschaffen over de uitvoering van de gemandateerde taken (art. 10:6 Awb). De vraag rijst hoe dit zich verhoudt tot de ambtenarenrechtelijke ondergeschiktheid die de directeur heeft ten aanzien van het bestuur van de omgevingsdienst. De directeur moet de aanwijzingen van de mandaatgever opvolgen, maar moet ambtenarenrechtelijk hetzelfde met aanwijzingen van het bestuur als zijn 'bovengeschikte'. Dat kan tot een onmogelijke spagaat leiden voor de directeur. Daarnaast holt de directe sturingsrelatie van het college of gedeputeerde staten op de directeur, en de directe informatieplicht van de directeur aan deze organen, ook de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur uit. Waarover mogen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur nog wel beslissen, en waarover kunnen zij wel of niet ter verantwoording worden geroepen? De verantwoordingsrelaties in de Wgr (zie paragraaf 3.2.3) gaan immers uit van delegatie van bevoegdheden. Eigenlijk zijn het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur dus grotendeels overbodig en functioneren zij (buiten het vaststellen van de begroting, jaarrekening en organisatierechtelijke verordeningen) als overlegorgaan. Een gemeenschappelijk openbaar lichaam lijkt daarvoor nu juist wel erg zwaar.

## Hoofdstuk 4: Wet revitalisering generiek toezicht

### 4.1 Wet revitalisering generiek toezicht

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) betreft het toezicht door de ene bestuurslaag op het handelen van een andere, 'lagere' bestuurslaag. Het interbestuurlijk toezicht is constitutioneel gefundeerd in artikel 132 Grondwet, en sinds 1 oktober 2012 ingrijpend gewijzigd en gemoderniseerd door de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (hierna: Wet RGT).<sup>86</sup> De doelstelling van deze wet was het interbestuurlijk toezicht te versoberen en vereenvoudigen, en zo de zelfstandigheid van de betrokken bestuurslagen te vergroten (decentralisatie) en de administratieve lastendruk te verlagen.<sup>87</sup> Uitgangspunt was het vertrouwen in het goede functioneren van de aan toezicht onderworpen besturen. De versobering en vereenvoudiging als gevolg van de Wet RGT geschiedde hoofdzakelijk door allerlei vormen van specifiek toezicht die in tal van bijzondere wetten waren neergelegd af te schaffen. In plaats daarvan zou in beginsel nog slechts gebruik worden gemaakt van het generieke toezichtsinstrumentarium, het schorsings- en vernietigingsrecht en de regeling van taakverwaarlozing, die voortaan als 'indeplaatsstellen' zou worden aangeduid. Deze generieke toezichtsinstrumenten moesten, bij wijze van compensatie voor het vervallen van al het specifieke toezicht, wel eenvoudiger en sneller dan voorheen kunnen worden ingezet, en zij werden daarom 'gerevitaliseerd'. Het *ultimum remedium*-karakter van deze instrumenten kwam te vervallen, het toepassingsbereik werd verruimd, en met name de taakverwaarlozingsregeling werd met tal van accessoire bevoegdheden uitgebreid. Daarnaast werd bij de totstandkoming van de Wet RGT het accent gelegd op het belang van horizontale controle ter vervanging van verticaal toezicht, waarmee controle-instrumenten binnen dezelfde bestuurslaag werden bedoeld, zoals de verantwoordingsplicht van het college jegens de raad, maar ook bijvoorbeeld *benchmarking*. Bovendien werd een overlegprocedure ('interventieladder') ontworpen die moest meebrengen dat niet dadelijk tot inzet van het zwaarste generieke toezichtsinstrumentarium zou worden overgegaan, maar eerst getracht zou worden door overleg en lichtere middelen uit de impasse te komen. Bij de vormgeving van het nieuwe interbestuurlijk toezicht werd een aantal uitgangspunten gehanteerd, waaronder dat van *nabijheid* en *enkelvoudigheid* (de *naastgelegen* bestuurslaag houdt toezicht en doet dat in beginsel als *enige* toezichthouder).<sup>88</sup> Het provinciebestuur werd dus in beginsel toezichthouder op het handelen van het gemeentebestuur, het rijk op het in medebewind handelen van het provinciebestuur.

