

WP 1.1.3 VERANTWOORDELIJKSVERDELING PUBLIEK EN PRIVAAT

Inleiding

Binnen het werkpakket zijn relevante (wettelijke) verantwoordelijkheden geïnventariseerd en is onderzocht welke beheers- en/of juridische maatregelen genomen moeten worden voordat de (uitvoerende) taken binnen de zes domeinen overgedragen kunnen worden aan private partijen. Daarbij wordt ingegaan hoe de scheiding tussen taken en bevoegdheden tussen de publieke en private partijen (contractueel) kan worden geborgd.

Deze notitie omvat de bevindingen / deliverable van werkpakket 1.1.3.

Per domein is voor de werkprocessen van project 2.3 onderzocht of deze een exclusieve publieke karakter betreffen. Indien onderdelen van de werkprocessen onderdeel zijn van een exclusieve publieke taak, zal worden aangegeven hoe dit zich verhoudt tot de functieboomen van werkpakket 1.1.2.

Indien dit niet het geval is en taken door private partijen uitgevoerd kunnen worden is geïnventariseerd welke beheersmaatregelen getroffen dienen te worden om de (uitvoerende) taken over te kunnen te dragen aan een private partij. De beschrijving van de verantwoordelijkheidsverdeling per domein wordt afgesloten met een samenvattende conclusie in een vetgedrukt lettertype.

Werkwijze

De werkwijze bestaat, naast een startoverleg met de projectleiding in verband met de afstemming van dit werkpakket met de activiteiten binnen de hoofdgroep V-VII, uit 5 onderdelen:

1. Inventariseren

Voor de functies zoals vastgesteld in WP 1.1.2 wordt met de domeinexperts bekeken welke functies een wettelijke basis hebben. De functies worden daarna ingedeeld in 3 categorieën qua verantwoordelijkheden:

- 1.1. Publieke taak, wettelijke basis
- 1.2. Publieke taak, wettelijke basis onduidelijk
- 1.3. Private taak

2. Analyse

in dit onderdeel wordt een verdieping aangebracht en wordt kritisch gekeken naar de kansen en mogelijkheden. Voor verantwoordelijkheden van categorie 1 wordt uitgezocht of de publieke taak gedelegeerd kan worden. Voor verantwoordelijkheden van categorie 2 wordt door de domeinexperts beoordeeld of de verantwoordelijkheid privaat kan worden.

3. Opstellen

de verantwoordelijkheden worden beschreven en opgenomen in de functieboomen (werkpakket 1.1.2).

4. Toetsen en review

de beschreven verantwoordelijkheidsverdeling zal voor review worden voorgelegd aan direct betrokken Decentrale Overheden (DCO's) en aan marktpartijen binnen de iCentrale.

5. Vaststellen

op basis van de toetsing wordt de beschreven verantwoordelijkheidsverdeling aangepast en definitief gemaakt.

Doordat hoofdgroep V-VII nog niet was opgestart, is werkpakket 1.1.3. in eerste instantie als losstaande analyse uitgevoerd. De analyse is per domein uitgevoerd. Op basis van de eerste resultaten van werkpakket 1.1.2 is de harde koppeling met de objectenboom losgelaten.

Scope

Uitgangspunt binnen dit werkpakket is dat het asset-eigendom en assetmanagement (beheer) geen onderdeel van de scope van de iCentrale zijn. In dit document wordt niet ingegaan op generieke wettelijke eisen of andere generieke randvoorwaarden (bijvoorbeeld de Installatieverantwoordelijkheid zoals beschreven in NEN 3140/3840 of Wet arbeidsvreemdelingen).

Tevens is het uitgangspunt dat de iCentrale diensten uitvoerende diensten (vanuit een centrale betreffen) en geen activiteiten worden verricht die gezien worden als het opstellen van beleid.

Verkeersmanagement

Het werkproces Verkeersmanagement (Droog) binnen de iCentrale beslaat een breed scala van activiteiten op het gebied van het monitoren, geleiden en sturen van verkeer en het ondersteunen bij de afhandeling van (systeem)storingen en incidenten (zoals ongevallen en pechgevallen). Verkeersmanagement is niet als een wettelijke taak beschreven. De activiteiten binnen het domein van verkeersmanagement zijn primair ondersteunend aan de publieke taak van de wegbeheerder.

Deze ondersteunende taak brengt een belangrijke randvoorwaarde met zich mee voortkomend uit artikel 174 uit boek 6, titel 3 van het Burgerlijk Wetboek. Hierin is opgenomen dat “de bezitter van een opstal die niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden mag stellen, en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, is, wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt, aansprakelijk” (lid 1). In het zesde lid is voor de openbare weg gepreciseerd met de toevoeging dat onder de openbare weg ook de wegwuitrusting behoort. Het begrip de wegwuitrusting is in het Burgerlijk Wetboek niet verder gedefinieerd. Het is aannemelijk dat alle DVM-middelen boven of langs de weg hieronder worden verstaan.

