

9 januari 2026

Harm Borgers | KokxDeVoogd

Expert Opinie

Wetswijziging Versterking VTH-stelsel Milieu





KokxDeVoogd is het adviesbureau voor een sterke overheid. Onze ambitie is om publieke organisaties beter te laten functioneren en hun volle kracht te ontketen in deze tijd van grote en complexe opgaven. Vaak vereist dat samenwerkingskracht, versterking van de uitvoering en heroriëntatie van beleid. Wij helpen om dit tot stand te brengen. Dat doen wij transparant, betrokken en verbindend.

Onze dienstverlening richt zich op organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering, beleidsonderzoek en advies, juridische doorbraken in complexe vastgelopen dossiers, interim-management, procesregie bij samenwerkingsvraagstukken en trainingen voor bestuurders, managers en strategisch medewerkers.

Wij werken integraal en combineren alle cruciale inzichten uit de wereld van de procesregie, mens & organisatie, management accounting, recht, bestuurskunde en informatiemanagement.

Inhoudsopgave

Inleiding op deze Expert Opinie	3
<i>AANLEIDING</i>	3
<i>VRAAGSTELLING VNG</i>	3
<i>DRIE DEELVRAGEN</i>	3
<i>WIJZE VAN TOTSTANDKOMING VAN DEZE EXPERT OPINIE</i>	4
<i>OPBOUW VAN DEZE OPINIE</i>	4
<i>VERANTWOORDING BIJ DE INHOUD VAN DEZE OPINIE</i>	4
<i>SAMENVATTING VAN HET WETSVOORSTEL</i>	4
Expert Opinie	6
DEELVRAAG 1. WAT IS HET EINDBEELD VTH-STELSEL MILIEU	10
DEELVRAAG 2. Past het wetsvoorstel bij het Eindbeeld?	11
Deelvraag 3. Zijn verbeteringen mogelijk op basis van het Eindbeeld?	16
Bijlage 1. Reconstructie Eindbeeld VTH-stelsel, in historisch perspectief.	18

Inleiding op deze Expert Opinie

AANLEIDING

De VNG behartigt de belangen van alle Nederlandse gemeenten bij de wettelijke inrichting van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het milieubeleid (VTH-stelsel Milieu). Dat stelsel kan op termijn veranderen, als gevolg van het **wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel milieu**.¹ Dit wetsvoorstel bevindt zich momenteel nog in de fase van de internetconsultatie over de concepttekst. De VNG zal een reactie insturen op de consultatie, mede omdat zij niet op voorhand is geraadpleegd en het rijksbeleid dus niet in co-creatie tot stand is gebracht en mede daardoor niet voldragen is. Ter voorbereiding van de reactie heeft de VNG ons bureau gevraagd een **expert opinie** te geven over het wetsvoorstel.

VRAAGSTELLING VNG

De expert opinie die de VNG van ons wenst, richt zich op **de volgende vraag**.

Voorzie de VNG in 2 tot 4 pagina's van uw expert opinie over de wetswijziging Versterking VTH-stelsel Milieu, waarin u als expert reflecteert op de wetswijziging, gezien vanuit de historische en actuele context en ontwikkelingen en de verscheidenheid aan disciplines.

Om deze vraag te kunnen behandelen, hebben wij eerst een **point of view** gekozen, van waaruit wij de opinie kunnen geven. Als punt kiezen wij voor het **Eindbeeld VTH-stelsel** dat ten grondslag ligt aan de ontwikkelingen in het huidige VTH-stelsel.

DRIE DEELVRAGEN

Ons uitgangspunt levert ons **drie deelvragen** op bij de hoofdvraag van de VNG.