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet RGT is de toepassing van het interbestuurlijk toezicht in grote mate niet of niet langer inhoudelijk geclausuleerd. Gecombineerd met het ruime toepassingsbereik (vrijwel elke beslissing, elke handeling en elk gevorderd resultaat dat niet *of niet naar behoren* wordt gerealiseerd, kan volgens artikel 124 Gemeentewet aanknopingspunt zijn voor ingrijpen), betekent dit dat er een grote ruimte is voor de interbestuurlijk toezichthouder in te grijpen wanneer het handelen van het gemeentebestuur in de ogen van de toezichthouder niet volstaat of gewenst is.<sup>89</sup> Dat geldt dus ook voor de wijze waarop gemeente- en provinciebesturen

<sup>86</sup> Wet van 24 mei 2012, *Stb.* 2012, nr. 233.

<sup>87</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 389, nr. 3, p 1-4.

<sup>88</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 4.

<sup>89</sup> Kritisch: S.A.J. Munneke, Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, *TvCR* 2011/4, p. 415-424; S.E. Zijlstra, 'Sanering van specifiek toezicht en revitalisering van generiek toezicht: Reculer pour mieux sauter?',

invulling geven aan de inrichting en samenstelling en werkwijze en het takenpakket van de omgevingsdiensten.

## 4.2 Betekenis van de Wet RGT voor omgevingsdiensten

Het betreft allereerst de verplichting de omgevingsdienst in te stellen als gemeenschappelijk openbaar lichaam ex artikel 8 lid 1 Wgr. De memorie van toelichting bij de Wet VTH wijst hier zelf ook op.<sup>90</sup> Het kan echter ook gaan om het niet nakomen van de regels die bij AMvB zijn gesteld over de instelling en organisatie van de omgevingsdienst (art. 5.8 lid 4 Wabo-nieuw) of over de regels die op grond van artikel 5.3 en 5.4 Wabo-nieuw zijn gesteld.

Is de omgevingsdienst eenmaal ingesteld, dan geldt, voor zover de omgevingsdienst slechts besluiten voorbereidt, of in mandaat besluiten namens het gemeentebestuur neemt, dat nog steeds het gemeentebestuur zelf als uiteindelijk beslissend of handelend bestuursorgaan aan de regels van het interbestuurlijk toezicht ex artikel 124 Gemeentewet is onderworpen. Formeel brengt de omgevingsdienst geen veranderingen in de juridische structuur aan. Hoewel ook het mandaatbesluit een formeel aanknopingspunt zou kunnen zijn, ligt het niet voor de hand dat dit besluit als aanknopingspunt zou kunnen worden gebruikt om gemeentebesturen te verplichten (meer) te mandateren aan de omgevingsdienst of de directeur daarvan.

Zouden bevoegdheden door het gemeentebestuur niet gemandateerd, maar gedelegeerd zijn aan de omgevingsdienst, dan betreft het uitoefenen van die bevoegdheden niet langer beslissingen of handelingen van het gemeentebestuur. De regeling van artikel 124 Gemeentewet is dan niet toepasbaar. Artikel 57 lid 2 Wgr bepaalt evenwel dat indien en voor zover de bevoegdheden van het bestuur van een openbaar lichaam uitsluitend door de besturen van de deelnemende gemeenten zijn overgedragen zijn daarop van overeenkomstige toepassing de regels, in de ruimste zin, welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de verdeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden, *alsmede voor het toezicht daarop*.<sup>91</sup> Nu echter in die situatie niet uitsluitend gemeentebesturen bevoegdheden zouden hebben overgedragen, maar ook de provinciebesturen, zou artikel 57 lid 1 Wgr van toepassing zijn wat inhoudt dat in plaats van bij de regels die gelden voor de gemeente, moet worden aangesloten bij de regels die gelden voor de provincie. De consequentie daarvan is dat dan de minister die het aangaat met het interbestuurlijk toezicht is belast (vgl. art. 121 Provinciewet).