In onderstaande tabel is een eerste impact analyse uitgevoerd naar de diverse DVM-middelen die langs wegen in beheer van DCO's (niet zijnde autosnelwegen) voorkomen.

DVM Middel	Kans op “gevaar voor personen of zaken”	Type dienst	Toelichting	Impact iCentrale
VRI	Laag	Operationeel VM / netwerk-management	Bij uitval van centrale bediening (regelscenario/MobiMaestro) blijft regeling lokaal functioneren en lokale bewaking veiligheidsparameters (ontruimingstijden)	Geen
VRI	Middel	Functioneel beheer VRI-regelingen	VRI-regeling dient te voldoen aan de daarvoor geldende richtlijn. Zie Wegenverkeerswet 1994 artikel 14 en Regeling Verkeerslichten.	Contractueel borgen dat ON aantoonbaar aan richtlijn voldoet
DRIP	Laag	Operationeel VM / netwerk-management	Informatie op een DRIP mag geen (verkeers)onveilig gedrag veroorzaken.	<ul style="list-style-type: none"> Van toepassing verklaring van richtlijn(en) Eisen opleiding en bekwaamheid personeel
TDI	Laag	Functioneel beheer VRI-regelingen	Zie VRI. Doordat een TDI geen direct conflicterende verkeersstromen regelt (toont geen groen) en alleen het samenvoegen faciliteert, is het risicoprofiel laag	
Tidal Flow	Hoog	Operationeel	Bij bediening van een	Eisen aan opleiding

		VM	wisselstrook dient de veiligheid voor de weggebruiker geborgd te zijn. Middels DVM Beheer/asset management borgen dat strook goed geschouwd kan worden.	en werkproces (schouwen)
Signalering (rijstrook onttrekking)	Middel	Operationeel VM	Bij bediening van verkeerssignalering dient de veiligheid voor de weggebruiker geborgd te zijn. Middels procedures dient na het (tijdelijk) afsluiten van een rijstrook de weg veilig te zijn wanneer deze wordt vrijgegeven	<ul style="list-style-type: none"> Eisen aan opleiding en werkproces (schouwen) Eisen aan personen die bevoegd zijn signaleringsmaatregelen aan te vragen en te verwijderen Eisen aan configuratie om onveilige combinaties van beeldstanden te voorkomen
Signalering (dynamische snelheden)	Laag	Operationeel VM	<ul style="list-style-type: none"> Geen directe relatie met BW artikel 147. In het BABW is (in hoofdstuk VII. Bepalingen inzake experimenten in artikel 60) opgenomen dat experimenten met een dynamische maximumsnelheid (alleen) zijn toegestaan voor wegvakken in beheer bij het Rijk. 	

Tabel 1: Raakvlak iCentrale diensten Verkeersmanagement en DVM-middelen (i.r.t. BW artikel 174)

Voor centrale systemen of (centrale) bediening zijn, voor zover thans bekend, geen specifieke wettelijke eisen van toepassing welke uitvoering van het verkeersmanagement door een private partij beperken.

Vanuit de Europese ITS Directive (Directive 2010/40/EU) zijn er vanuit de EU eisen gesteld over minimaal door de overheid beschikbaar te stellen (digitale) informatie. Deze eisen raken (op dit moment) nog niet de activiteiten binnen de scope van de iCentrale.

Het verkeersmanagementproces (of de verkeerssystemen voor het wegverkeer) is, in tegenstelling tot de scheepvaartafwikkeling, geen onderdeel de vitale processen volgens de definities van de NCTV. Het is aannemelijk dat onder de definitie van "Beschikbaarheid van betrouwbare basisinformatie over personen en organisaties, informatie-uitwisseling van basisinformatie en beschikbaarheid van datasystemen waarvan meerdere overheidsorganisaties voor hun functioneren afhankelijk zijn" ook verkeers(gerelateerde) informatie valt. Dit maakt dat een verhoogde verantwoordelijkheid geldt voor het borgen van de continuïteit als gevolg van uitval of verstoring van elektriciteit en ICT (incl. pogingen van cybercriminaliteit).

(https://www.nctv.nl/organisatie/nationale_veiligheid/vitale_infrastructuur/index.aspx)

Binnen hoofdgroep IV dienen eisen te worden opgesteld met betrekking tot de eisen die gesteld worden aan de opdrachtnemer ten behoeve van het minimaliseren van de kans op verstoringen van de dienstverlening en het voorkomen van datalekken.

De inzet van verkeersregelaars (of andere medewerkers met een verkeer regelende taak) valt buiten de scope van de iCentrale. In zowel het RVV 1990 als BABW zijn eisen opgenomen met betrekking tot de aanstelling van verkeersregelaars en verkeersbrigadiers. Bij een uitbreiding van de scope van

de iCentrale dienen deze wettelijke eisen van toepassing te worden verklaard. Op het hoofdwegennet is de bevoegdheid voor verkeersregelende taken beperkt tot de Politie en Rijkswaterstaat en is er daarmee een wettelijke beperking om deze taken door marktpartijen of *weginspecteurs van andere (decentrale) overheden* te laten uitvoeren.

