

WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van de Omgevingswet in verband met versterking VTH-stelsel milieu

[KetenId: WGK027464]

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de Omgevingswet aan te passen met als doel de resultaten van het proces van kwaliteitsbevordering en samenwerking verder wettelijk te borgen en daarmee de fragmentatie en de vrijblijvendheid in de samenwerking verder te beperken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 18.19, eerste lid, aanhef wordt na "doelmatige" ingevoegd "uitvoering en handhaving regels gesteld over de werkzaamheden voor de".

B

Artikel 18.20 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "De betrokken bestuursorganen" vervangen door "Gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders" en wordt na "een goede kwaliteit van de" ingevoegd "uitvoering van de werkzaamheden voor de".
2. In het tweede en derde lid wordt na "regels stellen over" ingevoegd "een goede kwaliteit van de werkzaamheden voor".

C

Artikel 18.21 wordt als volgt gewijzigd.

1. In het derde lid wordt na "omgevingsdienst" ingevoegd "is aaneengesloten en".
2. Aan het derde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
3. Gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders zorgen ervoor dat omgevingsdiensten voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels over:

- a. de minimale omvang van de begroting van het regionaal werkprogramma,
 - b. het minimale percentage medewerkers met een vast arbeidscontract,
 - c. het minimale budget dat vrij besteedbaar is voor innovatie,
 - d. het minimale weerstandsvermogen, en
 - e. het minimale budget voor opleiding van personeel en kennisdeling.
4. Bij de aanwijzing van een kring van gemeenten als bedoeld in het eerste lid, houden Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat en Onze Minister van Justitie en Veiligheid rekening met de regels, bedoeld in het vierde lid.

D

Na artikel 18.21 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18.21a (regie op eisen aan omgevingsdiensten)

1. In het belang van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de werkzaamheden voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak kan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, als een omgevingsdienst niet voldoet aan de regels, bedoeld in artikel 18.21 namens de betrokken gemeenteraden of colleges van burgemeester en wethouders erin voorzien dat die omgevingsdienst aan die regels voldoet ten laste van de betrokken gemeenten.
2. Als niet aan de regels, bedoeld in artikel 18.21 wordt voldaan, kan, in afwijking van de artikelen 4.9, 4.10, 4.13, 5.8, 5.10 en 18.2, bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag is in plaats van de provincies en gemeenten, die bij die maatregel zijn aangewezen. Bij die maatregel kan worden bepaald dat gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders ervoor zorg dragen dat Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat onmiddellijk beschikt over de voor de uitvoering en handhaving:
- a. bij die gemeenten of provincies aanwezige gegevens of bescheiden, en
 - b. naar het oordeel van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat benodigde financiële middelen.

E

Artikel 18.22 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
- 1. Bij algemene maatregel van bestuur worden gevallen aangewezen van activiteiten waarvoor de werkzaamheden voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak in ieder geval aan een omgevingsdienst worden opgedragen.
 - 2. De aanhef van het tweede lid komt te luiden: Bij de maatregel worden omgevingsdiensten aangewezen waaraan met uitsluiting van andere omgevingsdiensten die werkzaamheden worden opgedragen voor activiteiten:.

F

Artikel 18.23, eerste lid, komt te luiden:

1. Om een goede kwaliteit van de werkzaamheden voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdiensten te waarborgen:

- a. stelt de gemeenteraad regels daarover voor de activiteiten, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd,
- b. stellen provinciale staten regels daarover voor de activiteiten , bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van gedeputeerde staten worden uitgevoerd.

G

Na artikel 18.23 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 18.3.3a Kwaliteitsmonitoring en informatieverstrekking

H

Artikel 18.24, eerste lid, komt als volgt te luiden.

1. In opdracht van Onze Ministers die het aangaat wordt elke twee jaar onderzoek gedaan naar de:
 - a. doeltreffendheid van de wijze waarop de verplichting, bedoeld in artikel 18.20, eerste lid, wordt nageleefd,
 - b. doeltreffendheid van de regels, bedoeld in de artikelen 18.20, tweede en derde lid, en 18.23, eerste lid, en
 - c. kwaliteit van de uitvoering.

I

Aan artikel 18.24 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 18.24a (kwaliteitsmonitoring: tweejaarlijks onderzoek kwaliteit werkzaamheden omgevingsdiensten)

1. Het onderzoek, bedoeld in artikel 18.24, eerste lid, onder c, wordt, voor zover dit betrekking heeft op de kwaliteit van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.23, eerste lid, gedaan in opdracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden indicatoren vastgesteld waarmee die kwaliteit wordt bepaald en waarop de score moet voldoen aan daarvoor bij die maatregel bepaalde waarden.
3. Bij de maatregel, bedoeld in het tweede lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders, daarbij aan te geven gegevens niet zijnde persoonsgegevens, verstrekken aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Bij die maatregel kunnen regels worden gesteld over het tijdstip waarop en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt.
4. Artikel 18.21a is van overeenkomstige toepassing.

Artikel I van deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

CONCEPT

Memorie van toelichting

A. Algemeen deel

1. Inleiding

Het doel van dit wetsvoorstel is het verbeteren en uniformeren van de kwaliteit van de werkzaamheden die omgevingsdiensten verrichten binnen het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving milieu (hierna: VTH-stelsel milieu). Daartoe bevat het wetsvoorstel grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur uniforme kwaliteitseisen te stellen aan omgevingsdiensten en kwaliteitsindicatoren te bepalen, waarmee de kwaliteit van de uitvoering en handhaving door omgevingsdiensten kan worden gemonitord. In de tweede plaats zit in het wetsvoorstel een bevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)¹ om vanuit stelselverantwoordelijkheid regie te voeren op deze beide punten. Daarnaast zitten er enkele technische aanpassingen in dit wetsvoorstel, waarmee de beleidsneutrale omzetting van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht naar het stelsel Omgevingswet beter wordt geborgd. Het gaat zowel om het verduidelijken van bepalingen als het corrigeren van bepalingen die niet juist zijn omgezet.

Het is van groot belang dat de leefomgeving schoon, gezond en veilig is voor mens en milieu. Het VTH-stelsel milieu heeft als doel te zorgen voor een schone, veilige en gezonde leefomgeving door de kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking door de verschillende bij de uitvoering en handhaving betrokken partijen te bevorderen. Vergunningverlening richt zich op het toestaan van activiteiten binnen de grenzen van de wet. Toezicht is erop gericht om te controleren of bedrijven zich houden aan de voor hen geldende voorschriften en regels. Handhaving is het sluitstuk waarmee het bevoegd gezag optreedt op het moment dat voorschriften en regels niet worden nageleefd. Als de organisaties die belast zijn met de uitvoering van deze taken, niet voldoende geëquipeerd zijn om deze taken uit te voeren of dit niet in voldoende onafhankelijkheid kunnen doen, kunnen risico's voor de leefomgeving en de gezondheid van mensen minder goed worden beheerst. Ook doet dit af aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland, omdat het de vraag oproept waarom een overheid regels stelt als zij die zelf niet nakomt of handhaaft.

Het VTH-stelsel milieu heeft in de afgelopen decennia een grote ontwikkeling doorgemaakt, waarbij een aantal rapporten (waarop in deze memorie van toelichting nader wordt ingegaan) als katalysator heeft gewerkt. Het rapport 'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' van 4 maart 2021 van de commissie Van Aartsen is hiervan het meest recente voorbeeld.² Ondanks grote inspanningen en bijbehorende verbeteringen in de kwaliteit van de uitvoering bij veel omgevingsdiensten in de afgelopen decennia, laten de meest recente onderzoeken zien dat er terugkerende tekortkomingen in het stelsel zitten, die ertoe leiden dat de kwaliteit van de uitvoering bij verschillende omgevingsdiensten onvoldoende is. De hoofdoorzaken hiervoor zijn de toch nog steeds bestaande fragmentatie en vrijblijvendheid en het

¹ Op dit moment wordt de relevante portefeuille uitgevoerd door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu. Omdat een staatssecretaris geen onderdeel is van de regering, wordt in regelgeving enkel de minister genoemd en wordt in deze memorie van toelichting verwezen naar de Minister van IenW.

² Kamerstukken II 2020/21, 22343 en 28663, nr. 295.

ontbreken van mogelijkheden voor de Minister van IenW om zijn stelselverantwoordelijkheid te nemen en regie te voeren.

Fragmentatie bestaat, mede door het grote aantal betrokken bestuursorganen, in verschillen in de aanpak van omgevingsproblemen en in uitvoering van de VTH-milieutaken. Hoewel het aantal bestuursorganen dat als bevoegd gezag optreedt, is geslonken de afgelopen jaren,³ constateerde commissie Van Aartsen dat nog steeds niet duidelijk is wat er terecht is gekomen van het beoogde *level playing field*.^{4,5} Dit wetsvoorstel beoogt de fragmentatie terug te dringen door het wettelijk verankeren van de robuustheidscriteria en van kwaliteitsindicatoren, waarop regie kan worden gevoerd.

Daarnaast concludeerden zowel de commissie Mans als de commissie Van Aartsen dat sprake is van vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.⁶ Hoewel de basis voor regionale samenwerking is gelegd met het introduceren van de omgevingsdiensten, is er weinig vastgelegd over de wijze waarop deze organisaties, met het oog op een bepaald (uniform) hoog kwaliteitsniveau, hun werkzaamheden moeten uitvoeren. Ook laten de, in hoofdstuk 2 en 3 genoemde, rapporten van de afgelopen jaren zien dat de partijen in het VTH-stelsel milieu niet in alle gevallen voldoen aan de geldende wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld: niet alle basistaken⁷ worden uitgevoerd door omgevingsdiensten en er is geen uniforme uitvoerings- en handhavingstrategie). Daarom voorziet dit voorstel in een aantal maatregelen om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Met het wettelijke verankeren van de reeds bestaande robuustheidscriteria worden kwaliteitseisen gesteld waaraan een omgevingsdienst als organisatie minimaal moet voldoen (hierna: minimale kwaliteitseisen). Hiermee wordt de vrijblijvendheid beperkt.

De robuustheidscriteria zijn een pakket aan eisen die een ondergrens bepalen voor de kwaliteit van de uitvoering. Met de kwaliteitsindicatoren kan de kwaliteit van de uitvoering worden gemonitord op het punt van de robuustheidscriteria en op andere punten die een indicatie zijn van het kwaliteitsniveau van de werkzaamheden. Alles bij elkaar biedt dit een goed beeld van het functioneren van het stelsel als geheel en van de kwaliteit van de uitvoering op omgevingsdienstoniveau (monitoring en kwaliteitsindicatoren). Ten slotte wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om te voorzien in bevoegdheden en zo om daadwerkelijk stappen te kunnen zetten om de (uniformiteit van de) kwaliteit van de uitvoering bij omgevingsdiensten te versterken op de plekken waar die kwaliteit achterblijft. De Minister van IenW heeft nu geen mogelijkheden om zijn stelselverantwoordelijkheid te nemen en regie te voeren.

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de aanleiding en de noodzaak van de versterking van het VTH-stelsel milieu. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel toegelicht. Vervolgens wordt in de

³ Dit is het gevolg van gemeentelijke herindelingen, niet van gericht beleid.

⁴ Hoewel in veel onderzoeken de term "level playing field" wordt gebruikt, spreekt deze memorie van toelichting hierna over "gelijk speelveld", waarmee wordt bedoeld dat het kwaliteitsniveau bij de verschillende omgevingsdiensten vergelijkbaar is.

⁵ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 14.

⁶ Rapport '[De tijd is rijp](#)' van de commissie Mans, p. 8 en rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 14.

⁷ Op grond van artikel 18.22 Omgevingswet moeten gemeenten en provincies een vastgesteld takenpakket inbrengen bij omgevingsdiensten, dit zijn de basistaken. Zij kunnen ervoor kiezen meer taken op te dragen aan een omgevingsdienst, dat zijn plustaken.

volgende hoofdstukken achtereenvolgens ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger recht en nationaal recht (hoofdstuk 4 en 5), de gevolgen van het wetsvoorstel voor o.a. burgers, bestuursorganen en het bedrijfsleven (hoofdstuk 6), de uitvoering en de handhaving (hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8), de financiële gevolgen (hoofdstuk 9), de evaluatie (hoofdstuk 10) en reacties die naar aanleiding van de consultatieronde zijn ontvangen (hoofdstuk 11). Hoofdstuk 12 ziet op bekendmaking en inwerkingtreding. Tot slot volgt de artikelsgewijze toelichting.