-
- 1) Wat is het Eindbeeld bij het VHT-stelsel Milieu?
 - 2) Past het wetsvoorstel bij dat Eindbeeld?
 - 3) Zijn er verbeteringen mogelijk op basis van het Eindbeeld?
-

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/vthmilieu/b1>

WIJZE VAN TOTSTANDKOMING VAN DEZE EXPERT OPINIE

Deze expert opinie is tot stand gebracht in de periode november en december 2025, met de volgende aanpak:

- Deskresearch naar het wetsvoorstel en de beleidstheorie bij dat voorstel.
- Deskresearch naar het VTH-stelsel Milieu en de beleidstheorie bij dat stelsel.
- Dialoog met ambtelijke en bestuurlijke achterban van de VNG over het VTH-stelsel.
- Productie conceptversie van deze expert opinie
- Correctieronde voor betrokkenen bij de VNG.
- Oplevering finale versie.

OPBOUW VAN DEZE OPINIE

De expert opinie is bondig geformuleerd, op 4 pagina's. Zoals gevraagd door de VNG.

Daarna geven wij een onderbouwing bij de expert opinie, in een aantal bijlagen.

Deelvraag 1. Wat is het Eindbeeld bij het VTH-stelsel Milieu?

Deelvraag 2. Past het wetsvoorstel bij het Eindbeeld van het VTH-stelsel?

Deelvraag 3. Zijn er verbetering mogelijk op basis van het Eindbeeld?

Bijlage 1 voorziet in een reconstructie van het Eindbeeld, in historisch perspectief.

VERANTWOORDING BIJ DE INHOUD VAN DEZE OPINIE

Deze expert opinie is gemaakt in opdracht van de VNG, maar de inhoud komt geheel voor onze rekening.

De opinie is opgesteld vanuit professioneel perspectief en is geen partijgebonden of politiek gekleurd standpunt. Onze expertmatige mening is met name gebaseerd op de volgende bronnen:

- Parlementaire documentatie over de totstandkoming van het VTH-stelsel.
- Onze persoonlijke kennis van en ervaring met dat stelsel. Dit hebben wij ontwikkeld tijdens een veelheid aan adviezen over het VTH-stelsel Milieu en over het stelsel van de Omgevingswet.

SAMENVATTING VAN HET WETSVORSTEL

Het is de bedoeling dat er bevoegdheden worden toegevoegd aan de Omgevingswet, waarmee de minister van IenW kan interveniëren in de bestuurlijke verhouding tussen een omgevingsdienst en een deelnemende provincie of gemeente. Het idee is dat de minister van IenW extra bevoegdheden nodig heeft om regie te kunnen voeren op de uitvoering van milieutaken door provincies en gemeenten.

Het wetsvoorstel presenteert de volgende aanpassingen in de Omgevingswet.

- Het wettelijk verankeren van **robuustheidscriteria** en **kwaliteitsindicatoren**.
Waarbij het opvallend is dat het niet gaat om de kwaliteitscriteria die ontwikkeld zijn door het Interbestuurlijk programma VHT (IBP), maar dat het ministerie van IenW andere criteria wil introduceren. Wat dit betekent, is buiten scope van deze opinie.
- Een wettelijke bevoegdheid voor **specifiek interbestuurlijk toezicht (IBT)** door de minister van IenW, waarmee die minister (tijdelijk) in de plaats kan treden van het bestuur van een provincie of gemeente om vervolgens in hun plaats besluiten te nemen die de minister nodig acht in het belang van een hoger kwaliteitsniveau van de uitvoering van VTH door de omgevingsdienst waar de desbetreffende provincie of gemeente deelnemer van is.
- Het wettelijk voorschrijven van **tweejaarlijks onderzoek naar de Staat van VTH**, om structureel en periodiek informatie te blijven vergaren over het functioneren van het VTH-stelsel voor milieutaken en de kwaliteit van de uitvoering.

Expert Opinie

Het wetsvoorstel levert **niet de beoogde versterking** op van het VTH-stelsel, ondanks de goede bedoelingen met het wetsvoorstel en de titel van het voorstel die wel een versterking suggereert. Dit is wat ons betreft problematisch en zou aanleiding moeten zijn voor een aanpassing van het voorstel.