Processen vallen niet (direct) onder het aansprakelijkheidsartikel uit het BW. Voor tactische verkeersmanagementprocessen zoals het regionaal afstemmen van wegwerkzaamheden en/of het regionaal afstemmen van de verkeersmanagementstrategie (RTT) is (er eveneens) geen wettelijke basis. Uitgangspunt voor een tactisch proces als RegieRegie (regionaal afstemmen van wegwerkzaamheden) is dat dit primair afstemming betreft en een ondersteuning is van de wegbeheerder(s) die uiteindelijk toestemming verlenen voor de wegwerkzaamheden op basis van het BABW (Hoofdstuk II. Verkeerstekens en maatregelen ter regeling van het verkeer, tijdelijke plaatsing of toepassing van verkeerstekens en het tijdelijk uitvoeren van maatregelen).

Conclusie voor het domein verkeersmanagement is dat er voor de activiteiten binnen de huidige scope, geen beperkingen zijn om de taak verkeersmanagement door een private partij te laten uitvoeren.

Wel dienen beheersmaatregelen te worden getroffen waar het de aansprakelijkheid van de wegbeheerder raakt. Specifiek betreft dit:

- Naleving protocollen t.b.v. veilig openen en sluiten van tidal flows / wisselstroken
- Veilige werking van VRI's

Tunnelmanagement

Tunnelbediening is gebonden aan Europese en nationale wet- en regelgeving. De Tunnelwet (WARV) Nederlandse wetgeving is strikter dan de desbetreffende Europese richtlijn, 2004/54/EG. Daarom is gekeken naar de Nederlandse regelgeving ofwel de tunnelwet, de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels WARVW¹ en Regeling aanvullende regels veiligheid wegtunnels RARVW². Uit de WARV en RARVW volgt dat voor iedere tunnel een risicoanalyse (QRA) en scenario analyse³ uitgevoerd moet worden. Deze dienen als input voor maatregelen om het risico binnen de norm (art 6) te houden, te beschrijven in:

- tunnelveiligheidsplan
- veiligheidsbeheerplan
- calamiteitenbestrijdingsplan

Verantwoordelijkheden vanuit wet- en regelgeving

Er is in eerste instantie gekeken naar de tunnelwet (WARVW) om een analyse van verantwoordelijkheden te maken. Conform deze wet valt een tunnel onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders van de gemeente waarin de tunnel ligt. Zij stellen een tunnelbeheerder en veiligheidsbeambte aan die verantwoordelijk zijn voor de tunnel. Op basis van de analyse van de tunnelwet lijkt er geen drempel om de uitvoerende taken die bij het beheer en operationele proces van de tunnel horen bij een externe partij te leggen. Wel dient een tunnelbeheerder en veiligheidsbeambte uit de overheidsorganisatie benoemd worden.

Daarbij kunnen operationele processen worden uitbesteed.

Aandachtspunt zijn wel de taken waarvoor de tunnelbeheerder wettelijk gezien verantwoordelijk is. Deze zijn hieronder nader beschreven.

Verantwoordelijkheid Tunnelbeheerder

Conform de tunnelwet (WARV) geldt één hoofdverantwoordelijkheid, namelijk het aanstellen van een tunnelbeheerder. De tunnelbeheerder is vervolgens verantwoordelijk voor:

¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0019516/2015-07-01>

² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0019806/2013-07-01>

³ <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/werken-aan-infrastructuur/bouwrichtlijnen-infrastructuur/aanleg-tunnels/steunpunt-tunnelveiligheid/veiligheidsbeschouwingen/index.aspx#75304>

- Beheer van de tunnel en de daarin gelegen weg (art 5).
- Aanstellen van een veiligheidsbeambte (art 5 lid 3).
- Uitvoeren van een risicoanalyse (conform bijlage 1 RARVW)
- Opstellen van een tunnelveiligheidsplan (onderdeel van Tracébesluit).
- Opstellen van veiligheidsbeheerplan (art 7) met daarin (conform RARVW art 6):
 - de organisatie, processen, procedures, werkinstructies en planningen ten behoeve van het gebruik, de inspectie en het onderhoud van de tunnel.
 - de wijze waarop registratie en evaluatie van significante voorvallen plaats vindt en een beschrijving van de wijze waarop verbeteringen worden doorgevoerd;
 - een analyse van scenario's van ongevallen conform bijlage 2a RARVW.
 - Een calamiteitenbestrijdingsplan welke afspraken bevat tussen tunnelbeheerder en hulpverleningsdiensten en instructies voor de bedienprocessen tijdens incidenten en calamiteiten.
- Een oefenprogramma voor tunnelpersoneel en hulpverleningsdiensten (art 9/ art 11 RARVW).
 - Ten minste eenmaal in de vier jaar een realistische oefening en in elk tussenliggend jaar een gedeeltelijke of simulatieoefening met evaluatie van deze oefeningen.
- Een actueel tunnelveiligheidsdossier (te allen tijde opvraagbaar) met daarin documenten uit art 4-8, 11 en een lijst van uitgevoerde oefeningen en analyse van de lering uit de oefeningen
- Daarnaast dient de tunnelbeheerder te rapporteren en evalueren over significante voorvallen in de tunnel en rapporteert over de realisatie van verbetermaatregelen (art 10 RARVW).
- Bijlage 4: standaarduitrusting beschrijft de eisen aan:
 - Ventilatie t.b.v. luchtkwaliteit,
 - CCTV voor observatie van verkeerssituatie en calamiteitendoorsteken,
 - noodbediening.