2. Aanleiding en noodzaak

2.1 Algemeen

Van oudsher zijn gemeenten en provincies bevoegd gezag voor het omgevingsrecht.⁸ Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen milieu, het houden van toezicht en het handhaven van milieuregels. Daarmee zijn de VTH-milieutaken in de basis decentraal belegd. Op grond van de Omgevingswet zijn gemeenten en provincies verplicht om de werkzaamheden voor bepaalde – op grond van artikel 18.22, eerste lid, Omgevingswet aangewezen – activiteiten, het zogenaamde basistakenpakket (artikel 13.12, eerste lid, in verband met bijlage VI van het Omgevingsbesluit), te laten verrichten door omgevingsdiensten, die moeten zijn ingesteld als een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarmee is sprake van zogenaamd verlengd lokaal bestuur. Provincies (gedeputeerde staten) en gemeenten (burgemeester en wethouders) vormen het bevoegd gezag en zijn eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdiensten.

Gemeenten en provincies oefenen hun bevoegdheden uit binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. Binnen die eenheidsstaat hebben decentrale overheden hun eigen democratische legitimatie, eigen regelgevende bevoegdheden en daarmee een zekere mate van zelfstandigheid. Milieutaken worden door gemeenten en provincies in medebewind uitgevoerd. Dat betekent dat decentrale overheden voor die taken belast zijn met de uitvoering van specifiek rijksbeleid.⁹ Het wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Alle voorgestelde wijzigingen blijven binnen de kaders van het bestaande gedecentraliseerde stelsel en veranderen niets aan de gedecentraliseerde bevoegdheidstoedeling.

Alle maatregelen die de afgelopen decennia zijn genomen om het VTH-stelsel milieu te versterken passen in het uitgangspunt van interbestuurlijke verhoudingen dat problemen zo veel mogelijk decentraal aangepakt moeten worden met bijbehorende bevoegdheden voor de bevoegde gezagen. Zoals uit de verschillende onderzoeken naar het functioneren van het VTH-stelsel milieu blijkt, leidt dit niet vanzelf overal tot eenzelfde en voldoende kwaliteit van de uitvoering. Als de uitvoering van de VTH-milieutaken van onvoldoende niveau is, bijvoorbeeld omdat de organisaties die zijn belast met die uitvoering, niet in staat worden gesteld om hun taken naar behoren en met voldoende autonomie uit te voeren, leidt dit in potentie tot risico's voor de leefomgeving. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, heeft het VTH-stelsel milieu juist tot doel te zorgen voor een veilige en gezonde leefomgeving.

⁸ Hoewel het zwaartepunt in het VTH-stelsel milieu bij de gemeenten, provincies en omgevingsdiensten ligt, spelen ook de waterschappen een rol in het stelsel. Zij zijn o.a. bevoegd gezag voor lozingen op het oppervlaktewater. De Unie van Waterschappen vertegenwoordigt de waterschappen bij interbestuurlijke afspraken in het VTH-stelsel milieu.

⁹ Artikel 124, tweede lid, Grondwet.

De maatschappelijke aandacht voor een veilige en gezonde leefomgeving is de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Gelet op de mogelijke consequenties van regionale milieuproblemen voor de rest van Nederland en de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW, wordt hierbij steeds meer gekeken naar het Rijk voor oplossingen. De aandacht voor de problemen in het VTH-stelsel milieu is ook gegroeid door verschillende incidenten rondom grote industriële installaties en bijgevolg een steeds luidere roep vanuit zowel de samenleving als de politiek om de regie vanuit het Rijk te versterken op de kwaliteit van de uitvoering door omgevingsdiensten om zo de risico's op milieu- en gezondheidsschade te beperken, met name voor omwonenden van industrie.¹⁰

Het belang van een landelijke minimale kwaliteit van de uitvoering van de VTH-milieutaken is er ook in gelegen dat regionale problemen, bovenregionale consequenties kunnen hebben. Emissies in lucht, water en bodem blijven niet beperkt tot de locatie waar de emissie in het milieu wordt gebracht, maar zij verplaatsen zich naar andere plekken in Nederland. Met dit wetsvoorstel beoogt de Minister van IenW te zorgen voor een landelijke minimale kwaliteit van de uitvoering van de VTH-milieutaken, die zo nodig afgedwongen kan worden.

Met een minimale kwaliteit van milieu-inspecties wordt ook uitvoering gegeven aan de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PbEU L 2001/118, p. 43). Het doel van deze aanbeveling is dat milieu-inspecties in de lidstaten moeten worden uitgevoerd volgens minimumcriteria met betrekking tot de organisatie, uitvoering, follow-up en bekendmaking van de resultaten van die inspecties, teneinde in alle lidstaten de naleving van de Europese milieuwetgeving kracht bij te zetten en bij te dragen tot een meer consequente uitvoering en handhaving daarvan.

2.2 Voorgeschiedenis

De huidige inrichting van het stelsel volgt uit de keuzes die de afgelopen dertig jaar zijn gemaakt. Om tot een verdere ontwikkeling van het stelsel te komen, moet een aantal terugkerende tekortkomingen worden opgelost. De maatregelen die tot nu toe zijn getroffen om deze tekortkomingen op te lossen, blijken onvoldoende te zijn. Hieronder wordt stilgestaan bij de belangrijkste gebeurtenissen en rapporten uit die periode en de wijzigingen in het stelsel daarop zijn gevolgd.

De basis van het VTH-stelsel milieu zoals die er nu uit ziet, is gelegd in de periode 2009 tot 2011. Na een aantal incidenten in de leefomgeving¹¹ publiceerde de commissie Mans in 2008 het rapport 'De tijd is rijp'.¹² De commissie Mans constateerde dat de kwaliteit van toezicht en handhaving nog veel te wensen overliet. Het stelsel kenmerkte zich door fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in de samenwerking en uitvoering. Ook het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) naar de brand bij Chemie-Pack in 2011 bevatte de conclusie dat maatregelen nodig waren.¹³

¹⁰ Het gaat bijvoorbeeld om de situaties rond grote chemische installaties zoals Tata Steel en Chemours en het rapport "Industrie en omwonenden" van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid uit 2023, maar ook om incidenten zoals bij Claessen Tankcleaning in Venlo en bij Sabic.

¹¹ De twee meest bekende incidenten zijn de vuurwerkramp in Enschede op 13 mei 2000 en de brand in een café in Volendam in de nacht van 31 december 2000 op 1 januari 2001.

¹² Kamerstukken II 2007/08, 22343, nr. 201.

¹³ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Brand bij Chemie-pack te Moerdijk, 2011: [rapport brand chemie pack web definitief.pdf](#).

Deze ontwikkelingen waren destijds aanleiding voor een omvangrijke wijziging van het VTH-stelsel milieu. Onder andere moesten omgevingsdiensten worden ingesteld als een openbaar lichaam, die aan bepaalde kwaliteitscriteria moesten voldoen. De aanpassing van het stelsel is in 2016 wettelijk verankerd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht.¹⁴ Sinds 1 januari 2024 is het VTH-stelsel milieu geregeld in het stelsel Omgevingswet.¹⁵

In 2019 heeft Berenschot onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en de handhaving.¹⁶ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het VTH-stelsel zich heeft doorontwikkeld na de wettelijke verankering ervan in de Wabo, maar dat er ook nog ruimte is voor verbetering.¹⁷ Zo werd geconstateerd dat nog niet alle gemaakte afspraken en wettelijke verplichtingen waren doorgevoerd, waaronder het volledig inbrengen van het basistakenpakket bij omgevingsdiensten. Mede naar aanleiding van het rapport van Berenschot besloot de toenmalige Staatssecretaris van IenW tot het instellen van een onafhankelijke commissie die de opdracht kreeg te onderzoeken hoe zou kunnen worden gezorgd voor een toekomstbestendig VTH-stelsel. In het instellingsbesluit¹⁸ is aangegeven dat de meerwaarde van de commissie is om met enige afstand een kritische analyse te maken en een advies te geven over uitvoering van het beleid en over de mogelijkheden om milieuhandhaving, -toezicht en -vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De commissie kon bovendien de mogelijkheden in kaart brengen om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder omgevingsdiensten – te versterken en aangeven wat ervoor nodig zou zijn om die versterking daadwerkelijk te realiseren. De commissie werd ten slotte gevraagd te adviseren over de bestaande verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het VTH-stelsel en of het Rijk daarmee voldoende mogelijkheden heeft haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

In 2020 en 2021 heeft deze commissie, de commissie Van Aartsen, onderzoek gedaan naar het VTH-stelsel milieu. De commissie kwam tot de conclusie dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert. Hierbij signaleerde zij dat het VTH-stelsel milieu niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans. De commissie Van Aartsen oordeelde dat het VTH-stelsel milieu, nog steeds, wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht en dat hierdoor vermijdbare milieu- en gezondheidsschade ontstaat. De commissie adviseerde om binnen de fundamenteën van het bestaande VTH-stelsel tot een aantal verbeteringen te komen.¹⁹

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen is op 1 juli 2022 het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) gestart.²⁰ Het doel van

¹⁴ Kamerstukken II, 33872 en Stb. 2017, 193.

¹⁵ Via de Invoeringswet Omgevingswet (Stb. 2020, 172; kamerstukken 34986) zijn de betreffende bepalingen uit Hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht beleidsneutraal overgezet in afdeling 18.3 van de Omgevingswet.

¹⁶ De Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verplicht tweejaarlijks onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en de handhaving, op dit moment is dit opgenomen in artikel 18.24 Omgevingswet.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33118, nr. 122.

¹⁸ Stcrt. 2020, 37768.

¹⁹ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 5 en p. 43.

²⁰ In het [Programmaplan IBP VTH](#) is opgenomen op welke manier het programma de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen heeft omgezet in acties.

het interbestuurlijk programma was om met het opvolgen van nagenoeg alle aanbevelingen van de commissie Van Aartsen te komen tot een verdere versterking van het VTH-stelsel, met als belangrijkste doel de fragmentatie en vrijblijvendheid verder te verminderen. Gelet op de bestaande verhoudingen en het gedeelde besef bij alle partijen in het VTH-stelsel milieu dat actie nodig was, werd ervoor gekozen te werken aan de versterking van het stelsel in een interbestuurlijk programma waarbij gelijkwaardigheid van de partijen centraal stond.²¹ Het programma is op 30 september 2024 afgerond. Over de opbrengst van het programma is de Tweede Kamer geïnformeerd met de laatste voortgangsrapportage IBP VTH.²²

Op verzoek van de Staatssecretaris van IenW hebben twee leden van de commissie VTH (commissie Van Aartsen), mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen, in 2024 een review uitgevoerd waarin de volgende vraag centraal stond: "wanneer de ingeslagen richting en de tussentijdse resultaten van het IBP VTH wordt vergeleken met de aanbevelingen van de commissie VTH (commissie Van Aartsen), waar moet de focus van het IBP VTH liggen tot de afloop van het programma?". Zij bevestigen dat de doorontwikkeling van het stelsel met het IBP VTH weliswaar een impuls heeft gekregen, maar dat dit nog lang niet tot een goed functionerend VTH-stelsel milieu leidt.²³ Sorgdager en Van Aartsen bevelen daarom onder andere aan om een uitgebreidere invulling van stelselverantwoordelijkheid vast te leggen.

Op 16 januari 2025 hebben de partijen in het VTH-stelsel milieu samenwerkingsafspraken ondertekend.²⁴ In de samenwerkingsafspraken hebben partijen vastgelegd hoe implementatie van de opbrengsten van het IBP VTH plaatsvindt en op welke wijze zij blijven samenwerken om het VTH-stelsel milieu te versterken.

Er is sinds de rapporten van de commissie Mans en de commissie Van Aartsen al veel verbeterd. Alle partijen in het stelsel hebben daar een bijdrage aan geleverd. Het kan en moet echter nog beter, op de ene plaats meer dan op de andere.

Bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de koepelorganisaties zoals het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Omgevingsdienst NL zijn richtinggevend maar niet bindend voor individuele provincies en gemeenten (als bevoegd gezag en als opdrachtgevers van omgevingsdiensten). De ervaringen uit het verleden en de al langer bestaande houding van een aantal actoren in het VTH-stelsel milieu maken dat wettelijke borging van de gemaakte afspraken nodig is om overal in Nederland eenzelfde kwaliteitsniveau te realiseren. Met de wettelijke borging van de in het kader van het IBP VTH gemaakte afspraken over de robuustheidscriteria gaan die zonder uitzondering voor alle omgevingsdiensten gelden.

Met dit wetsvoorstel worden zo enerzijds de behaalde resultaten van de interbestuurlijke samenwerking van de afgelopen jaren geborgd en anderzijds voorstellen gedaan om elementen van het VTH-stelsel milieu te versterken. Samen hebben zij tot doel de geconstateerde problemen op te lossen.