Wij constateren dat **het VTH-stelsel een samenhangend geheel** is, dat sinds 2008 bewust op gang is gebracht via een **geleidelijk proces-van-onderop**. Dit proces-van-onderop is in 2009 letterlijk zo afgesproken tussen Rijk, IPO, Unie en VNG in de zogenoemde **Package Deal**. Via die deal is de uitvoering van VTH-taken op adequaat niveau gebracht. Dat is weliswaar in de afgelopen 15 jaar zeer geleidelijk gegaan, maar het proces-van-onderop heeft gewerkt. Dit resultaat blijkt uit de diverse evaluaties van het VTH-stelsel, die zijn uitgevoerd in de periode 2014-2021. In die evaluaties wordt weliswaar wel telkens herhaald dat in het stelsel sprake is van tekortkomingen, maar het valt ons op dat dit telkens om uitzonderingen gaat en niet over het gehele stelsel. Uit de evaluaties blijkt namelijk dat de afspraken uit de Package Deal uit 2009 zijn nagekomen. Overal in het land is sprake van Omgevingsdiensten en overal wordt gewerkt met een meerjarenstrategie en jaarplannen voor VTH. Daarbij is nog wel her-en-der sprake van tekorten, zoals blijkt uit de evaluaties. Maar die tekorten gaan niet over het stelsel-als-stelsel. Dat stelsel ontwikkelt zich in de afgesproken richting, via de geleidelijke route van onderop.

De richting bestaat uit een **Eindbeeld VTH-stelsel Milieu** zoals dat in de Package Deal werd afgesproken. Wij hebben geen fundamentele andere bestuurlijke keuzes of afspraken aangetroffen in de parlementaire stukken die sinds 2008 zijn verschenen over het VTH-stelsel. Dat betekent dat de Package Deal met het Eindbeeld sindsdien het bestuurlijk kader is voor iedere ontwikkeling van het VTH-stelsel Milieu.

De commissie Van Aartsen (2021) heeft geconstateerd dat dit proces in de praktijk een goede uitwerking heeft gehad op de ontwikkeling van het VTH-stelsel. Sinds 2009 zijn, geleidelijk maar toch, overal omgevingsdiensten opgericht en is vrijwel overal de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken op hoger niveau gebracht. Daarop zijn wel enkele uitzonderingen geconstateerd, maar **wij lezen nergens een stelselmatig tekort**. Wat dat betreft vinden wij de conclusie van commissie Van Aartsen vreemd: de commissie is zeer kritisch en concludeert dat de adviezen van de commissie Mans niet

compleet zijn uitgevoerd (versnippering en vrijblijvendheid). Naar onze indruk is deze conclusie gedateerd en niet op feiten gebaseerd, als gevolg van de focus op Mans in plaats van op het Eindbeeld VTH-stelsel Milieu. Dit is relevant, omdat dit tevens inhoudt dat het wetsvoorstel Versterking VTH-taken Milieu uitgaat van betwistbare vooronderstellingen. Het voorstel neemt aan dat er sprake is van problematische versnippering en vrijblijvendheid in het VTH-stelsel en ook dat dit stelselmatig zou zijn en niet incidenteel. Dit is het argument voor de wetswijziging, met een **centralisatie** van het IBT en met **wettelijke borging** van robuustheidscriteria en kwaliteitsindicatoren. Onze **Expert Opinie** is dat deze aannames en beleidstheorie bij het wetsvoorstel niet te rijmen zijn met de feiten in de praktijk en niet met het transitieproces dat in 2009 is afgesproken tussen rijk, IPO en VNG met de beweging van onderop richting het **Eindbeeld VTH-stelsel Milieu**. Wij hebben in de parlementaire geschiedenis geen hard bewijs aangetroffen voor stelselmatige tekortkomingen in de nakoming van de bestuurlijke afspraken over het transitieproces. Die afspraken lijken in de praktijk gewoon te worden nagekomen. Dat gaat per definitie geleidelijk, in een proces-van-onderop dat inmiddels 15 jaar voortgaat. Wij treffen in het dossier allerlei bewijs aan dat dit proces sindsdien daadwerkelijk effectief heeft gezorgd voor de beweging richting het Eindbeeld VTH-stelsel. Immers, overal in het land is sprake van de oprichting van omgevingsdiensten. Daarbij is de schaalgrootte in sommige regio's nog wel een onderwerp van gesprek, maar wij zien dat gemeenten en provincies in die regio's in staat zijn om passende bestuurlijke oplossingen te vinden die passen bij de kaders van het VTH-stelsel. Ook zien we dat in sommige bestuurlijke regio's nog wel sprake is van omissies. Dat blijken geen stelselmatige tekortkomingen te zijn, doch incidentele. In onze opinie is dit een voorspelbaar gegeven, in het afgesproken proces-van-onderop, dat om een interventie vraagt die past bij dat proces.