Voordat tot inzet van het zwaarste generieke toezichtsinstrumentarium wordt overgegaan, dient eerst de zogeheten 'interventieladder' te worden afgewerkt, die ertoe dient door middel van overleg uit het verschil van inzicht te komen. Probleem is hier echter dat naarmate meer en meer in hogere regelingen al is vastgelegd, de speelruimte van het onder toezicht staande bestuur afneemt andere beslissingen te nemen dan al zijn genomen.

Ook het horizontale toezicht, in het bijzonder de democratische controle door de raad, kan in de praktijk niet of nauwelijks invulling krijgen als het college feitelijk door hogere regelgeving

---

NTB 2011, p. 43-50; H.Ph.J.A.M. Hennekens, Revitalisering van het generiek toezicht, in: *Interbestuurlijk toezicht*, publikaties van de staatsrechtkring, Staatsrechtconferenties, nr. 16, Nijmegen: WLP 2011, p. 63-85.

<sup>90</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 872, nr. 3, p. 19.

<sup>91</sup> Dit wordt binnenkort vervangen door een eigen toezichtsregeling in de Wgr, zie *Kamerstukken I 2013/14*, 33 597, nr. A.

gedwongen was te handelen zoals het heeft gedaan. Daar komt bij dat de (vaak bovenlokale) belangen die met het interbestuurlijk toezicht worden gediend niet per definitie samenvallen met de (gemeentelijke) belangen waar de gemeenteraad en het college primair voor zullen opkomen. Naar mate het horizontale toezicht minder invulling kan krijgen, zal dat eerder tot inzet van het verticale toezicht aanleiding geven.

### 4.3 'Tweepettenproblematiek'

Er doet zich bij het interbestuurlijk toezicht op de omgevingsdiensten bovendien nog een extra complicatie voor. Toezichthouder op het gemeentebestuur is, als gezegd, in beginsel gedeputeerde staten. Dat betreft dus ook het toezicht op de besluiten van het gemeentebestuur die door de omgevingsdienst zijn voorbereid of in mandaat zijn genomen. Datzelfde provinciale orgaan kan evenwel ook vertegenwoordigd zijn in het bestuur van de omgevingsdienst die het immers zelf mede heeft ingesteld. Ook de Raad van State wees hier op.<sup>92</sup> Een en ander kan leiden tot een ongewenste vermenging van functies, en kan gemakkelijk leiden tot het uit balans raken van de feitelijke verhoudingen in het bestuur van het openbaar lichaam en tot een minder onafhankelijke positie van gedeputeerde staten als interbestuurlijk toezichthouder.

### 4.4 'Regionalisering'

De Wet VTH poogt een oplossing te geven voor het door de Commissie Mans beschreven probleem van een te zeer gefragmenteerde en daarmee ontoereikende handhaving in het omgevingsrecht. Een goede benadering van de gesignaleerde problemen vraagt om een regionale aanpak. Ook op andere beleidsterreinen zien we dat de regio als gewenste schaal voor de aanpak van maatschappelijke problemen wordt gezien (de veiligheidsregio's, de decentralisaties in het sociale domein, etc.).