²¹ Het programmaplan van het IBP VTH geeft hierover aan "Rijk, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten werken samen in een gelijkwaardig partnerschap met respect voor de verschillen in bevoegdheden, wettelijke taken en middelen", p. 18. Dit betekent bijvoorbeeld dat er niet één partij is met een doorslaggevende stem in de besluitvorming.

²² Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 22343, nr. 401.

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 22343, nr. 394.

²⁴ Stcrt. 2025, 5488.

Alle inspanningen om het VTH-stelsel milieu te versterken, zijn gedaan binnen de huidige kaders van het wettelijk stelsel. Ook de voorgestelde wetswijziging beoogt het stelsel te versterken binnen die kaders. Er wordt bewust niet gekozen voor een stelselwijziging met het herschikken en verschuiven van bevoegdheden tussen overheidslagen. Alternatieven die in dit verband zijn overwogen, zijn:

- Het onderbrengen van alle VTH-milieutaken bij gemeenten en de omgevingsdiensten opheffen
- Verplichte regionale samenwerking zonder omgevingsdiensten
- Alleen de SEVESO-taken beleggen bij provincies en alle andere VTH-milieutaken bij gemeenten onderbrengen, met omgevingsdiensten
- Alle VTH-milieutaken onderbrengen bij de provincie met wel/geen omgevingsdiensten
- De SEVESO-taken beleggen bij de ILT en alle andere VTH-milieutaken bij de provincie, met/zonder omgevingsdiensten
- Alle VTH-milieutaken beleggen bij de ILT, zonder omgevingsdiensten of de omgevingsdiensten onder toezicht van de ILT brengen.

Al deze alternatieven houden echter een stelselwijziging in.

De voorgestelde meetbare criteria voor de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden door omgevingsdiensten en bevoegdheden voor de Minister van IenW om zijn stelselverantwoordelijkheid te kunnen effectueren, zijn een belangrijke stap in de versterking van het stelsel binnen de huidige kaders en de enige mogelijke stap om zonder stelselwijziging de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.

Belangrijke voordelen van aanpassingen binnen het stelsel zijn haalbaarheid en het tijdsbestek waarbinnen realisatie mogelijk is. Dat is ook waarom de commissie Van Aartsen haar aanbevelingen heeft gedaan met het oog op versterking van het huidige stelsel en niet te adviseren om over te gaan tot een stelselwijziging.²⁵ Dan gaat de aandacht immers geruime tijd uit naar de stelselwijziging en verschuiving van taken en bevoegdheden en niet naar het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering.

Een verschuiving van taken en bevoegdheden leidt bovendien niet vanzelfsprekend tot een uniform en minimaal kwaliteitsniveau van de uitvoering van de VTH-milieutaken. Dat vraagt om investering in de organisaties die zijn belast met de uitvoering van de VTH-milieutaken en de mogelijkheid om af te dwingen dat daarop ook daadwerkelijk wordt geïnvesteerd.

De met dit wetsvoorstel voorgestelde versterkingen van het stelsel zijn in lijn met het advies van de commissie Van Aartsen.²⁶

2.3 Fragmentatie en vrijblijvendheid

In 2008 constateerde de commissie Mans dat de fragmentatie in het VTH-stelsel milieu een barrière vormde voor het organiseren van voldoende kritische massa op het punt van de vereiste menskracht en deskundigheid en het aanpakken van de (boven)regionale handhavingsproblemen op een (boven)regionale schaal.²⁷ Een van de

²⁵ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 43.

²⁶ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 43.

²⁷ Rapport 'De tijd is rijp' van de commissie Mans, 2008, p. 38.

oplossingen voor dit probleem was het oprichten van de omgevingsdiensten. De daadwerkelijke instelling van omgevingsdiensten heeft voor een deel de fragmentatie in het VTH-stelsel milieu verminderd. De uitvoeringskwaliteit is verbeterd door het verplicht laten uitvoeren van VTH-werkzaamheden door omgevingsdiensten voor een aanzienlijk deel van de VTH-milieutaken (het basistakenpakket: VTH-werkzaamheden voor activiteiten aangewezen in bijlage VI bij het Omgevingsbesluit) en het vaststellen van één uitvoerings- en handhavingsstrategie voor een omgevingsdienst. Dit heeft bijgedragen aan standaardisatie op regionaal niveau voor een groot deel van de VTH-milieutaken. De eerder geschetste kwetsbaarheden en problemen zijn hiermee echter niet overal voldoende weggenomen.

De commissie Van Aartsen concludeerde dat de fragmentatie in het stelsel nog steeds bestaat en dat deze in de weg staat aan een gelijk speelveld,²⁸ waarmee bedoeld wordt dat de kwaliteit van de uitvoering niet bij alle omgevingsdiensten voldoende op orde is en dat de verschillen tussen de omgevingsdiensten als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering toch nog te groot zijn. Slechts enkele omgevingsdiensten hebben een (min of meer) geïntegreerd uitvoerings- en handhavingsbeleid op het niveau van het werkgebied. Een geïntegreerd uitvoerings- en handhavingsbeleid zorgt ervoor dat de omgevingsdienst voor alle opdrachtgevers in de regio kan uitgaan van hetzelfde beleid, wat ook ten goede komt aan de transparantie naar burgers en bedrijven binnen het werkgebied. Van een eenheid van beleid is op landelijk niveau geen sprake.²⁹ De commissie van Aartsen concludeerde dat omgevingsdiensten, tien jaar na hun oprichting, nog steeds te maken hebben met verschillende uitdagingen, zoals onderfinanciering en een gebrek aan expertise. Veel omgevingsdiensten kampen met budgettaire beperkingen, dat hun mogelijkheden belemmert om effectief toezicht te houden en te handhaven. Daarnaast zijn de werkwijzen van omgevingsdiensten niet uniform en is er een gebrek aan samenwerking tussen verschillende omgevingsdiensten en overheidsinstanties, wat leidt tot inefficiëntie. Uitzonderingen daargelaten, is het dus nog niet gelukt om organisaties te vormen, die voldoen aan de oorspronkelijke bedoelingen van de commissie Mans.

Met de vaststelling van robuustheidscriteria wordt van de opdrachtgevers van omgevingsdiensten verwacht dat zij in gezamenlijkheid zorgdragen voor de nodige kwaliteitsverbetering bij de omgevingsdienst. Door voor alle omgevingsdiensten een minimaal kwaliteitsniveau te bepalen, wordt landelijk toegewerkt naar het terugdringen van fragmentatie.

Het doel van de Staat van VTH is om inzicht te krijgen en te bieden in het functioneren van het VTH-stelsel voor milieutaken en de kwaliteit van de uitvoering (paragraaf 3.5). Ook door in de Staat van VTH de kwaliteit van uitvoering en handhaving door omgevingsdiensten te monitoren via indicatoren en een mogelijkheid tot ingrijpen te koppelen aan persistent onvoldoende scores op die indicatoren zonder uitzicht op verbetering, zal toegewerkt worden naar een minimale kwaliteit van de uitvoering.

Een deel van de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van het rapport van de commissie Mans is geborgd in wetgeving.³⁰ De gedachte daarbij was dat

²⁸ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 14.

²⁹ Rapport '[Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur](#)' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 14.

³⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33872, nr. 2.

wettelijke borging van gemaakte afspraken over bijvoorbeeld de instelling van omgevingsdiensten als openbaar lichaam, zou bijdragen aan het terugdringen van de vrijblijvendheid waarmee gemeenten en provincies hun VTH-taken uitvoerden en samenwerkten. Daarnaast werd wettelijke borging nodig geacht voor het bereiken van de noodzakelijke standaardisatie en uniformering van informatie-uitwisseling.³¹

Zoals hiervoor aangegeven concludeerde de commissie Van Aartsen dat het VTH-stelsel milieu nog steeds wordt gekenmerkt door vrijblijvendheid.

2.4 Onvoldoende instrumentarium

De Minister van IenW is verantwoordelijk voor het VTH-stelsel milieu, met uitzondering van de strafrechtelijke opsporing en handhaving. Deze stelselverantwoordelijkheid betekent dat de Minister van IenW:³²

- aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden,
- moet zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering,
- moet zorgen dat de voorwaarden worden geschapen waaronder het stelsel goed kan functioneren,
- met enige regelmaat moet zorgen voor een gerichte monitoring en tweejaarlijks een evaluatie moet uitvoeren van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte resultaten, en
- in de benodigde condities moet voorzien waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren.

De commissie Van Aartsen concludeerde in 2021 reeds dat de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van IenW op dit moment een fictie is en als zodanig niet is waar te maken. De commissie geeft aan dat zonder duidelijke bevoegdheden een stelselverantwoordelijkheid of regierol van een bewindspersoon weinig meer kan inhouden dan gevraagd en ongevraagd goede raad geven aan andere overheden. De commissie Van Aartsen geeft aan dat het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt moet worden uitgebreid en dat het nodig is dat de bewindspersoon de nu al bestaande mogelijkheden (pro) actiever inzet.³³

Om de verantwoordelijkheid die de Minister van IenW draagt als stelselverantwoordelijke te kunnen waarmaken, is het nodig dat deze wordt beter wordt geïnstrumenteerd met specifieke bevoegdheden. Daarom is het wenselijk dat de Minister van IenW concrete bevoegdheden krijgt zodat hij kan ingrijpen als er structureel niet wordt geïnvesteerd in het versterken van een omgevingsdienst waardoor de kwaliteit van de uitvoering in het geding komt. Met dit wetsvoorstel wordt in een dergelijke concrete bevoegdheid voorzien. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de aanbeveling van de commissie Van Aartsen over het instrumenteren van de stelselverantwoordelijkheid.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 33872, nr. 3.

³² [Notitie Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu](#), februari 2024.

³³ Rapport 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' van de Commissie Van Aartsen, 2021, p. 48.

2.5 Wettelijke borging en overige maatregelen

Zoals aangegeven in de Kamerbrieven van 19 maart 2024³⁴ en van 5 december 2024³⁵ is het nodig om, vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW, te werken aan de versterking van het stelsel. Om opvolging te kunnen geven aan de aanbevelingen uit de genoemde onderzoeken, de bevindingen van het IBP VTH, de review van mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen en de roep uit de samenleving³⁶ en de Tweede Kamer wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld enkele elementen wettelijk te borgen. Voor andere elementen vindt versterking plaats via andere, niet wettelijke, maatregelen.

Wijziging wet- en regelgeving

Zoals hiervoor aangegeven, zijn de wettelijke kaders nu niet voldoende om een kwalitatief goede uitvoering bij alle omgevingsdiensten te borgen. De aan de uitvoering gestelde eisen kunnen nu niet worden afgedwongen, omdat die eisen onvoldoende specifiek zijn en de bevoegdheden ontbreken om die eisen af te dwingen in gevallen waarin dat nodig is.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de Minister van IenW instrumenten te geven die hem in staat stellen om regie te kunnen voeren op de kwaliteit van de uitvoering van het VTH-stelsel via robuustheidscriteria, kwaliteitsindicatoren en monitoring op die indicatoren en als daarvoor aanleiding is, echt te kunnen ingrijpen. Op deze elementen van het wetsvoorstel wordt in Hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Overige maatregelen

Het wetsvoorstel focust met name op de versterking van de regierol van het Rijk. Parallel aan het wetsvoorstel en de daarmee samenhangende wijzigingen van het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling, wordt gewerkt aan verschillende andere maatregelen om het VTH-stelsel te versterken. Niet voor alle beoogde verbeteringen van het stelsel hoeft regelgeving te worden gewijzigd.

Deze niet-wettelijke versterkingsmaatregelen zijn:

- Naar aanleiding van een advies van de ILT³⁷ en zoals aangegeven in de Kamerbrief van 24 oktober 2024³⁸ gaan het Ministerie van IenW, het Interprovinciaal Overleg en vier provincies samen werken aan het verduidelijken van de invulling van de provinciale coördinatietaak.³⁹
- Het afleggen van horizontale verantwoording is reeds verplicht op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet.⁴⁰ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het informeren van de gemeenteraad en provinciale staten door het college van burgemeesters en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten, wanneer adviezen of ontwerpbesluiten van omgevingsdiensten niet worden overgenomen door het bevoegd gezag. Omdat er onvoldoende bekendheid bestaat over deze

³⁴ Kamerstukken II 2023/24, 22343, nr. 394.

³⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 22343, nr. 405.

³⁶ Voorbeelden hiervan zijn acties en rechtszaken die worden aangespannen door [Natuur- en Milieufederaties](#) en [Milieudefensie](#) en [burgerinitiatieven](#) die de staat oproepen om actie te ondernemen tegen milieuvervuiling.

³⁷ [Coördinatietaak van provincies, signalerend onderzoek werking VTH-stelsel milieu | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport \(ILT\)](#).

³⁸ Kamerstukken II 2024/25, 22343, nr. 401.

³⁹ Artikel 18.26 Omgevingswet.