Werkwijze binnen de “Managing Agent” tunnelbeheerorganisatie PNH

Voor de PNH wegtunnels geldt dat de wettelijke taak van tunnelbeheerder is belegd binnen de provincie Noord-Holland. Hiervoor is door Gedeputeerde Staten (GS) de functie van tunnelbeheerder aan de directeur Beheer en Uitvoering toegekend. De uitvoerende taken van de tunnelbeheerder zijn belegd bij de operationeel tunnelbeheerder. De operationeel tunnelbeheerder is belegd bij een externe partij, de zogenoemde managing agent. De taken en verantwoordelijkheden zijn belegd conform de tunnelwet (artikel 7 WARV) waarin de organisatie van het tunnelbeheer is vastgelegd in een organisatieplan.

Op dit moment zijn er geen beperkingen om de tunnelbediening aan private of andere publieke partijen uit te besteden, zo is inmiddels ook aangetoond in de setting van de Managing Agent Waterwolftunnel. Bij het uitbesteden van taken aan derden (andere DCO of Private Partij) dient geborgd te worden dat (aantoonbaar) aan de verplichtingen uit bovenstaande documenten wordt voldaan. Hiermee kan de beheerder aantonen dat aan alle eisen van de openstellingsvergunning wordt voldaan. Dit heeft daarmee zowel impact op het werken volgens de vastgelegde procedures als het voldoen aan de verplichtingen uit het Opleiden, Trainen en Opleiding (OTO) programma.

Brugbediening op afstand

Brug- en sluisbediening is geen expliciet omschreven wettelijk taak. Wel zijn in de *scheepvaartverkeerswet (Svw)* relevante verantwoordelijkheden beschreven.

In de Svw zijn de volgende verantwoordelijkheden omschreven:

- a. Het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer;
- b. het instandhouden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- c. het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over scheepvaartwegen;
- d. het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico's in verband met schepen;

- e. het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen.

Invulling van deze verantwoordelijkheden kan bovendien mede geschieden in het belang van het voorkomen of beperken van:

- hinder of gevaar door het scheepvaartverkeer voor personen die zich anders dan op een schip te water bevinden;
- schade door het scheepvaartverkeer aan de landschappelijke of natuurwetenschappelijke waarden van een gebied waarin scheepvaartwegen zijn gelegen.

Afhankelijk van de locatie en het type vaarweg zijn deze verantwoordelijkheden toebedeeld aan verschillende instanties: gemeentes zijn het bevoegd gezag met betrekking tot het gedeelte van de Nederlandse territoriale zee dat binnen het gebied van de gemeente is gelegen. Doorgaande scheepvaartverkeer dan wel het scheepvaartverkeer van of naar een Nederlandse haven of ander Nederlands binnenwater valt onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat.

Ten aanzien van een scheepvaartweg in beheer bij een waterschap bepalen Provinciale Staten wie het bevoegd gezag is. Zij wijzen hiervoor doorgaans het dagelijks bestuur van het waterschap aan voor zover dit verenigbaar is met de in het reglement aan het waterschap ter behartiging opgedragen take. In andere gevallen wordt de bevoegdheid gelegd burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de scheepvaartweg is gelegen. Daarnaast kunnen Provinciale Staten ten aanzien van een scheepvaartweg als bedoeld in die bepalingen in het belang van de eenheid van de ordening van het doorgaande scheepvaartverkeer op die scheepvaartweg gedeputeerde staten als bevoegd gezag aanwijzen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de primaire vaarwegen onder het beheer van RWS vallen en dat secundaire vaarwegen onder het beheer van gemeentes, provincies en/of andere openbare lichamen/instanties vallen. Er lijkt geen drempel aanwezig te zijn om de deelverantwoordelijkheden uit te besteden.

Het is van groot belang om op te merken dat de bovengenoemde beheerders (instanties) juridische verantwoordelijkheid dragen voor het handelen van schippers op het moment dat zij hen aanwijzingen en/of bevelen opleggen. Zodoende gebeurt het in de praktijk niet of nauwelijks dat schippers bevelen krijgen die betrekking hebben op het vlotte verloop van scheepvaartverkeer. Informatievoorziening vanuit beheerders naar schippers treedt wel op.

Verantwoordelijkheid Scheepsvaart en vaarwegbeheerder(s)

Zoals hierboven beschreven zijn er meerdere verantwoordelijkheden voor beheerders van scheepvaart en vaarwegen. Niet alle hieronder vernoemde verantwoordelijkheden vallen onder het werk van de iCentrale.