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de regio als zelfstandige bestuurlijke vorm niet bestaat, en dat zij als vierde bestuurslaag ook ongewenst wordt geacht. De wens taken op regionaal niveau te beleggen past dus lastig in het bestaande denken over decentralisatie, dat hoofdzakelijk gemeenten en provincies kent. Het beleggen van taken op regionaal niveau kan vanuit de gemeenten gezien als vorm van centralisatie worden beschouwd, vanuit het rijk gezien als vorm van decentralisatie. Dit leidt tot een ingewikkelde positie voor gemeenten. Enerzijds zijn zij als 'eerste overheid' de aangewezen bestuurslaag om taken aan te decentraliseren, maar de wens tot regionale uitvoering dwingt dan dadelijk tot min of meer verplichte samenwerking tussen die gemeenten en tot een inkadering van de gedecentraliseerde bevoegdheden in algemene, centraal gegeven, regels.

Deze 'regionalisering' in de vorm van min of meer vrijwillige samenwerkingsverbanden roept vragen op over de argumentatie om tot decentralisatie over te gaan, over de wenselijke mate van eigen invloed van de deelnemende gemeenten op de samenwerkingsverbanden, op de democratische legitimatie daarvan, en op de centrale aansturing ervan. Het interbestuurlijk toezicht zoals dat sinds inwerkingtreding van de Wet RGT heeft vorm gekregen verschaft de toezichthouder de facto grote mogelijkheden de vrijheid van deelnemende gemeenten te beperken en bij te sturen. Dit geldt temeer als horizontale controle geen reëel alternatief is, en als ook overigens veel verplichtingen bij AMvB of in de wet voor gemeentebesturen zijn vastgelegd.

<sup>92</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 33 872, nr. 4, p. 13.*



## Hoofdstuk 5: Conclusies

### 5.1 Algemene conclusies

De omgevingsdienst is een nieuwe tak aan de boom van het regionale bestuur. Het voorgestelde wettelijke format kent een opzet die afwijkt van andere vormen van regionaal bestuur. En dat is een structureel grondpatroon. In iedere (departementale) beleidssector zijn er (verkokerde) overwegingen om voor de ene of de andere vorm te kiezen. Op grond van strikte doelmatigheidsoverwegingen kunnen de argumentaties die daaraan ten grondslag liggen wellicht overtuigen, maar het gevolg daarvan is wel een aanzienlijke verbroekeling van het openbaar bestuur. Bovendien leidt die verkokerde vormgeving er toe dat sectorale belangen domineren, waardoor het decentraal bestuur veren moet laten. Het gekozen format van de Wet VTH wijkt af van de structuur van de veiligheidsregio. De congruente samenwerkingsverbanden, die uit de decentralisatiedossiers te voorschijn zullen komen, hebben eveneens een eigen insteek, terwijl het vrijwillige verlengd lokaal bestuur weer langs andere lijnen opereert.

De belangrijkste oorzaak van deze veelvormigheid is dat de constituering en uitwerking van deze bestuursvormen niet als een kwestie van constitutionele orde wordt aangemerkt. In de ons omringende landen is dit in vergelijkbare gevallen overwegend wel het geval. Duitsland, Frankrijk en België kennen in het gebied tussen gemeente en nationale overheid 3 tot 5 vormen van tussenbestuur. Omdat deze tussenlagen een min of meer vaste structuur en grondslag hebben, is de toedeling van taken aan dit tussenbestuur niet alleen een vraag van doelmatigheid, maar ook een vraag van constitutionele orde. Voor Denemarken en Zwitserland, die net als ons land drie bestuurslagen kennen, geldt hetzelfde. Omdat in de Deense en Zwitserse constellatie weinig hulpstructuren bestaan, is de vraag van taaktoedeling altijd ook een constitutionele vraag. Dit impliceert dat er een finale autoriteit functioneert – vrijwel altijd de minister van Binnenlandse Zaken – die op basis van de geldende regelgeving toetst welke consequenties er zijn voor het openbaar bestuur als geheel, de samenhang van het openbaar bestuur bewaakt en indien nodig kan interveniëren.