⁴⁰ Artikel 169 Gemeentewet en artikel 167 Provinciewet.

reeds geldende verplichtingen, wordt gewerkt aan een plan om deze onder de aandacht te brengen.

- Er wordt verkend hoe de adviestaak van omgevingsdiensten kan worden geborgd.⁴¹
- Vanuit de stelselverantwoordelijkheid wil de Staatssecretaris van IenW, met de stelselpartijen, komen tot een gezamenlijke prioriteitsstelling in de uitvoering. In verband daarmee wordt een verkenning uitgevoerd naar het opstellen van een landelijke uitvoeringsagenda VTH waarin prioriteiten opgenomen kunnen worden. Te denken valt aan VTH-prioriteiten die worden gesteld vanuit de Europese Unie (actualisering omgevingsvergunningen milieu om te voldoen aan de herziene Richtlijn industriële emissies⁴²) en aandachtspunten die naar voren komen uit de monitoring van de kwaliteit op de kwaliteitsindicatoren bijvoorbeeld het inbrengen van het basistakenpakket.⁴³

Al deze maatregelen samen vormen één geheel.⁴⁴

In het volgende hoofdstuk ('Hoofddijnen van het wetsvoorstel') worden de onderdelen van het wetsvoorstel nader toegelicht en uitgewerkt.

3. Hoofddijnen van het voorstel

3.1 Algemeen

Dit wetsvoorstel bestaat uit de volgende onderdelen die hieronder verder worden toegelicht. Voorgesteld wordt om:

- in artikel 18.21, vierde lid, Omgevingswet een grondslag op te nemen om de zogenoemde robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vast te stellen in het Omgevingsbesluit en te bepalen dat omgevingsdiensten aan die robuustheidscriteria moeten voldoen. Om het belang van deze criteria te onderstrepen is de eis om daaraan te voldoen opgenomen in het eerste lid (paragraaf 3.2);
- in artikel 18.21, derde en vijfde lid, Omgevingswet te bepalen, dat het werkgebied van een omgevingsdienst aaneengesloten moet zijn en dat de bij de aanwijzing van kringen van gemeenten rekening wordt gehouden met de robuustheidseisen. In artikel 11.1 van de Omgevingsregeling worden gemeenten aangewezen die deelnemen in omgevingsdiensten die niet aan de congruentie-eis voldoen, maar die wel robuust zijn (paragraaf 3.3);
- na artikel 18.21 een artikel toe te voegen (voorgesteld artikel 18.21a), waarin voor de Minister van IenW een bevoegdheid wordt opgenomen om in te grijpen als niet tijdig aan de robuustheidscriteria is voldaan of niet aan de eisen (congruentie

⁴¹ De [Handreiking regionale beleidscyclus](#) onderscheidt drie niveaus van advisering, te weten integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling), adviseren over en gebruiken van kennisinstrumenten onder de Omgevingswet (beleidsdoorwerking) en advisering over regels uit het omgevingsplan en de omgevingsverordening (uitvoering).

⁴² Richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen.

⁴³ Zowel uit het tweejaarlijks onderzoek van 2021 als het tweejaarlijks onderzoek van 2023 bleek dat niet alle gemeenten het basistakenpakket (volledig) hebben ondergebracht bij een omgevingsdienst, in weerwil van de wettelijke verplichting (artikel 18.22 Omgevingswet jo. Art. 13.12, eerste lid, Omgevingsbesluit).

⁴⁴ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 22343, nr. 421.

- veiligheidsregio's of robuust) uit artikel 18.21, tweede lid, wordt voldaan (paragraaf 3.4);
- in artikel 18.24, eerste lid, een onderdeel toe te voegen (monitoring op de kwaliteit van de uitvoering meer in het algemeen). Hiermee wordt de uitvraag gecodificeerd die nodig is voor een breder beeld van de Staat van VTH en die feitelijk al is en wordt gedaan.
- na artikel 18.24 een artikel toe te voegen (voorgesteld artikel 18.24a), dat een grondslag bevat om kwaliteitsindicatoren vast te stellen in het Omgevingsbesluit en waarin wordt bepaald dat gegevens verplicht moeten worden aangeleverd. Ook wordt hierin artikel 18.21a van overeenkomstige toepassing verklaard (paragraaf 3.5).

Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische wijzigingen door te voeren en een aantal omissies te herstellen die zijn ontstaan bij de invoering van het stelsel Omgevingswet. Deze technische wijzigingen worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

3.2 Robuustheidscriteria (artikel 18.21, eerste lid)

Commissie Van Aartsen

Als oplossing voor het door de commissie Mans geconstateerde probleem van fragmentatie en vrijblijvendheid in het VTH-stelsel voor milieutaken, adviseerde de commissie o.a. het oprichten van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten. Er moest onder meer worden gezorgd voor toereikende bevoegdheden en middelen, een adequaat schaalniveau en het vermogen en de bereidheid om samen te werken moesten aanwezig zijn.⁴⁵ Het was de hoop en de verwachting dat het oprichten van de omgevingsdiensten zou leiden tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH voor de milieutaken. In Hoofdstuk 2 is aangegeven dat de commissie van Aartsen concludeert dat deze aanbevelingen onvoldoende zijn opgevolgd met risico's voor de leefomgeving en de gezondheid van burgers als potentieel resultaat.

IBP VTH

Onder het IBP VTH is de positie van omgevingsdiensten versterkt door te investeren in samenwerking, standaardisatie en expertise. Om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren is daarnaast een ondergrens bepaald waaraan alle omgevingsdiensten moeten voldoen. De robuustheidscriteria vormen die ondergrens. In een werkgroep onder het IBP VTH, met deelnemers van alle betrokken VTH-partners,⁴⁶ zijn deze robuustheidscriteria tot stand gekomen en zijn daarvan kritieke prestatie indicatoren (kpi's) afgeleid. Ook zijn vier randvoorwaarden benoemd waaraan een robuuste omgevingsdienst moet voldoen. Voor het vervolg van deze toelichting wordt enkel verwezen naar robuustheidscriteria omdat dat de gangbare term is die wordt gebruikt voor het totaalpakket aan robuustheidscriteria, kpi's en randvoorwaarden. Uiteindelijk is een bestuurlijk akkoord gesloten over de robuustheidscriteria, waarbij bovendien de afspraak is gemaakt dat de omgevingsdiensten uiterlijk op 1 april 2026 aan die robuustheidscriteria voldoen.⁴⁷

⁴⁵ Rapport commissie Mans, p. 8.

⁴⁶ Vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Omgevingsdienst NL en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en deelnemers van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

⁴⁷ Bestuurlijk overleg IBP VTH van 22 juni 2023 en bekrachtigd in de Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel.

Het vaststellen van de robuustheidscriteria in het kader van het IBP VTH was op zichzelf al een impuls voor de ontwikkeling van de omgevingsdiensten. Voor alle omgevingsdiensten geldt dat zij met hun opdrachtgevers/eigenaren sinds 2023 hebben geïnvesteerd in de organisaties onder andere door een verhoging van de financiële bijdrage van de eigenaren, investeringen in opleidingsprogramma's met bijbehorend budget, meer aandacht voor risicogericht werken en voor innovatie. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal robuuste omgevingsdiensten is toegenomen en dat het aantal omgevingsdiensten is afgenomen, waarvan niet duidelijk is of zij tijdig aan de robuustheidscriteria zullen voldoen.⁴⁸

Borging in wet- en regelgeving

Voor veel omgevingsdiensten, gemeenten en provincies geldt dat zij de bestuurlijke afspraken over het voldoen aan de robuustheidscriteria serieus nemen en dat zij zich inspannen om deze afspraak na te komen. Dit is ook zichtbaar in de monitoring van het traject om te komen tot robuuste omgevingsdiensten. Helaas zijn er ook partijen in het stelsel die zich pas willen inspannen op het moment dat de robuustheidscriteria zijn geborgd in regelgeving. Dat maakt wettelijke borging ervan noodzakelijk in combinatie met mogelijkheden om regie te voeren op de naleving van de robuustheidscriteria.

De robuustheidscriteria

De door het IBP VTH ontwikkelde robuustheidscriteria zijn effectiviteit, efficiency, wendbaarheid en ontwikkelvermogen. Deze criteria zijn vastgesteld op advies van Arena consulting.⁴⁹ Deze robuustheidscriteria zijn vertaald in zogenaamde kpi's':

1. De omvang van de begroting van het regionaal werkprogramma is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en het percentage medewerkers in vaste dienst is tenminste 80% van de medewerkers in het primaire proces.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.⁵⁰
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Het percentage voor het innovatiebudget is vastgesteld op >1% van de begroting.
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit een afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname van plustaken door de deelnemers binnen de gemeenschappelijke regeling. De weerstandsratio is vastgelegd op > 0,8.
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie gestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in een opleidingsprogramma, een opleidingsbudget van >3% van de loonsom, een Business Intelligence strategie en een capaciteit voor Business Intelligence van > dan 3 FTE.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

⁴⁸ Kamerstukken II 2024/25, 22243, nr. 419.

⁴⁹ Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten, Arena consulting, juni 2023.

⁵⁰ [Microsoft Word - 2024 10 03 Kwaliteitscriteria 3.0.](#)

De robuustheidscriteria zullen met een juridische vertaalslag worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. Het ontwerpbesluit zal worden voorgehangen in de beide kamers der Staten-Generaal.

3.3 Werkgebied van de omgevingsdienst (artikel 18.21, tweede lid)

Ten tijde van het oprichten van de omgevingsdiensten was het idee dat deze qua omvang en aantal overeen zouden komen met de veiligheidsregio's.⁵¹ De destijds bestaande situatie waarin gemeenten al samenwerkten als milieudienst, strookte daarmee echter niet in alle gevallen. Om de bestaande situaties te kunnen continueren, bevat de wet de mogelijkheid van omgevingsdiensten als kringen van in artikel 11.1 Or aangewezen gemeenten. Dan vormt de kring van gemeenten het werkgebied van de omgevingsdienst.⁵² Dit was bedoeld als een tijdelijke uitzondering op het eindbeeld van omgevingsdiensten met de grenzen van de veiligheidsregio's.⁵³

Kringen van gemeenten

Voor het robuust worden van de omgevingsdiensten, is de uitzondering van kringen van gemeenten in een aantal situaties een probleem, dit komt o.a. doordat de taken van omgevingsdiensten in aantal en in complexiteit alleen maar zijn toegenomen. Een aantal omgevingsdiensten dat als grondgebied bestaat uit een kring van gemeenten, heeft grote moeite om aan de robuustheidscriteria te voldoen juist door hun (beperkte) omvang. Bij deze omgevingsdiensten zijn de gezamenlijke beschikbare middelen en capaciteit, ingebracht door de deelnemers, onvoldoende om de omgevingsdienst zelfstandig te laten functioneren.⁵⁴ In het IBP VTH is hier ook aandacht aan besteed door bij het bepalen van de minimale omvang na te gaan welke expertise een omgevingsdienst nodig heeft om haar taken zelfstandig te kunnen uitvoeren. Dit heeft geleid tot het vaststellen van kpi 1 (zie paragraaf 3.2). Om te kunnen voldoen aan kpi 1 wordt artikel 11.1 van de Or parallel aan dit wetsvoorstel gewijzigd, zodat alleen nog kringen van gemeenten blijven bestaan voor omgevingsdiensten die voldoen aan de robuustheidscriteria en kpi's, zolang ze daaraan voldoen. Deze omgevingsdiensten hebben immers aangetoond dat zij met hun opdrachtgevers, ondanks hun geografisch kleine werkgebied, in staat zijn om de financiële middelen, de kennis en de capaciteit te genereren, die nodig zijn om als robuuste omgevingsdienst zelfstandig hun taken uit te voeren. Uitsluitend de gemeenten die een robuuste omgevingsdienst vormen op 1 april 2026, zullen in artikel 11.1 Or worden aangewezen.

De omgevingsdiensten die nu kleiner zijn dan, of afwijken van, de contouren van een veiligheidsregio (en dus een kring van gemeente vormen) en die hier potentieel door worden geraakt zijn:

- Omgevingsdienst regio Utrecht en RUD Utrecht vormen samen één veiligheidsregio;⁵⁵
- Omgevingsdienst Veluwe en omgevingsdienst Achterhoek vormen samen één veiligheidsregio;
- Omgevingsdienst Regio Arnhem en Omgevingsdienst De Vallei vormen samen één veiligheidsregio;

⁵¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33872, nr. 3, p. 18.

⁵² 'Kring van gemeenten' wordt gebruikt om te verwijzen naar een groep gemeenten die samen een omgevingsdienst instellen waarvan het werkgebied afwijkt van dat van een of meer veiligheidsregio's.