- a. Het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer
Dit is een wettelijke taak voor de beheerder en zodoende blijft de verantwoordelijkheid ook bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan echter externe partijen aanwijzen voor het uitvoeren van taken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren o.b.v. prestatiecontracten. De wettelijke taken, die in het kader van "Het verzekeren van de veiligheid en het vlotte verloop van het scheepvaartverkeer", als dienstverlening uitgezet kunnen worden zijn:
 - o Bediending van bruggen en sluisen
 - Beoordelen verkeerssituatie
 - Realiseren brugopening en schutting
 - Verstrekken van informatie in het bedieningsgebied
 - Geven van verkeersaanwijzingen m.b.t. het schutproces / proces passeren geopende brug
 - o Objectplanning van bruggen en sluisen.
 - Plannen van schuttingen / brugopeningen
 - Registreren van informatie
- a. Het instandhouden van scheepvaartwegen en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
De verantwoordelijkheid voor het in stand houden van bruggen en sluisen wordt in deze fase buiten de scope van iCentrale beschouwd en zodoende ook niet opgenomen. Dit is een wettelijke taak voor de beheerder en zodoende blijft de verantwoordelijkheid ook bij het

bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan echter externe partijen aanwijzen voor het uitvoeren van taken.

In geval van bediening (op afstand) door een private partij dient de private partij maatregelen te treffen waarmee de beschikbaarheid van de benodigde bediensystemen wordt geborgd. In de inventarisatie is geen normwaarde gevonden welke mate van niet-beschikbaar acceptabel is binnen de definitie van “de bruikbaarheid van de scheepvaartwegen”.

- b. Het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over scheepvaartwegen
Geen relevante onderdelen voor bedienen “Sluizen en bruggen” binnen iCentrale.
- c. Het voorkomen of beperken van externe veiligheidsrisico’s in verband met schepen
Beperkte impact op iCentrale (minimaliseren van risico’s bij passage van gevaarlijke stoffen).
- d. In geval van (explosie) gevaar bij het vervoer van gevaarlijke stoffen over het water dienen de veiligheidsrisico’s voor de scheepvaart en omgeving te worden beperkt op basis van een risicoanalyse per sluis/brug. Dit dient nader te worden uitgewerkt, bijvoorbeeld in bedieningsprotocollen met betrekking tot bijvoorbeeld onbelemmerde doorvaart/niet acceptabele wachttijden in bepaalde gebieden.
- e. Het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen
Deze verantwoordelijkheid wordt buiten het werk van de iCentrale beschouwd en zodoende ook niet opgenomen.

Conclusie is dat er geen beperkingen zijn aan de mogelijkheid om de (publieke) taken in relatie tot de bediening van bruggen en sluizen te laten uitvoeren door andere partijen dan de (vaar)wegbeheerder. Wel dienen er bij bediening op afstand additionele maatregelen getroffen te worden om de beschikbaarheid van de benodigde bediensystemen te borgen.

Stadstoezicht

Om het naleven van regels te bevorderen hebben onder meer gemeenten een brede handhavende taak. Stadstoezicht omvat het geheel van taken en verantwoordelijkheden voor toezicht en handhaving binnen de openbare ruimte. Hieronder vallen de volgende toezichtgebieden:

- Afvalstoffen
- Parkeren
- Overlast /Openbare Orde en Veiligheid openbare ruimte
- Marktbeheer
- Cameratoezicht

Toezicht op deze gebieden wordt afzonderlijk (sectoraal) of in gezamenlijkheid (integraal) uitgevoerd door toezichthouders waarbij de gemeente samenwerkt met onder meer politie, brandweer, GGD en omgevingsdienst.

Gegeven de breedte van dit domein zijn er veel wetten- en regels van toepassing. Het volgende overzicht is dan ook niet compleet, maar schetst de belangrijkste kaders die van toepassing zijn op stadstoezicht⁴:

Algemeen:

- Gemeentewet
- Wet Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving
- Besluit Omgevingsrecht (BOR)
- Ministeriele Regeling Omgevingsrecht (MOR)
- Algemene plaatselijke verordening (APV) gemeente en hieruit voortvloeiende beleidsregels;
- Nota integraal handhavingsbeleid

Afvalstoffen:

- Wet Milieubeheer
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Verordening afvalstoffen

⁴ Landelijke wetten zijn te vinden op: <http://wetten.overheid.nl>

- Vigerende Bouwbesluiten

Parkeren: (NB zie volgende paragraaf)

- APV
- RVV
- Wegen Verkeerswet

Overlast openbare orde en Veiligheid openbare ruimte

- Drank- en Horecawet
- APV

Marktbeheer

- Marktverordening en Marktreglement

Cameratoezicht:

- Gemeentewet,
- Wet bescherming persoonsgegevens,
- Wet politiegegevens
- Beleidsregels Cameratoezicht
- APV en andere relevante wetgeving.