Voor ons land is de Wet VTH het zoveelste voorbeeld van het feit dat een dergelijke finale autoriteit niet bestaat of nauwelijks positie heeft, waardoor de sectorale invloed op vorm en inhoud van het openbaar bestuur zeer dominant is. Daardoor ontstaan tegenstrijdigheden in het openbaar bestuur en worden met regelmaat officieel beleden mantra's en formele uitgangspunten niet in acht genomen of zomaar terzijde gesteld. Zo zal na ommekomst van de aanstaande decentralisaties op regionaal niveau een takenpakket zijn belegd – zowel qua reikwijdte van bevoegdheden als qua budget – dat in menig opzicht het takenpakket van de Duitse 'Kreise' en 'Ämter' of van de Franse arrondissementen en kantons overtreft. Eén van de centrale uitgangspunten in het BZK-beleid is het opruimen van regionale hulpstructuren en het herstellen van de positie van de hoofdstructuur. Onder invloed van sectorale wetgeving – zoals de Wet VTH – ontwikkelt de bestuurlijke werkelijkheid zich in geheel tegengestelde richting.

De veruit belangrijkste constitutionele vraag in dit verband is op basis van welke uitgangspunten en criteria een taak of bevoegdheid aan de ene of aan de andere bestuursvorm wordt toebedeeld. Globaal kent ons openbaar bestuur een tiental bestuursvormen. Dat zijn in de eerste plaats de openbare lichamen van de hoofdstructuur: nationale overheid, provincie en gemeente. Daarnaast de openbare lichamen uit de artikelen 133 en 134 Grondwet: het functionele bestuur: de

waterschappen, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie etc.. Vervolgens de deconcentratie als afgeleide van het nationale bestuur, de binnengemeentelijke decentralisatie als afgeleide van het decentrale bestuur en de diverse samenwerkingsvormen uit de Wgr. En ten slotte privaatrechtelijke vormen (zoals de stichting of de overheidsvennootschap).

De wijze waarop, de mate waarin en door wie van deze bestuursvormen gebruikt wordt gemaakt hebben vergaande gevolgen voor het openbaar bestuur als geheel. Hoeveel vrijheid hier ook wordt gelaten, onder alle omstandigheden zijn naast overwegingen van doelmatig bestuur ook de algemene uitgangspunten van de constitutionele ordening als geheel in het geding. Vanwege samenhang van die constitutionele ordening zijn basiscriteria nodig voor het toedelen van taken en bevoegdheden: welke taken horen bij een bestuurslaag met een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging? Wanneer moet worden gekozen voor functioneel bestuur? In welke omstandigheden ligt deconcentratie voor de hand? Onder welke omstandigheden kan een inbreuk worden gemaakt op de gemeentelijke en provinciale huishouding? Etc. etc. In het Nederlandse beeld is dit constitutionele referentiekader echter zeer zwak ontwikkeld. En dan kan het voorkomen dat bij nieuwe bestuurlijke constellaties de basisuitgangspunten van de organieke wetgeving zo maar terzijde worden gesteld. De Wet VTH is daarvan een voorbeeld.