⁵³ Kamerstukken II, 2013/14, 33872, nr. 3, p. 18 en toelichting bij Stcrt. 2016, 16200.

⁵⁴ Rapport Commissie Van Aartsen, p. 44.

⁵⁵ Deze omgevingsdiensten zijn voornemens te fuseren per 1 januari 2026.

- Omgevingsdienst regio Nijmegen en omgevingsdienst Rivierenland vormen samen één veiligheidsregio;
- Omgevingsdienst Midden-Holland en omgevingsdienst West-Holland vormen samen één veiligheidsregio;
- Volgens de contour van de veiligheidsregio vallen gemeenten Haarlemmermeer en gemeente Zaanstad binnen het werkgebied van omgevingsdienst IJmond en niet, zoals het nu is georganiseerd, binnen het werkgebied van omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.
- Volgens de contour van de veiligheidsregio valt gemeente Heusden binnen het werkgebied van omgevingsdienst Brabant-Noord en niet, zoals het nu is georganiseerd, binnen het werkgebied van omgevingsdienst Midden-West Brabant.

Als deze omgevingsdiensten robuust zijn, blijven ze vallen onder de uitzondering. Als ze dat niet zijn, kunnen ze ervoor kiezen zelfstandig in te zetten op het voldoen aan de robuustheidscriteria en kpi's of om robuustheid te bereiken via een fusie, al dan niet gecombineerd met een splitsing.

3.4 Regie van de Minister van IenW (voorgestelde artikelen 18.21a en 18.24a, vierde lid, in verband met artikel 18.21a)

3.4.1 Inleiding

Zoals beschreven in paragraaf 2.3 concludeerde de commissie Van Aartsen dat er nog steeds sprake is van vrijblijvendheid. Ook gaf de commissie aan (zie paragraaf 2.4) dat het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt, moet worden uitgebreid en dat het nodig is dat de bewindspersoon de nu al bestaande mogelijkheden (pro) actiever inzet. Om de stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken, moet die beter worden geïnstrumenteerd. Dat gebeurt in het voorgestelde artikel 18.21a.

Op grond van artikel 18.21a, eerste lid, krijgt de Minister van IenW de bevoegdheid om rechtstreeks interbestuurlijk toezicht (IBT) te houden op gemeenten. Dit IBT is gericht op ingrijpen in het bestuur van een omgevingsdienst zodat de nodige besluiten kunnen worden genomen om een uniform hoger kwaliteitsniveau te bewerkstelligen. Artikel 18.21a, tweede lid, bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de Minister van IenW (tijdelijk) bevoegd gezag is, zodat hij, in plaats van gedeputeerde staten of colleges van burgemeester en wethouders de besluiten kan nemen die nodig zijn voor een uniform hoger kwaliteitsniveau.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- de noodzaak en proportionaliteit van deze specifieke IBT-bevoegdheden (paragraaf 3.4.2);
- ontwikkelingen rondom interbestuurlijk toezicht en voorwaarden voor het regelen van specifiek interbestuurlijk toezicht (paragraaf 3.4.3);
- het op grond van de Gemeente- en Provinciewet bestaande interbestuurlijk toezicht voor taakverwaarlozing en indeplaatsstelling en waarom daarnaast voor het VTH-stelsel milieu twee specifieke IBT-mogelijkheden nodig zijn (paragraaf 3.4.4); en
- de regeling van artikel 18.21a: specifieke regeling voor taakverwaarlozing en indeplaatsstelling van de Minister van IenW rechtstreeks op gemeenten en een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te kunnen bepalen dat de Minister van IenW bevoegd gezag is om als bevoegd gezag in de plaats van gedeputeerde staten of colleges van burgemeester en wethouders de besluiten te nemen die nodig zijn om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

3.4.2 Noodzaak en proportionaliteit

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat het vaststellen van de robuustheidscriteria en kpi's in juni 2023 in het kader van het IBP VTH heeft geleid tot positieve ontwikkelingen bij omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers. Maar dit is niet bij alle omgevingsdiensten het geval.

In het VTH-stelsel milieu waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden in gezamenlijkheid moeten worden uitgeoefend door verschillende gemeenten en provincies, bestaat het risico dat één of enkele bevoegde gezagen die deelnemen in een gemeenschappelijke regeling, die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende nemen, ten koste van het samenwerkingsverband. Juist met het oog op deze gevallen wordt voorgesteld de Minister van IenW, als ultimatum remedium, de bevoegdheid te geven om in te grijpen. Dit is nodig om in heel Nederland eenzelfde niveau van uitvoeringskwaliteit te realiseren. Dit is van belang vanwege het in hoofdstuk 1 genoemde regiogrens-overschrijdende karakter van milieurisico's. Ook is het van belang voor transparantie vanuit de overheid naar bedrijven, instellingen en omwonenden en *level playing field* voor bedrijven. Lokaal maatwerk is mogelijk, maar de kwaliteit van de VTH-milieu uitvoering kent in heel Nederland hetzelfde basisniveau. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de eerder genoemde EU-aanbeveling met minimumcriteria voor milieu-inspecties.

Omgevingsdiensten hebben rapportages ingediend over hun voortgang en naar aanleiding van die rapportages zijn gesprekken gevoerd tussen het Ministerie van IenW en de voorzitter en secretaris van het algemeen bestuur van omgevingsdiensten over het proces naar robuustwording. Om de omgevingsdiensten te ondersteunen bij het voldoen aan de robuustheidscriteria en kpi's heeft het Ministerie van IenW subsidie beschikbaar gesteld.⁵⁶ Uit de aangeleverde voortgangsrapportages en de gesprekken blijkt dat veel omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers serieuze stappen zetten om te komen tot een robuuste organisatie. Helaas ontbreken bij een beperkt aantal organisaties initiatieven die erop wijzen dat tijdig aan de robuustheidscriteria en kpi's wordt voldaan, conform de bestuurlijke afspraak. Het gaat daarbij om het ontbreken van bereidheid om voldoende middelen vrij te maken in de begroting om aan het omzetcriterium te voldoen of om te voldoen aan de normen voor bijvoorbeeld het opleidings- of innovatiebudget of het weerstandsvermogen. Daarmee moet worden geconstateerd dat het nodig is om deze afspraken in regelgeving te borgen, omdat enkel een bestuurlijke afspraak voor verschillende partijen kennelijk niet voldoende is. Om overall in Nederland eenzelfde kwaliteitsniveau te realiseren is het daarnaast nodig te voorzien in mogelijkheden om de wettelijke verplichtingen te kunnen afdwingen. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 18.21a.

Deze interventies zijn gericht op bevoegde gezagen die in de weg staan van het bereiken van een uniform niveau van uitvoeringskwaliteit en sluit goed aan bij de oorzaken van de gesignaleerde problemen en de in dit wetsvoorstel daarvoor opgenomen oplossingen. De verwachting is dat dit maar om een gering aantal gaat. De voorgestelde interventies zijn daarmee het minst beperkend voor de autonomie van de decentrale overheden.

⁵⁶ Het gaat om een bedrag van € 6 miljoen, wat neerkomt op €245.000 per omgevingsdienst. In aanvulling op deze financiering is er extra subsidie beschikbaar voor omgevingsdiensten die zich bestuurlijk hebben gecommitteerd aan een fusie.

3.4.3 Ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in het interbestuurlijk toezicht geschetst. Dit is nodig om aan te geven dat de voorgestelde bepalingen om regie te voeren noodzakelijk zijn en bovendien passend zijn in Nederland als decentrale eenheidsstaat.

Voor de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht hadden wetten hun eigen regime van IBT. Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestond de volgende regeling voor IBT specifiek voor de kwaliteit van de uitvoering. Artikel 5.7 van de Wabo voorzag in een aanwijzingsbevoegdheid waarmee de uitvoering van kwaliteitseisen of van de afspraken daarover, zo nodig door gedeputeerde staten kon worden afgedwongen als ultimatum remedium. Met dit instrument kon een individuele gemeente door de provincie gedwongen worden om kwaliteitsverbeterende maatregelen te nemen.

Artikel 5.9 van de Wabo voorzag de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van eenzelfde aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van provincies. Bleef opvolging van een aanwijzing uit, dan konden gedeputeerde staten of de Minister van VROM die aanwijzing uitvoeren op kosten van de gemeente respectievelijk de provincie. Ook in de Wet gemeenschappelijke regelingen hebben bepalingen gestaan waarmee meer sturing vanuit het rijk mogelijk was.

Met de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht versoerd. Alle IBT in de specifieke wetten is vervallen met als onderbouwing: Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben een door de Grondwet gewaarborgde eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Het zijn zelfstandige bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een eigen belastinggebied en een eigen regelgevende bevoegdheid. Er bestaat dus ook geen wettelijke hiërarchie tussen de verschillende bestuurslagen. Zij zijn gelijkwaardig aan elkaar. Er moet vertrouwen zijn in de kwaliteit van de taakbeartiging door gemeenten en provincies.

De Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) is geëvalueerd. Uit de evaluatie komt naar voren dat veel van de stellingnames en empirische uitspraken om tot een versoering van het IBT te komen, in de memorie van toelichting een onderbouwing missen. Ook bleken zij niet zelden in strijd te zijn met de toentertijd bekende feiten. De kern van de onderbouwing van de Wrgt was namelijk dat er sprake was van een toenemende bemoeienis van rijk en provincies met het gemeentelijk functioneren. Om hier tegenwicht aan te bieden is het IBT afgeschaald om dit instrument in overeenstemming te brengen met de veranderde visie op interbestuurlijke verhoudingen. Die bemoeienis is echter in werkelijkheid sinds 1980 (Decentralisatienota) steeds verder teruggedrongen. In de evaluatie van de Wrgt wordt geconcludeerd dat deze wet niet aansloot bij het voortgaand proces van decentralisatie. De wetgever wilde het IBT in overeenstemming brengen met de veranderde visie op interbestuurlijke verhoudingen. Kortom, IBT is afgeschaald om redenen die niet aansloten bij de feiten. Hiermee is niet gezegd dat de Wrgt zelf niet functioneert.

In de voorlichting van 14 december 2022 over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Raad van State onder andere aangegeven dat:

- het slechts een enkele keer is gekomen tot daadwerkelijke indeplaatsstelling;
- IBT niet is bedoeld voor beleid dat niet uitvoerbaar is, omdat de randvoorwaarden niet op orde zijn of als uit beleidsanalyse of evaluatie blijkt dat sprake is van structureel

kwaliteitstekort bij de uitvoering. Dan ligt aanpassing van de wet of de condities waaronder decentrale overheden de wet moeten uitvoeren meer voor de hand;
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet zorgen voor adequaat toepasbare interventiemechanismen, ook om de roep om specifiek toezicht te verminderen.

De Raad van State geeft aan dat per medebewindswet inkleuring nodig is van wat ingrijpen bij taakverwaarlozing behelst.

Het versoberde IBT werkt niet goed om de kwaliteit van de uitvoering bij het VTH-stelsel naar een uniform hoger niveau te brengen. Het is van belang om hier aan te geven dat er geen sprake is van een structureel kwaliteitstekort in de uitvoering. Op veel plaatsen is het kwaliteitsniveau (ruim) voldoende. IBT zou moeten worden ingezet om de achterblijvers op niveau te krijgen.

In paragraaf 3.4.4 wordt ingekleurd wat ingrijpen in het kader van IBT is en waarom dat niet goed kan werken. In paragraaf 3.4.5 is beschreven wat de beoogde werking van het specifieke toezicht inhoudt.

3.4.4 Interbestuurlijk toezicht onder de Gemeente- en Provinciewet

In deze paragraaf wordt aangegeven waarom het bestaande IBT in het VTH-stelsel milieu niet voldoende is om een einde te maken aan de vrijblijvendheid en dat het de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van IenW onvoldoende instrumenteert.

Binnen de interbestuurlijke verhoudingen is de primaire verantwoordingsrelatie horizontaal. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag verantwoording aflegt aan het eigen democratisch gekozen controlerend orgaan. Het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten en het college van burgemeesters en wethouders aan de gemeenteraad. Dit wordt horizontale democratische verantwoording genoemd. Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen rapporteren de omgevingsdiensten aan hun algemeen bestuur. Dat bestaat uit de eigenaren (provincie en gemeenten) van die omgevingsdienst.