Nieuwe wet- en regelgeving

Het werkveld handhaving en toezicht in het algemeen en het domein stadstoezicht in het bijzonder, is de laatste jaren onder invloed van diverse landelijke ontwikkelingen sterk in verandering. De Rijksoverheid vindt het in de eerste plaats van belang om regeldruk te verminderen. Toezicht moet daarom worden gebaseerd op vertrouwen. Dit betekent in de praktijk dat bedrijven en particulieren meer eigen verantwoordelijkheid moeten nemen en dat het openbaar bestuur vooral risico gestuurd te werk moet gaan. Tegelijkertijd zijn per september 2015 in de wet VTH (Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving), kwaliteitscriteria opgenomen, waaraan iedere organisatie die VTH taken uitvoert moet voldoen⁵. Meer specifiek moet iedere gemeente voldoen aan de Kwaliteitscriteria VTH 2.1. De Provincie oefent hier interbestuurlijk toezicht op uit, op basis van paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zij kan in het uiterste geval taken van de gemeente elders onderbrengen.

In hun toezichthoudende taken moeten gemeenten dus laveren tussen enerzijds bewust kiezen waarop gehandhaafd wordt en waar niet en moeten ze anderzijds in toenemende mate voldoen aan allerlei stringente kwaliteitscriteria.

Daarnaast zijn relatief recent nieuwe wijzigingen ingediend voor de Wet Regulering prostitutie en misstanden seksbranche 6 waardoor de gemeentelijke handhavingstaak op dit vlak wordt vergemakkelijkt. Met de Wijziging Drank- en Horecawet van 2014 is de leeftijd waarop alcoholhoudende drank mag worden verkocht aan jongeren verhoogd van 16 naar 18 jaar. Dit brengt voor gemeenten onder meer additionele toezichthoudende taken mee op het gebied van overlast/openbare orde in de openbare ruimte.

Publiek of privaat?

Handhaving en Toezicht op het naleven van (wettelijke) regels en bepalingen is een bijzondere taak die niet zomaar door iedereen uitgevoerd kan worden. Wie in casu bevoegd is, staat omschreven in de desbetreffende regelgeving. Met betrekking tot stadstoezicht is dat in eerste instantie logischerwijs de gemeente, maar zijn er zoals eerder beschreven, afhankelijk van de specifieke taak

⁵ <http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/13/tk-2e-nota-van-wijziging-wet-regulering-prostitutie-en-bestrijding-misstanden-seksbranche>

of het specifieke onderdeel van stadstoezicht ook anderen verantwoordelijk zoals politie en omgevingsdienst.⁷

Het domein Openbare en Veiligheid was van oudsher voorbehouden aan de politie. Tegenwoordig is veiligheid ook een kerntaak voor gemeenten geworden. Zij zijn regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Uit de praktijk blijkt ook dat gemeenten dit integrale veiligheidsbeleid steeds meer gaan invullen. Hiervoor worden zogeheten boa's ingezet. Boa's – buitengewone opsporingsambtenaren – zijn in feite ambtenaren met opsporingsbevoegdheid. Dat houdt in dat een boa bepaalde strafbare feiten mag opsporen. In Beleidsregel Buitengewoon Opsporingsambtenaar (hierna: BBO) is het als volgt verwoord:

- De uitvoering en de handhaving van met name bijzondere wetgeving en verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen, is opgedragen aan een scala aan publiekrechtelijke en aan een beperkt aantal privaatrechtelijke organisaties. Indien de noodzaak zich voordoet dat zo'n organisatie dient te beschikken over werknemers die bevoegd zijn tot het opsporen van strafbare feiten, kan de Minister van Veiligheid en Justitie aan werknemers van deze organisaties opsporingsbevoegdheid toekennen. Artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering vormt de wettelijke grondslag om functionarissen aan wie niet op grond van artikel 141 van dat Wetboek de opsporing van strafbare feiten is opgedragen, als boa te belasten met het opsporen van strafbare feiten.
- De Minister van Veiligheid en Justitie verleent een titel van opsporingsbevoegdheid als bedoeld in hoofdstuk 2 van het BBO indien de noodzaak voor (extra) opsporingsbevoegdheid is aangetoond en de betreffende persoon heeft voldaan aan de betrouwbaarheidseis en bekwaamheidseis. Deze toekenning geschiedt formeel tijdens de beëdiging van een persoon als boa door of namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Een titel van opsporingsbevoegdheid kan ook afgeleid worden ex artikel 142, eerste lid, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering.
- Deze persoon is dan een opsporingsambtenaar ex artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering aan wie – indien er sprake is van een titel van opsporingsbevoegdheid en de betreffende persoon heeft voldaan aan de betrouwbaarheids- en bekwaamheidseisen – de Minister van Veiligheid en Justitie politiebevoegdheden en geweldsmiddelen kan toekennen. Indien politiebevoegdheden of geweldsmiddelen zijn toegekend beschikt de boa daarmee over dezelfde bevoegdheden en verplichtingen als de ambtenaar van politie voor wat betreft het aanwenden van deze bevoegdheden.