Meer specifiek kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

## 5.2 Omgevingsdiensten en Wgr

### 5.2.1 Eerbiediging van vrijwilligheid

Het grondpatroon van de Wgr is een vrijwillige samenwerking van provincies, gemeenten en/of waterschappen. Bij herhaling – zoals paragraaf 3 heeft laten zien – is door achtereenvolgende kabinetten deze vrijwilligheid benadrukt en wel vooral omdat regionale behartiging van taken de directe invloed van de decentrale bestuursorganen teniet doet. Indien het decentrale bestuur vrijwillig afstand doet van deze directe invloed, wordt dat gebillijkt. Om die reden ook kunnen bij de instelling van Wgr-samenwerking voorwaarden worden geformuleerd naar vorm en inhoud. Nu evenwel met regelmaat een wettelijke verplichting voor Wgr-samenwerking tot stand komt, wordt door de sectorale wetgeving op het uitgangspunt van de Wgr inbreuk gemaakt. De latere wet kan weliswaar afwijken van de eerdere wet, maar waar het gaat om de afwijking van organieke wetgeving ontstaan er in dat geval spanningen tussen de Wgr als generalis en de bijzondere wet als specialis. Algemeen uitgangspunt bij de vormgeving van het openbaar bestuur is dat de specifieke wetgeving de uitgangspunten van de generalis moet eerbiedigen. De Wet VTH doet dit niet omdat er sprake is van verplichte decentrale samenwerking. De vorming van omgevingsdiensten begon als een 'top down'-proces, maar werd door de Eerste Kamer en de package deal tot een 'bottom up'-proces, met enige ruimte voor afwijkende vormen. Nu wordt ingezet op een 'top down'-benadering, met één eindresultaat waarvan (in elk geval op termijn) niet meer mag worden afgeweken. En ook overigens is er veel sectorale invulling, dan wel kans daarop.

### 5.2.2 Dubbele sturingsposities

Bij verplichte decentrale samenwerking, die vanuit een vakdepartement wordt geïnitieerd, ontstaan er per definitie dubbele sturingsposities. De sectorale regelgeving beperkt zich in de regel niet tot de samenwerkingsverplichting, maar die regelingen bevatten tevens instrumenten en normen om het samenwerkingsverband aan te sturen, van een beleidsmatig kader te voorzien, kwaliteitscriteria te

formuleren en toezicht uit te oefenen. Met de wet als grondslag kan die invloed sterk zijn, ook omdat het gaat om unilaterale invloed: één departement. De invloed van de deelnemende decentrale besturen is daarentegen per definitie versnipperd vanwege de veelheid aan betrokkenen. De bestuurlijke werkelijkheid laat zien dat om die reden dit soort verplichte gemeenschappelijke regelingen zich vooral naar het centrale niveau richten en zich minder oriënteren op het decentrale bestuur. Het sterkst doet zich dat voor in de sfeer van nationale politie en veiligheidsregio. Ook de Wet VTH is – zoals in de voorgaande paragrafen is weergegeven – zodanig van opzet dat, met name door de nogal open regelgevende bevoegdheid van de Kroon, erg veel ruimte wordt geboden voor centrale invloed. Die invloed kan het gezag van het decentrale bestuur – dat op papier bestaat – in de kern aantasten, waardoor de omgevingsdienst sterke trekken krijgt van een gedeconcentreerde dienst.

### 5.2.3 Precedentwerking

Nu de Wet VTH niet de eerste wet is waarin deze hybride bestuursvorm wordt toegepast, moet de vraag worden gesteld op welke wijze hier maat kan worden gehouden. Niet onaannemelijk is dat bij de semi-verplichte decentrale samenwerking in de sfeer van educatie<sup>93</sup>, werk en inkomen<sup>94</sup>, AWBZ/WMO<sup>95</sup> en jeugdzorg<sup>96</sup> vergelijkbare ontwikkelingen zich zullen gaan voordoen. Een beginfase van onderop en vervolgens een sterke input vanuit de centrale en departementale niveaus uit overwegingen van kwaliteit, gelijkheid en uniformiteit. Nu in de sfeer van de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu dit format toepassing vindt, is er weinig grondslag voor de wetgever om een dergelijke verplichte decentrale samenwerking met sturing van bovenaf voor de lopende decentralisatiedossiers niet toe te staan. De kans op verdere interventies op het grondpatroon van de Wgr is derhalve groot, een en ander met aanzienlijke gevolgen voor de decentrale besturen. Precedentwerking ligt op de loer.

## 5.3 Omgevingsdiensten en Wet RGT

Evenals de Wgr is de Wet RGT een generalis ten opzichte van sectorale wetgeving. Zoals in paragraaf 4 is betoogd, realiseert de Wet RGT een sanering van de verscheidenheid in het toezicht. Ten behoeve daarvan is het schorsings- en vernietigingsrecht van de Kroon verruimd en wordt veel sterker dan voorheen de nadruk gelegd op horizontale controle en toezicht.