Interbestuurlijk (verticaal) toezicht is toezicht dat plaatsvindt door de naast hoger gelegen bestuurslaag. De provincies houden IBT op de gemeenten en het Rijk⁵⁷ op de provincies. IBT kan via schorsing en vernietiging van besluiten en via indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Schorsing en vernietiging blijft hier verder buiten beschouwing. Die instrumenten hebben betrekking op genomen besluiten, bijvoorbeeld in het kader van vergunningverlening of een handhavingsbesluit. Dit wetsvoorstel beoogt niet om de Minister van IenW (extra) bevoegdheden te geven om inhoudelijke besluiten van bevoegde gezagen te schorsen of vernietigen.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing gebeurt via een indeplaatsstellingsbesluit door de naast hoger gelegen bestuurslaag of door een vervangend indeplaatsstellingsbesluit door het Rijk op de gemeenten. Van taakverwaarlozing is sprake wanneer een bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde handeling verricht, of

⁵⁷ Ambtenaren van de Inspectie Leefomgeving en Transport zijn aangewezen als IBT-houders in het Besluit aanwijzing toezichthouders ILT interbestuurlijk toezicht (Stcrt. 2015, 43496). Op grond van die aanwijzing beschikken deze ambtenaren over de bevoegdheden uit de artikelen 5:15 tot en met 5:17 (bevoegdheden toezichthouder: betreden van woningen en vorderen van inlichtingen en inzage en verplichting voor een ieder: medewerkingsplicht).

2. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet de wet gevorderd resultaat tot stand brengt.

Het interbestuurlijk toezicht is geregeld in de artikelen 124 en 124a van de Gemeentewet en 121 van de Provinciewet en toegelicht in het Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. De bepalingen zijn imperatief geformuleerd.

Om te komen tot een indeplaatsstellingsbesluit door de naast hoger gelegen bestuurslaag, moeten de volgende stappen worden doorlopen:

1. Signaleren
2. Informatie opvragen en valideren
3. Actief toezicht: afspraken over acties, termijnen en vervolg
4. Vooraankondiging van juridische interventie
5. Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien
6. Feitelijke indeplaatsstelling.

Dit wordt de interventieladder genoemd.

Het Rijk heeft als gezegd geen rechtstreekse IBT-mogelijkheid richting gemeenten, enkel via een vervangend indeplaatsstellingsbesluit. Ook niet als het gaat om handelingen van gemeenten in hun rol als leden van het algemeen bestuur van omgevingsdiensten.⁵⁸

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing door het Rijk op gemeenten

In bepaalde omstandigheden kan het Rijk wel de taakverwaarlozingsregeling toepassen richting gemeenten. Artikel 124a van de Gemeentewet voorziet hierin. Een vakminister kan, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koning verzoeken om de taakverwaarlozingsregeling toe te passen jegens gemeentelijke organen. Er moet dan sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang. De gemeenteraad en provinciale staten ontvangen een afschrift van het verzoek. Indien gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koning hier binnen de gestelde termijn geen gevolg aan geeft, kan de vakminister zelf besluiten tot indeplaatsstelling. De bevoegdheid ex artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet en de annexe bevoegdheden gaan dan over op de minister.

De Wet gemeenschappelijke regelingen kent ook mogelijkheden voor interbestuurlijk toezicht, maar daarvoor moet het algemeen bestuur van een omgevingsdienst de normadressaat zijn van de bepaling waarop het toezicht ziet. In het VTH-stelsel milieu zijn omgevingsdiensten niet de normadressaat, dat is het bevoegd gezag (gemeenten en provincies). IBT kan daarom uitsluitend gebaseerd worden op artikelen 124 en 124a Gemeentewet of artikel 121 Provinciewet.⁵⁹

Of sprake is van taakverwaarlozing moet worden bepaald aan de hand van de aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking wordt gevorderd. Hoe specifieker de handeling of het gevorderde resultaat is geregeld, hoe sneller verticaal toezicht mogelijk is.

Het Rijk beschikt dus wel over de bevoegdheid om interbestuurlijk toezicht te houden (verticaal) in principe ook op gemeenten, maar dat moet in overeenstemming met de

⁵⁸ Met uitzondering van de gevallen genoemd in de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. Ook houdt min BZK toezicht op de financiering van de WGR/OD.

⁵⁹ Uit: Basistakenpakket en IBT, Kokx de Voogd.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarvoor moet sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang. Daarmee staat de Minister van IenW als stelselverantwoordelijke op afstand. Regie voeren op het bestuur van een omgevingsdienst met zowel provincie als gemeenten als opdrachtgever, moet dan via twee verschillende routes, met een verschillend tijdpad en verschillende voorwaarden voor toepassing. Voor het voeren van regie op het bestuur van een omgevingsdienst met alleen gemeenten als opdrachtgever, gelden strengere voorwaarden en een langer tijdpad, terwijl het inhoudelijk over hetzelfde gaat met hetzelfde doel.

Een voorbeeld: Op grond van het huidige interbestuurlijk toezicht zou het, als gezegd, mogelijk zijn om in te grijpen wanneer niet wordt voldaan aan de kpi met de omzetnorm, zoals die wordt opgenomen in het Omgevingsbesluit. Dat zou er dan als volgt uit zien. Gemeenten en provincie zitten samen in het bestuur van een omgevingsdienst en stellen in gezamenlijkheid een begroting vast voor de omgevingsdienst. De begroting voldoet niet aan de omzetnorm voor robuustheid, omdat enkele gemeenten hier niet mee instemmen. In zo een geval zou ingrijpen bij deze gemeenten, in hun rol als opdrachtgevers, nodig zijn om het gewenste resultaat te behalen (zijnde, het voldoen aan de omzetnorm). De Minister van IenW kan alleen rechtstreeks IBT houden op de provincie. De provincie kan rechtstreeks IBT houden op gemeenten, maar vormt samen met die gemeenten het algemeen bestuur. De procedure van een vervangend indeplaatsstellingsbesluit van Rijk op de gemeente is tijdrovend en omslachtig en strandt mogelijk op het ontbreken van een zwaarwegend algemeen belang.

Een tweede voorbeeld betreft de taken uit het basistakenpakket. Onder het reguliere IBT houdt de provincie IBT op de gemeente. Laat een gemeente de werkzaamheden voor de activiteiten uit het basistakenpakket niet (allemaal) door een omgevingsdienst uitvoeren, dan kan de provincie na het doorlopen van de interventieladder er zelf in voorzien dat die werkzaamheden worden uitgevoerd door omgevingsdiensten. Maar omdat de provincie samen met de gemeenten in het algemeen bestuur van de omgevingsdienst zit en niet beschikt over de bijbehorende middelen, gegevens en bevoegdheden, kunnen de laatste stappen van de interventieladder niet worden doorlopen. De provincie is niet het bevoegd gezag. Dit is wel nodig om de laatste treden van de interventieladder te doorlopen.

Als de provincie nalaat om de eerste stappen van de interventieladder te doorlopen, kan de Minister van IenW in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en wanneer sprake is van een zwaarwegend algemeen belang, na het doorlopen van de interventieladder een vervangend besluit tot indeplaatsstelling nemen. Ook hier geldt dat de procedure van een vervangend indeplaatsstellingsbesluit van Rijk op de gemeente tijdrovend en omslachtig is en mogelijk strandt op het ontbreken van een zwaarwegend algemeen belang.

3.4.5 Specifiek toezichtsinstrumentarium (artikel 18.21a)

Voor de formulering van artikel 18.21a, eerste lid, is aangesloten bij de indeplaatsstellingsregeling bij taakverwaarlozing op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet. Dit artikellid voorziet in een eenvoudiger manier om rechtstreeks IBT toe te passen door de Minister van IenW op gemeenten.

In het voorgestelde artikel 18.21a, tweede lid, is een gerichte (tijdelijke) overdracht van bevoegdheden aan de Minister van IenW opgenomen, die dan als bevoegd gezag kan doen wat nodig is om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

Artikel 18.21a, eerste lid

Het voorgestelde artikel 18.21a, eerste lid, regelt indeplaatsstelling door de Minister van IenW bij taakverwaarlozing door gemeenten als opdrachtgevers van omgevingsdiensten. Artikel 124 Provinciewet bevat eenzelfde regeling voor indeplaatsstelling door de Minister van IenW bij taakverwaarlozing door een provincie. Zo kan de Minister van IenW ten aanzien van de opdrachtgevers van omgevingsdiensten de interventieladder in één keer doorlopen in gevallen, waarin niet aan de kpi's is voldaan voor de provincies en gemeenten die aan het voldoen daaraan niet meewerken. Hiervoor hoeven dan geen twee verschillende routes te worden bewandeld, met een verschillend tijdspad en verschillende voorwaarden.

Het doel is hier om binnen het algemeen bestuur van omgevingsdiensten voldoende steun te organiseren om besluiten te nemen om aan de robuustheidscriteria en kpi's te voldoen. Hierboven is aangegeven dat omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers ruim de tijd hebben gehad om uit zichzelf aan de kpi's te voldoen. Voor wie niet voldoet aan de gemaakte afspraken, kan de Minister van IenW van deze bevoegdheden gebruikmaken vanaf het moment van inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel in combinatie met het gewijzigde Omgevingsbesluit.

Omdat in het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van omgevingsdiensten provincies en gemeenten samenwerken, is het bestaande interbestuurlijk toezicht lastig toepasbaar, omdat de Minister van IenW wel IBT kan houden op de provincie als opdrachtgever en onderdeel van het bestuur van een omgevingsdienst, maar niet rechtstreeks op de gemeenten die onderdeel uitmaken van dat bestuur. In aanvulling op wat hierover in paragraaf 3.4.2 is aangegeven, is in het juridisch onderzoek van KokxDeVoogd nog aangegeven dat hier voor de provincie een "meer-petten" punt speelt. De provincie maakt immers samen met gemeenten als opdrachtgever onderdeel uit van het algemeen bestuur en is tegelijkertijd IBT-houder op die gemeenten. Op grond van artikel 18.21a kan de Minister van IenW zelf in één keer interveniëren voor bepaalde leden van dat bestuur ten aanzien van zowel provincies (regulier IBT op grond van de Provinciewet) als gemeenten (artikel 18.21a, eerste lid) en ook zelf voor zowel provincies als gemeenten de interventieladder te doorlopen.

Een voorbeeld: Op grond van het voorgestelde artikel 18.21a, eerste lid, kan de Minister van IenW wel snel en rechtstreeks IBT houden op gemeenten. In zo een geval zal de Minister van IenW na de interventieladder te hebben doorlopen, in naam van de gemeenten en provincies die niet hebben ingestemd met de begroting, instemmen. Hiermee komt dan de nodige meerderheid tot stand. In gevallen waarin gemeenten en provincies weigeren het op grond van de begroting verschuldigde bedrag aan een omgevingsdienst ter beschikking te stellen, kan hierin worden voorzien via het voorgestelde artikel 18.21a, tweede lid, via een bevoegdheidsontneming.

Artikel 18.21a, tweede lid

Het voorgestelde artikel 18.21a, tweede lid, regelt bevoegdheidsontneming bij taakverwaarlozing. Dit is een zwaar middel en kan alleen via een algemene maatregel van bestuur worden ingezet.⁶⁰

Deze tweede mogelijkheid heeft als doel om te kunnen interveniëren bij een provincie of gemeente die bijvoorbeeld taken, die door omgevingsdiensten uitgevoerd moeten

⁶⁰ Voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur moet onder andere internetconsultatie plaatsvinden, de ministerraad instemmen, voorhang in de beide kamers der Staten-Generaal plaatsvinden en de Raad van State adviseren. Het duurt ongeveer 18 maanden voordat een algemene maatregel van bestuur kan worden vastgesteld.

worden, niet door een omgevingsdienst laat uitvoeren of niet door de juiste omgevingsdienst laat uitvoeren. Daarvoor biedt het voorgestelde artikel 18.21a, tweede lid, de mogelijkheid om (via een algemene maatregel van bestuur) de betreffende gemeente of provincie hun VTH bevoegdheden (tijdelijk) te ontnemen met de daarbij behorende financiering uit het gemeente- of provinciefonds. Dan kan de Minister van IenW als bevoegd gezag de taken laten uitvoeren door de (juiste) omgevingsdienst. De bevoegdheid kan in overleg weer worden hersteld als aangenomen kan worden dat de betreffende gemeente of provincie de taken bij de omgevingsdienst laat. Het zal hier bijvoorbeeld kunnen gaan over de eisen van een aaneengesloten werkgebied en congruentie aan veiligheidsregio's of aangewezen als kring van gemeenten.

Een voorbeeld: Indien de werkzaamheden voor de activiteiten uit het basistakenpakket niet (allemaal) worden uitgevoerd door omgevingsdiensten, biedt dit tweede lid, anders dan onder het reguliere IBT (zie hierboven) de Minister van IenW de mogelijkheid om een algemene maatregel van bestuur vast te stellen en daarin te bepalen dat de betreffende gemeente(n) niet langer bevoegd gezag zijn. De Minister van IenW kan, nadat die algemene maatregel van bestuur in werking is getreden, als bevoegd gezag de uitvoering van die werkzaamheden met bijbehorende middelen en gegevens aan omgevingsdienst opdragen.