Een boa is echter geen politieagent. Een politieagent heeft een algemene opsporingsbevoegdheid en mag alle strafbare feiten opsporen. De strafbare feiten die een boa mag opsporen, staan vermeld in de domeinenlijst en in zijn takenpakket. Een boa is in principe werkzaam binnen een domein en is in principe ook ambtenaar.⁸

Op het hiervoor beschreven algemene uitgangspunt dat boa's ambtenaren moet zijn, zijn drie uitzonderingen mogelijk.

1. Functies betreffende de uitoefening van specifieke en beperkte taken waarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid. Hierbij kan gedacht worden aan boa's die reeds van oudsher taken uitvoeren voor een particuliere werkgever met een publieke taak belast of gevallen waarbij als uitvloeisel van privatiseringsoperaties specifieke opsporingsbevoegdheden zijn overgeheveld van de publieke naar de private sector. In dit geval is het dus mogelijk dat de boa niet in overheidsdienst is, en kan er ook sprake zijn dat de boa geen loon ontvangt van de betrokken particuliere werkgever. Er moet wel sprake zijn van een gezagsverhouding tussen de particuliere werkgever van de boa en de boa.
2. Inhuur van een particuliere functionaris voor boa-functies. De gemeente kan een particuliere functionaris als onbezoldigd gemeenteambtenaar aanstellen ten behoeve van de uitoefening

⁷ VNG; *Handhaving door en voor gemeenten; een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk*, Den Haag, 2013

⁸ De beleidsregel spreekt over 'in bezoldigde dienst van een overheidsorgaan'.

van de opsporingsbevoegdheden in het “domein I Openbare Ruimte”. Hierbij heeft de boa dus een arbeidsovereenkomst met een particuliere werkgever en ontvangt van deze werkgever loon.

3. Het lopen van een stage met de status van buitengewoon opsporingsambtenaar. Indien hier geen sprake is van bezoldiging, moet er een gezagsverhouding zijn tussen de partij waarbij stage wordt gelopen en de stagiair.

Gegeven de scope van stadtoezicht maakt uitzondering 2 het dus mogelijk om boa's in te zetten die geen ambtenaar zijn en zijn er geen wettelijke belemmeringen om stadtoezicht over te hevelen naar de markt.

Belangrijk om te constateren, is dat er wel belemmeringen zijn om boa-functies op verschillende domeinen door dezelfde persoon te laten uitvoeren: zoals eerder gesteld is een boa in principe werkzaam binnen een domein. Hier is één uitzondering op mogelijk: een BOA kan in maximaal twee domeinen werken, maar alleen als de BOA bij twee verschillende werkgevers in dienst is en voldoet aan de bekwaamheidseisen van de twee domeinen⁹. Vertaald naar de domeinen van de iCentrale betekent dit dat boa-taken op het gebied van stadtoezicht, parkeren en crowdmanagement gecombineerd kunnen worden. Deze vallen namelijk allen onder het domein Openbare Ruimte. Eventuele boa-taken voortvloeiend uit de Scheepsvaartwet kunnen dus alleen i.c.m. boa-taken op het domein Openbare Ruimte door een persoon worden uitgevoerd, als deze persoon in dienst is bij twee verschillende werkgevers.

Concluderend kan worden gesteld dat er geen wettelijke beperkingen zijn voor de overheveling van stadtoezichttaken naar een private partij. Wel is de uitvoering van stadtoezicht aan strikte regels gebonden en moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria die in de VTH zijn vastgesteld. Daarboven zijn er beperkingen aan het combineren van boa-taken binnen verschillende domeinen door één en dezelfde persoon. Voor iCentrale diensten levert dit vooralsnog geen beperkingen op.

Parkeerbeheer

Het domein parkeren is onderverdeeld in drie subdomeinen:

- Straatparkeren (fiscaal)
- Privaatrechtelijk parkeren (garages en terreinen met een 'slagboom')
- Fietsparkeren

Straatparkeren (fiscaal)

Onder straatparkeren (fiscaal parkeren) wordt verstaan het parkeren in openbaar gebied waarbij een vorm van regulering (betaald parkeren, belanghebbenden parkeren, parkeerduurbepanking) is ingesteld. Indien het parkeren in de openbare ruimte wordt gereguleerd is wettelijk gezien de gemeente verantwoordelijk voor het vaststellen van de regels en wetgeving met betrekking tot wie waar, wanneer en tegen welke voorwaarden mag parkeren. De gemeente is verantwoordelijk voor het vaststellen van:

- Gemeentelijk parkeerbeleid
- Parkeer(belasting)verordening(en): voor het vastleggen van de parkeertarieven, reguleringstijden en regels met betrekking tot belanghebbenden bij parkeerverzoeken (parkeervergunningen)
- Legesverordening: voor het vaststellen van regels en tarieven voor ontheffingen (zoals langdurig parkeren in een blauwe zone of ontheffing voor een 'afgesloten' of 'verboden te parkeren' gebied)
- (eventueel) aanwijzingsbesluiten (kan ook in parkeerverordening worden opgenomen): t.b.v. het vastleggen van de reguleringsgebieden