De Wet VTH in de voorliggende vorm impliceert dat dit uitgangspunt van de Wet RGT als generalis moeizaam of in het geheel niet kan worden waargemaakt.

In de eerste plaats is de beoogde horizontale controle van de colleges door de gemeenteraad problematisch en wel omdat de gemeenschappelijke regelingen verplicht zijn en derhalve naast decentrale ook centrale kaderstelling kennen. Controle door gemeenteraden heeft weinig zin indien de besluiten elders worden genomen en deze besluitvorming plaats vindt op beleids- en rechtsgronden die ook van elders komen.

<sup>93</sup> Zie de wijziging van art. 2.3.1 Wet educatie en beroepsonderwijs (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 911, nr. 2).

<sup>94</sup> Zie art. 8c Participatiewet (*Kamerstukken I 2013/14*, 33 161, nr. A). Zie voor de geconsolideerde versie de bijlage bij *Kamerstukken I 2013/14*, 33 161, nr. B.

<sup>95</sup> Zie art. 2.6.1 Wmo2015 (*Kamerstukken II 2013/14*, 33 841, nr. 2).

<sup>96</sup> Zie art. 2.8 Jeugdwet (Wet van 1 maart 2014, *Stb.* 2014, nr. 105).

Het uitgangspunt van de Wet RGT dat in beginsel het meest nabij gelegen bestuursorgaan het primaire toezicht uitoefent, waardoor van onder naar boven er een interventieladder ontstaat, kan voor de omgevingsdiensten ook niet goed functioneren. Gedeputeerde staten zijn het meest nabij gelegen bestuursorgaan, maar gedeputeerde staten zijn ook deelnemer in de omgevingsdienst, waardoor een vorm van zelftoezicht zou ontstaan.

Een en ander betekent dat – in weerwil van de oogmerken van het nieuwe toezichtregime – het toezicht op de omgevingsdiensten in het klassieke verticale patroon zal blijven, nu niet in de figuur van specifiek wettelijk toezicht, maar in de gedaante van Kroontoezicht. De mogelijkheden voor dit Kroontoezicht zijn aanzienlijk verruimd en bij het wegvallen van het horizontale toezicht door gedeputeerde staten en het mankeren van horizontale controle door de gemeenteraad heeft de minister van Infrastructuur en Milieu ruime mogelijkheden om via de Kroon te interveniëren. De aard en de mate waarin een sectoraal sturingskader tot stand komt, bepalen de inhoudelijke grondslag en reikwijdte van dit toezicht.

#### 5.4 Balans: Pseudo-deconcentratie of echte deconcentratie?

In de Wet VTH zijn de belangen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu in optima forma geborgd. Er is voldoende mogelijkheid om het werk van de omgevingsdiensten inhoudelijk in te kaderen via wet, AMvB of anderszins. Via het Kroontoezicht kan de minister van Infrastructuur en Milieu de omgevingsdiensten binnen de gekozen lijnen houden, en wel vooral omdat het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten via gedeputeerde staten minder voor de hand ligt vanwege het gesignaleerde ‘twee-petten’-probleem.

Als ‘specialis’ maakt de Wet VTH in verschillend opzicht een inbreuk op het grondpatroon van de organieke wetgeving, zoals neergelegd in de Wgr en Wet RGT. Hoewel enigszins speculatief, mag worden aangenomen dat de omgevingsdiensten in de praktijk sterk het karakter kunnen krijgen van een gedeconcentreerde dienst, hoezeer er ook allerlei formele lijnen lopen naar het decentraal bestuur. De Wet VTH bevat een niet erg sterke borging van de omgevingsdiensten in het decentraal bestuur. Vooral indien de materiële inkadering vanuit het centrale niveau tot wasdom komt - en daar zijn in de Wet VTH bijna geen clausuleringen – betekent het mandaat aan de directeur dat besluiten moeten worden genomen die formeel worden toegerekend aan de colleges, maar die materieel worden gevuld door nationale beleidsarrangementen en dan is er evident sprake van pseudo-deconcentratie.