3.5 Instrumentarium ter verkrijging beeld VTH-stelsel milieu: Staat van VTH

Inzicht in het VTH-stelsel milieu

Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 is de Minister van IenW stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel voor de milieutaken. Bij die verantwoordelijkheid hoort dat de Minister van IenW weet waar wat beter kan en moet. Ook moet hij een goed beeld hebben van het functioneren van het stelsel als geheel en van de kwaliteit van de uitvoering op omgevingsdienstniveau. Met die wetenschap kan de minister vervolgens zijn stelselverantwoordelijkheid nemen en zo nodig stappen ondernemen.

Volgens de commissie Van Aartsen heeft de sobere en terughoudende invulling van het interbestuurlijk toezicht mede geleid tot de huidige stand van het VTH-stelsel milieu. De commissie deed in het rapport 'Om de leefomgeving' de aanbeveling om rijkstoezicht in te richten op omgevingsdiensten. Bij Kamerbrief van 13 december 2021⁶¹ is aangegeven dat deze aanbeveling gedeeltelijk zou worden opgevolgd. Bij Kamerbrief van 10 juni 2022⁶² is nader toegelicht op welke manier dat zou worden gedaan. Binnen het IBP VTH is gewerkt aan het inrichten van visitaties en heeft de ILT onderzoeken gedaan naar het functioneren van het VTH-stelsel in de praktijk. Met de onderzoeken kon de ILT het functioneren van het VTH-stelsel thematisch en signalerend onderzoeken en monitoren.⁶³ Ook is in het IBP VTH gewerkt aan de ontwikkeling van een Staat van VTH.

Staat van VTH (artikelen 18.24 en 18.24a)

Het doel van de Staat van VTH is, net als het huidige tweejaarlijks onderzoek, inzicht te krijgen en te bieden in het functioneren van het VTH-stelsel voor milieutaken en de kwaliteit van de uitvoering. Op basis van dit inzicht kunnen conclusies worden getrokken

⁶¹ Kamerstukken II, 2021/22, 22343, nr. 311.

⁶² Kamerstukken II, 2021/22, 22343, nr. 334.

⁶³ Met thematische onderzoeken brengt de ILT verbeteringen voor het VTH-stelsel milieu in kaart. De onderzoeken gaan over milieu-onderwerpen die een groot risico voor de leefomgeving zijn. In signalerende onderzoeken brengt de ILT verslag uit over een onderdeel of aspect van het VTH-stelsel dat niet goed werkt. De onderzoeken zijn niet gericht op een bepaald bevoegd gezag, omgevingsdienst of het Rijk.

over het functioneren van het VTH-stelsel voor de milieutaken. Daarmee is het een belangrijke bron van informatie. Op basis van deze informatie kan vanuit de stelselverantwoordelijkheid gestuurd worden. De informatie uit de Staat van VTH wordt ook aan de Tweede Kamer gezonden, zodat die ook een beeld krijgt van de uitvoeringskwaliteit en kunnen de vorderingen worden gemonitord.

Op grond van het bestaande artikel 18.24 van de Omgevingswet voeren de betrokken ministers elke twee jaar een onderzoek uit naar de doeltreffendheid van de wijze waarop de verplichting, bedoeld in artikel 18.20, eerste lid van de Omgevingswet wordt nageleefd en naar de doeltreffendheid van de regels, bedoeld in de artikelen 18.20, tweede en derde lid, en 18.23, eerste lid van de Omgevingswet. Kort gezegd gaat het om een onderzoek naar de doeltreffendheid van de regels over en de invulling van de verplichting om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering binnen het VTH-stelsel voor de milieutaken. Dit artikel is te beperkt van opzet voor de uitvraag zoals die door het IBP VTH is voorgesteld. De voorgestelde nieuwe uitvraag wordt breder gedaan, omdat het nodig is om te weten hoe het VTH-stelsel milieu als geheel functioneert. Voorgesteld wordt om de uitvraag in het kader van de Staat van VTH te verbreden tot de kwaliteit van de uitvoering (voorgesteld onderdeel c van artikel 18.24, eerste lid).

In aanvulling op en ter verrijking van de uitvraag door de Minister van IenW kunnen ook de VTH-onderzoeken die de ILT uitvoert en de visitaties door omgevingsdiensten worden gebruikt. Deze instrumenten hebben de afgelopen jaren hun waarde bewezen. Voor de robuustheidscriteria is een monitoringsinstrument ontwikkeld op basis waarvan gericht uitvraag wordt gedaan bij omgevingsdiensten. Er wordt naar gestreefd om het bestaande instrument onderdeel te maken van de uitvraag die wordt gedaan voor de Staat van VTH. Met deze systematiek zijn de omgevingsdiensten immers bekend. Ook wordt door het continueren van de huidige van monitoringssystematiek goed zichtbaar hoe de omgevingsdiensten zich door de jaren heen ontwikkelen en kan ook worden gemonitord of de omgevingsdiensten aan de robuustheidscriteria blijven voldoen.

In 2022 is de ILT, als deelnemer van het IBP VTH, gestart met het uitvoeren van VTH-onderzoeken naar de werking van het VTH-stelsel in de praktijk. De onderzoeken vinden plaats op initiatief van de ILT. Deze onderzoeken worden niet uitgevoerd door de ILT als IBT-houder.⁶⁴ De VTH-onderzoeken die door de ILT de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, waren risico-gestuurd en zagen op een inhoudelijk milieu-onderwerp, een *governance*-thema en een onderzoek naar de doorwerking in de praktijk van de producten die binnen het IBP VTH of in navolging daarvan zijn ontwikkeld. Hiermee worden voorwaarden, resultaten en eventuele knelpunten voor een goede VTH-uitvoering in kaart gebracht. Als het nodig is kunnen aanbevelingen worden opgesteld. De VTH-onderzoeken geven inzicht in het resultaat dat wordt geboekt in de versterking van het stelsel op een concreet onderwerp. De onderzoeken schetsen daarmee een beeld van de uitvoering. De onderzoeken geven zo enerzijds inzicht in de voortgang van de versterking van het stelsel en anderzijds inzicht in de milieuthema's waar winst kan worden behaald. De VTH-onderzoeken kunnen daarom dienen als belangrijke input voor de Staat van VTH.

Met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten is binnen het IBP VTH een systeem voor visitatie van omgevingsdiensten ingericht. In het kader van de visitaties gaan

⁶⁴ De ILT houdt in het kader van interbestuurlijk toezicht namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat toezicht op provincies.

omgevingsdiensten bij elkaar op bezoek om van elkaar te leren. De eventuele verbeterpunten die hieruit volgen, worden door de gevisiteerde omgevingsdienst verwerkt. Met de visitaties wordt de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten versterkt en geüniformeerd. Ook wordt de bestuurlijke betrokkenheid bij de omgevingsdiensten vergroot, omdat bij de visitaties ook het algemeen bestuur van de omgevingsdienst is betrokken. Centrale rapportage van de uitkomsten van de visitaties vormen een belangrijk monitoringsinstrument voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.⁶⁵ Ook dienen zij als een belangrijke bron van informatie voor de Staat van het VTH.

Indicatoren (artikel 18.24a)

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur indicatoren vast te stellen waarmee de kwaliteit van de uitvoering en handhaving bij kan worden beoordeeld. Het zal gaan om een beperkt aantal indicatoren die in onderlinge samenhang een adequaat beeld geven van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving per omgevingsdienst. De indicatoren zijn zowel gericht op de taakuitvoering door omgevingsdiensten als de randvoorwaarden die nodig zijn om deze taken te kunnen uitvoeren. De indicatoren beperken zich tot de uitvoering van het basistakenpakket. Voor deze taken is wettelijk bepaald dat gemeenten en provincies deze moeten beleggen bij omgevingsdiensten en zijn eisen gesteld aan en afspraken gemaakt over de kwaliteit van de uitvoering van deze taken. Dit geeft de Minister van IenW ook ruimte om via de Staat van VTH onderzoek te doen naar de kwaliteit van de uitvoering van deze taak.

Het ligt daarbij voor de hand om robuustheidscriteria op te nemen als indicator voor de Staat van VTH, zodat kan worden getoetst of blijvend wordt voldaan, dan wel te monitoren of omgevingsdiensten die nog niet voldoen wel de maatregelen nemen om te gaan voldoen. Voor de indicatoren kan, in aanvulling op de robuustheidscriteria en kpi's, worden gedacht aan informatie over de strategische en programmatische uitvoering en handhaving en of omgevingsdiensten meewerken aan visitaties.

Om een goed beeld te krijgen van het stelsel, is het verder noodzakelijk dat gemeenten en provincies die met de uitvoering en handhaving zijn belast, hiervoor de nodige gegevens aanleveren. In het voorgestelde artikel 18.24a is daarom een verplichting tot verstrekking van gegevens vastgelegd. Daarbij zal de uitvraag beperkt worden tot dat wat strikt noodzakelijk is in verband met de vast te stellen indicatoren.

In het voorgestelde artikel 18.24a worden de twee mogelijkheden uit artikel 18.21a voor de Minister van IenW om regie te voeren, van overeenkomstige toepassing verklaard als de scores op de indicatoren herhaaldelijk onvoldoende zijn er ook geen zicht is op verbetering.

Gedacht kan worden aan een situatie waarin één of bepaalde gemeenten of provincies in de weg staan aan het doorvoeren van de nodige verbeteringen van de kwaliteit van de uitvoering bij een omgevingsdienst. Als het doorlopen van de interventieladder niet leidt tot de benodigde verbeteringen, heeft de Minister van IenW de bevoegdheid om op kosten van de betreffende gemeente of provincie de maatregelen te nemen die nodig zijn om die kwaliteitsverbetering wel te realiseren. Interbestuurlijk toezicht op de provincie gebeurt dan op basis van de Provinciewet. Interbestuurlijk toezicht op

⁶⁵ Alle visitatierapporten worden geplaatst op de website van Omgevingsdienst NL en Omgevingsdienst NL maakt een rode dradenrapportage over de uitkomsten van de visitaties.

gemeenten gebeurt op basis van artikel 18.21a, eerste lid, dat in artikel 18.24a, vierde lid, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Deze mogelijkheden tot het afdwingen van de naleving van de wettelijke kaders gebeuren binnen de bestaande uitgangspunten van een gedecentraliseerd stelsel en van de uitvoering van wettelijke taken in medebewind via verlengd lokaal bestuur. Met het opnemen van deze mogelijkheden, om de naleving van de wettelijke kaders af te dwingen, in het wetsvoorstel kan de Minister van IenW regie nemen in het VTH-stelsel milieu die hem in staat stelt de verantwoordelijkheid die hij heeft ook te effectueren. Hiermee kan de Minister van IenW ervoor zorgen dat de wettelijke kaders die zijn gesteld om een goede uitvoeringskwaliteit te borgen ook daadwerkelijk worden nageleefd. Het bestaan van de mogelijkheden, maakt dat het gebruik ervan naar verwachting niet nodig is omdat provincies en gemeenten toch liever zelf controle houden over de te nemen maatregelen.

De twee mogelijkheden voor ingrijpen zijn bedoeld voor gevallen waarin persistent onvoldoende kwaliteit van uitvoering en handhaving blijkt de score op de indicatoren die bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Als blijkt dat er geen zicht is op verbetering, kan de Minister van IenW ingrijpen langs dezelfde lijnen als beschreven in paragraaf 3.4. De mogelijkheid om op grond van artikel 18.24a in te grijpen is niet bedoeld om te treden in casuïstiek. Het is dus nog steeds niet mogelijk voor de Minister om zich te mengen in bijvoorbeeld een vergunningverleningstraject waarvoor een gemeente bevoegd gezag is.

4. Verhouding tot hoger recht

Met dit wetsvoorstel wordt de Minister van IenW van instrumentarium voorzien, dat hem in staat moet stellen het VTH-stelsel milieu stevig te monitoren en zo nodig te kunnen aansturen. Dit moet bijdragen aan de bescherming van de fysieke leefomgeving, waaronder de gezondheid en het woon- en leefklimaat van omwonenden. Hiermee zet de wetswijziging – indirect – in op de zorgplicht van de overheid ten aanzien van de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu van artikel 21 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) wordt niet direct verwezen naar milieu. Wel heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens jurisprudentie ontwikkeld waarin een recht op bescherming van het milieu kan worden gelezen in artikel 2 en 8 van het EVRM.⁶⁶ Deze artikelen zien op bescherming van het leven door de wet respectievelijk bescherming op het recht op eerbiediging voor het privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie.

Tenslotte draagt dit wetsvoorstel bij aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van uitgevoerde en geïmplementeerde Europese regelgeving.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld EHRM, 18 februari 1991, nr. 12033/86 (Fredin/Sweden) en EHRM, 10 februari 2011, nr. 30499/03 (Dubetska e.a./Oekraïne).