Fiscaal parkeren betreft een vorm van het innen van gemeentelijke belastingen. De parkeerder betaalt immers voor het tijdelijk gebruik van de openbare ruimte. De inkomsten uit betaald

⁹ <https://www.justis.nl/Producten/buitengewoonopsporingsambtenaar/takenenbevoegdheden/domeinenenwerkerterreinen>

parkeren zijn dan ook volledig bestemd voor de gemeentekas. Dit betekent dat de exploitatie van straatparkeren zelf niet aan een private partij kunnen worden overgedragen.

De operationele uitvoering van het fiscale parkeren (van beheer straatparkeer apparatuur tot vergunning uitgifte of lediging van parkeerautomaten) kunnen wel door een marktpartij worden uitgevoerd. Hierbij geldt met betrekking tot de handhaving dat de betreffende persoon wel dient te worden aangesteld door het bevoegd gezag van de betreffende gemeente. Na beëdiging van de BOA of fiscale handhaver door de gemeente mag deze in dienst van een derde partij zijn handhavingstaken uitvoeren.

Privaatrechtelijk parkeren (garages en terreinen)

Parkeren in een garage of op een terrein 'achter een slagboom' wordt wettelijk gezien als privaatrechtelijk parkeren, ook als de parkeervoorziening in bezit is van of wordt geëxploiteerd door een gemeente. Over de parkeerinkomsten dient 21% BTW te worden afgedragen, daartegen staat dat (onder bepaalde voorwaarden) de investeringskosten en uitvoeringskosten belastingtechnisch mogen worden afgetrokken. Indien een parkeervoorziening in het bezit is van de gemeente mag deze door zowel de gemeente zelf als door een private partij worden geëxploiteerd en beheerd.

Fietsparkeren

Er zijn, op basis van de beschikbare gegevens, geen wettelijke regels met betrekking tot fietsparkeren vastgesteld die bepalen of de taken en/of de exploitatie door een private partij mag worden uitgevoerd.

Privacy

Met betrekking tot privacy en bescherming van persoonsgegevens gelden voor het opslaan en gebruik van camerabeelden, kentekenregistratieapparatuur, scanapparatuur voor handhavers etc. de landelijke wet en regelgeving waaronder:

- Wet bescherming persoonsgegevens,
- Wet politiegegevens
- Beleidsregels Cameratoezicht
- APV, Gemeentewet en andere relevante

Concluderend kan worden gesteld dat alle uitvoeringstaken voor parkeren door een private partij (onder voorwaarden met betrekking tot de (fiscale) handhaving) mogen worden uitgevoerd. Met betrekking tot de exploitatie blijft straatparkeren (fiscaal parkeren) wettelijk gezien de verantwoordelijkheid van de gemeente en mag niet door een private partij worden uitgevoerd.

Crowdmanagement

Crowdmanagement als faciliterend proces, binnen de invloedssfeer van de DCO, is geen wettelijke taak. , Crowdmanagement hangt wel nauw samen met de verantwoordelijkheid van de politie waar het gaat om het borgen van de veiligheid en openbare orde.

De relevante wet- en regelgeving binnen dit domein heeft betrekking op privacy/bescherming van persoonsgegevens. De belangrijkste staan hieronder vermeld:

- Wet bescherming persoonsgegevens,
- Wet politiegegevens
- Beleidsregels Cameratoezicht
- APV, Gemeentewet en andere relevante wetgeving.

Hoewel onder invloed van onder meer internationale wet- en regelgeving de nationale regelgeving t.a.v. privacy recent verder is aangescherpt, zijn er geen wettelijke belemmeringen om crowdmanagement-taken bij een private partij te beleggen¹⁰: het werken met vertrouwelijke politie-informatie is in beginsel voorbehouden aan politie-ambtenaren¹¹. Bij crowdmanagement gaat het

¹⁰ Cf. H. Ferwerda en L. Wondergem, *Outsourcing van politietaken bij evenementen*. In: Cahier Politiestudies, Jaargang 2015-3, nr 36, p 149-175.

¹¹ Cf. Art 3 Politiewet

echter om informatie zonder vertrouwelijk karakter waardoor er juridisch geen bezwaren zijn voor outsourcing. Wel is de regie op de middels crowdmanagement verzamelde informatie of inzichten voorbehouden aan het desbetreffende bevoegd gezag en dient de uitvoerende (private) partij logischerwijs te voldoen aan de vigerende wet- en regelgeving

Concluderend kan worden gesteld dat er geen beperkingen zijn om crowdmanagementtaken over te hevelen naar een private partij. Wel dient geborgd te worden dat aan de relevante wet- en regelgeving wordt voldaan en moeten goede werkafspraken gemaakt worden over de samenwerking met het bevoegd gezag / politie.