Door de Afdeling advisering van de Raad van State is gewezen op het hybride karakter van de Wet VTH, vooral waar het gaat om de vraag: delegatie of mandaat? Oorspronkelijk was de omgevingsdienst bedoeld en werd deze ook ‘verkochte’ als een ‘shared service’-centrum, met gemeente- en provinciebestuur als sturende eigenaren. De omgevingsdienst zou ‘slechts’ adviezen geven aan de deelnemende colleges voor afdoening en handhaving. De door het kabinet beoogde mandaatconstructie, die niet in de Wet VTH verankerd is, probeert dat beeld nog enigszins in stand te houden. Er wordt immers gehandeld in naam en onder verantwoordelijkheid van de colleges. In de bestuurspraktijk zal – afhankelijk van de centrale inkadering van die besluitbevoegdheid – ook bij mandaat er sprake zijn van een tendens tot verzelfstandiging. Om die reden bepleit de Raad van State om na te denken over delegatie; beeld en werkelijkheid zouden elkaar dan wat dichter kunnen naderen. Deze insteek van de Raad van State kan nog wat worden aangescherpt.

De taakstelling van de omgevingsdienst is, als het aan het kabinet ligt, straks “verplicht” aan gemeente en provincie onttrokken. In de praktijk zal zelden van de in mandaat door de directeur genomen besluiten worden afgeweken. Vanwege de nationale inkadering van het werk van de omgevingsdiensten door nationale wet- en regelgeving is de cruciale vraag of er voldoende kader- en normstelling zal ontstaan op het decentrale vlak, bijvoorbeeld vanwege het bestuur van de omgevingsdienst of vanwege decentrale bestuursorganen. In de sfeer van verordeningen, vergunningsvoorwaarden, beleidsregels etc. kan op papier aan die decentrale kaderstelling vorm en inhoud worden gegeven. Of dat in voldoende mate zal gebeuren, is aan twijfel onderhevig. Ook in het voormalige systeem van de regionale politie konden decentrale bestuursorganen kaders stellen voor het politiebeleid en –beheer. In de praktijk kwam daar helemaal niets van terecht. Vanuit het gespecialiseerde en deskundige politieapparaat werden feitelijk de inhoudelijke kaders aangereikt en tekenden het bestuur van de regiopolitie en de deelnemende gemeente meestal bij het kruisje. Indien het bij de omgevingsdiensten dezelfde kant op gaat zijn de ‘life-lines’ die de omgevingsdienst verbinden met het decentrale bestuur grotendeels cosmetisch en fictief van aard. In dat geval wordt een uiterst ingewikkelde regionale bestuursvorm voorgesteld, terwijl het dan in feite gaat om 25 gedeconcentreerde omgevingsdiensten, die eenvoudig kunnen worden opgezet en onder toezicht en aansturing staan van de minister van Infrastructuur en Milieu.

Voor een goede inbedding van de omgevingsdienst in het decentraal bestuur is derhalve vooral nodig dat de invloed van de minister van Infrastructuur en Milieu wordt geclausuleerd. Concreet zal in de Wet VTH moeten worden aangegeven wat wel en niet bij AMvB kan worden geregeld en aan welke grenzen de ministeriële regelingsbevoegdheid onderhevig is. Vervolgens moet in de Wet VTH worden geborgd dat vanuit de decentrale bestuursorganen er inhoudelijke input is op het werk van de omgevingsdienst. De beste waarborg daartoe is een periodiek vast te stellen handhavingsplan, waarbij is voorzien in een gedifferentieerde en cyclische input vanuit de deelnemende gemeente- en provinciebesturen.