5. Verhouding tot nationale wetgeving

Het VTH-stelsel milieu is decentraal ingericht, waarbij burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. Er bestaat wel een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het Rijk en de bevoegde gezagen, waarbij de Ministerstelselverantwoordelijk is. Ondanks de inzet die de afgelopen jaren is gepleegd door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en de koepels (resp. VNG, IPO en Omgevingsdienst NL) en de resultaten die daarbij zijn gehaald, wordt noodzakelijk geacht om het VTH-stelsel milieu te versterken. Hoewel het introduceren van de maatregelen uit dit wetsvoorstel kan worden beschouwd als verstrekkend in een stelsel dat decentraal is georganiseerd, is het een noodzakelijke keuze. Gelet op voornoemde problematiek en de ontwikkeling in het stelsel, is het nodig om ter bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving en het creëren van een minimaal kwaliteitsniveau in de uitvoering van de VTH-milieutaken wat ook weer leidt tot een gelijk speelveld, de maatregelen in dit wetsvoorstel door te voeren.

Met dit wetsvoorstel wordt, vanuit de stelselverantwoordelijkheid een mogelijkheid geïntroduceerd om in te grijpen wanneer uit de kwaliteitsindicatoren voor de Staat van VTH blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering hiertoe aanleiding geeft. Korte tijdshalve wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Het VTH-stelsel milieu heeft niet enkel bestuursrechtelijke componenten, maar raakt ook aan het strafrecht. Er kan immers ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. De Minister van IenW is stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel milieu, met uitzondering van de strafrechtelijke kant. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid is en blijft verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Dit wetsvoorstel verandert op dat punt niets.

6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Gevolgen voor burgers

Dit wetsvoorstel creëert geen nieuwe rechten op plichten voor burgers. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn gericht op het versterken van het VTH-stelsel milieu. Een versterkt VTH-stelsel milieu leidt voor de burger tot een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving. Dit heeft positieve gevolgen voor de burger omdat de omgevingsdiensten hierdoor beter zijn toegerust op de uitvoering van hun taken. Dit komt de fysieke leefomgeving en omgevingsveiligheid ten goede.

Gevolgen voor bedrijven en overheden (o.a. regeldruk)

Het wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor het bedrijfsleven. Dit wetsvoorstel wijzigt geen normen voor bedrijven en zij voert ook geen nieuwe normen in. Indirect kunnen bedrijven wel positieve gevolgen ervaren van het wetsvoorstel. Door de versterking van de uitvoerings- en handhavingstaak binnen het VTH-stelsel milieu zullen bedrijven beter milieutoezicht ervaren. Als de kennis bij vergunningverleners wordt vergroot, heeft dit een positieve impact op de doorlooptijd van vergunningverlening. Door het aanpakken van de fragmentatie in het VTH-stelsel milieu en het neerzetten van eenduidige kaders, zullen bedrijven minder geconfronteerd worden met verschillen in de uitvoering van de VTH-taken in verschillende regio's.

Dit wetsvoorstel heeft gevolgen voor overheden op het niveau van gemeenten, provincies en Rijk. Rollen, taken en bevoegdheden van partijen in het VTH-stelsel milieu worden duidelijker vastgelegd en er worden bevoegdheden geïntroduceerd. Wat dit

betekent voor de taakuitvoering is opgenomen in hoofdstuk 3 bij de toelichting van de betreffende maatregel.

Gevolgen voor de privacy

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de privacy van burgers.

Gevolgen voor ICT

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor ICT.

Gevolgen voor Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Het VTH-stelsel milieu in Caribisch Nederland is wettelijk vastgelegd in de Wet Vrom Bes en de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES. In de memorie van toelichting op de Omgevingswet is opgenomen dat voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de exclusieve economische zone op de Caribische Zee specifieke wetgeving van toepassing blijft. Het wetsvoorstel wijzigt die situatie niet.

7. Uitvoering

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de uitvoering, anders dan dat de wijzigingen van de Omgevingswet als doel hebben om de kwaliteit van die uitvoering te verbeteren.

8. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het nalevingstoezicht en de bestuursrechtelijke handhaving, anders dan dat de wijzigingen van de Omgevingswet als doel hebben om de kwaliteit van dat toezicht en die handhaving te verbeteren. Dit wetsvoorstel verandert wel de rolverdeling bij het interbestuurlijk toezicht.

Kortheidshalve wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Burgers en bedrijven zijn geen normadressaat van de voorgestelde wijzigingen. De gevolgen op dat punt voor toezicht en handhaving zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

9. Financiële gevolgen

9.1 Financiële gevolgen voor decentrale overheden

Dit wetsvoorstel beoogt geen verschuiving of uitbreiding van taken bij de decentrale overheden. Het wetsvoorstel bevat maatregelen die eisen stellen aan de uitvoering van bestaande taken en die de verantwoording over de uitvoering van de bestaande taken regelen.

Sinds de invoering van de omgevingsdiensten in 2014 is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het functioneren van de omgevingsdienst waarvan zij opdrachtgever/eigenaar is. Om de bevoegde gezagen hiertoe in staat te stellen zijn destijds ook financiële middelen toegekend. De verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag om zorg te dragen voor een omgevingsdienst die in staat is om haar taak met voldoende kwaliteit en in onafhankelijkheid te kunnen uitvoeren is dus een reeds bestaande verantwoordelijkheid. De robuustheidscriteria en de kwaliteitsindicatoren (paragraaf 3.2 en 3.5) zijn enkel een manier om deze reeds bestaande verplichting meetbaar te maken.

9.2 Financiële gevolgen voor het Rijk

Dit wetsvoorstel voorziet in een aantal nieuwe en verduidelijkte bevoegdheden voor het Rijk. Deze hebben zeer beperkte financiële gevolgen, die zodanig zijn dat ze kunnen worden opgevangen binnen de huidige beschikbare financiële middelen op de begroting van het ministerie van IenW. Ten aanzien van de nieuwe bevoegdheden om in te grijpen op grond van artikel 18.21a en 18.24a geldt daarbovenop nog dat het uitgangspunt is dat deze bevoegdheden nooit, dan wel in zeer beperkte mate, hoeven worden aangewend.

10. Evaluatie

Er is een evaluatie voorzien vijf jaar na inwerkingtreding van de bepalingen van dit wetsvoorstel. Doelstelling van die evaluatie is om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en effecten van de wet (en de daarop gebaseerde regelgeving) in de praktijk en om mogelijke verbeterpunten aan te geven. Hierbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de effecten op de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-milieutaken door omgevingsdiensten. Hiertoe zal een beeld worden gevormd van de uitvoering in de praktijk en een antwoord worden gegeven op de vraag of de met de wet beoogde doelen en functies in de praktijk worden bereikt en welke verbeterpunten kunnen worden benoemd.

11. Advies en consultatie

Openbare internetconsultatie

Tzt invullen

HUF-toets

Tzt invullen

UDO

Tzt invullen

ATR-toets

Tzt invullen

12. Inwerkingtreding, vaste verandermomenten en minimale invoeringstermijn

Voor de inwerkingtreding wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten. Daarbij wordt de minimale invoeringstermijn van twee maanden aangehouden.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A, B, E en F

Deze onderdelen betreffen technische aanpassingen.

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 18.19 en 18.20 (onderdelen A en B) verduidelijkt dat de omgevingsdiensten werkzaamheden uitvoeren en geen bevoegdheden uitoefenen.

In het thans geldende artikel 18.22 staat abusievelijk dat de tot de uitvoerings- en handhavingstaak behorende werkzaamheden aan een omgevingsdienst moeten worden opgedragen. Daarmee wordt verwezen naar de opsommingen in de artikelen 18.1 en 18.18, tweede lid, en dus bijvoorbeeld naar het stellen van maatwerkvoorschriften of daarmee samenhangende werkzaamheden.

Dit artikellid moet echter de grondslag zijn voor artikel 13.12 en bijlage VI bij het Omgevingsbesluit (aanwijzing van activiteiten – basistakenpakket), waarin onder andere milieubelastende, bouw- en sloopactiviteiten zijn aangewezen.

Deze omissie wordt met de in onderdeel E voorgestelde wijzigingen hersteld.

Met de voorgestelde wijziging in onderdeel F wordt verduidelijkt dat de regels waarop artikel 18.23 betrekking heeft, de uitvoering van werkzaamheden door omgevingsdiensten betreffen, voor activiteiten die zijn aangewezen als basistaak in bijlage VI van het Omgevingsbesluit. Zie ook de toelichting hierboven bij onderdeel E.

Artikel I, onderdelen C en D

Voorgesteld wordt om in artikel 18.21, eerste en derde lid, twee kleine wijzigingen aan te brengen en om aan dat artikel twee leden toe te voegen.

De voorgestelde wijziging van het derde lid stelt als eis dat het werkgebied van omgevingsdiensten aaneengesloten moet zijn.

In het voorgestelde vierde lid is een grondslag opgenomen om robuustheidscriteria te kunnen vaststellen, waaraan omgevingsdiensten moeten voldoen en in het voorgestelde vijfde lid is aangegeven dat bij het aanwijzen van kringen van gemeenten de robuustheidscriteria uitgangspunt zijn. De consequentie hiervan is dat alleen robuuste omgevingsdiensten aangewezen kunnen worden als kring van gemeenten.

In het voorgestelde artikel 18.21a met als opschrift “regie op robuustheidseisen” zit de mogelijkheid voor de Minister van IenW tot regie op de zogenaamde robuustheidscriteria. In het IBP VTH hebben alle partijen zich ertoe gecommitteerd om ervoor te zorgen dat alle omgevingsdiensten aan deze criteria voldoen.

In het voorgestelde eerste lid is aangesloten bij de bepalingen over het interbestuurlijk toezicht (IBT) uit de Gemeente- en Provinciewet. De omgevingsdienst is hier niet de normadressaat, maar wordt hier genoemd, omdat de robuustheidscriteria gelden op het niveau van de omgevingsdiensten. Dit artikellid vormt samen met het IBT op grond van de Provinciewet het instrument waarmee de Minister van IenW zijn stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken en regie kan nemen. Op deze manier is het mogelijk voor de Minister om namens alle leden van het algemeen bestuur

(opdrachtgevers) of namens de leden die in de weg staan aan het voldoen aan de robuustheidscriteria, de besluiten te nemen, die nodig zijn om ervoor te zorgen dat alle omgevingsdiensten robuust worden. Daarmee kan de Minister als ultimatum remedium een uniform kwaliteitsniveau borgen van de werkzaamheden voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

Het voorgestelde tweede lid geeft de Minister de mogelijkheid om regie te voeren voor werkzaamheden die door omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd, maar waarvoor dat niet gebeurt, omdat bijvoorbeeld niet alle taken uit het basistakenpakket door omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Voor die situatie bevat het tweede lid de mogelijkheid voor de Minister om ervoor te zorgen dat alle taken uit het basistakenpakket door omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting

Artikel I, onderdelen H en I

De voorgestelde aanpassing van het eerste lid van artikel 18.24 codificeert de bredere uitvraag in het kader van de Staat van VTH.

Het voorgestelde artikel 18.24a is bedoeld om een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak van gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders door de omgevingsdiensten. Daartoe worden op het niveau van een algemene maatregel van bestuur indicatoren vastgesteld. Met de informatie die uit de monitoring en visitaties komt en uit de rapportages die aan de gemeenteraden en provinciale staten moeten worden verstrekt in het kader van de verantwoording (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Provinciewet en de Gemeentewet) kunnen de scores op de indicatoren worden bepaald. Hiermee kan de Minister van IenW een vinger aan de pols houden.

Op grond van het voorgestelde artikel 18.24a, derde lid, kunnen gegevens worden opgevraagd. Het gaat hier om gegevens over de organisatie van de werkzaamheden, bijvoorbeeld of de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is geïmplementeerd en of er een geactualiseerde handhavingsstrategie is. Dat zijn andere gegevens dan de gegevens die op basis van afdeling 20.1 Omgevingswet opgevraagd kunnen worden. Daarbij gaat het om zaaksgegevens. De regels om deze gegevens op te vragen kunnen voor verschillende bestuursorganen verschillend worden vastgesteld.

Mocht blijken dat de scores op de indicatoren onvoldoende zijn en zicht op verbetering ontbreken, dan kan de Minister van IenW op grond van het voorgestelde artikel 18.24a, vierde lid, in verband met artikel 18.21a ingrijpen.

Voor een toelichting op het voorgestelde 18.24a wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onderdelen C en D, en naar het algemene gedeelte van de memorie van toelichting, paragraaf 3.4.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

CONCEPT