Alle regio's werken met meerjarenprogramma's en jaarplannen conform de **BIG-8 methodiek** en met **VTH-strategieën** op basis van risico's en doelen. Het lijkt ons zeker nuttig om dit tweejaarlijks te **monitoren met de Staat van VTH**. Immers, er zijn wel degelijk regio's waarin de uitvoering beter georganiseerd kan en moet worden. Uiteindelijk blijft dat de beleidsverantwoordelijkheid van de bestuursorganen in die regio. Als die verantwoordelijkheid niet wordt waargemaakt, zullen de bestuurders daar feitelijk zelf last van hebben doordat zij in de problemen komen bij de bestuursrechter wegens gebreken in hun beginselplicht tot handhaving of wegens gebreken in hun interpretatie van het beoordelingskader voor vergunningen en maatwerkbeslissingen.

Dit is een effectief werkend mechanisme in de bestuurspraktijk. Daarvoor is geen wetwijziging nodig is à la de wet Versterking VTH-stelsel Milieu.

In 2024 zijn binnen het **Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP-VTH)** o.a. afspraken gemaakt over het toepassen van robuustheidscriteria en actualisatie van kwaliteitsindicatoren. Dit IBP-VTH staat in onze opinie in direct verband met alle voorafgaande bestuurlijke afspraken sinds de Package Deal uit 2009. Wij zien in het huidige dossier geen feiten die erop duiden dat deze recente bestuurlijke afspraken stelselmatig genegeerd zullen gaan worden. Omgekeerd zien wij juist dat de **tijd van implementatie** van die criteria en indicatoren nog maar net is aangebroken. In het proces-van-onderop heeft zo iets logischerwijs enige doorlooptijd nodig, om daarmee resultaten te boeken. Wij verwachten niet dat de doorlooptijd veel zal versnellen als de praktijk eerst moet gaan wachten op een wettelijke grondslag voor datgene dat reeds bestuurlijk is afgesproken om uit te voeren. Wij zien feitelijk dus weinig reden voor het codificeren, omdat er geen sprake is van een stelselmatig tekort in de nakoming van de afspraken. Incidentele problemen door achterblijvers kunnen in de praktijk weliswaar optreden, maar die kunnen met de bestaande middelen van het systeem worden opgelost. Wij verwachten dat dit in de praktijk niet zal versnellen, als sprake zou zijn van nationaal geborgde criteria of indicatoren. De toepassing van die criteria en indicatoren blijft een decentrale opgave binnen de regionale dynamiek.

Interbestuurlijk toezicht (IBT) behoort uitdrukkelijk bij het Eindbeeld VTH-stelsel. In het Eindbeeld is sprake van provinciaal IBT en wordt op termijn uitgegaan van een decentralisatie van provinciale uitvoeringstaken naar de gemeenten. Dat laatste is pas aan de orde, als sluitstuk van het Eindbeeld, nadat overal in het land robuuste VTH-organisaties zijn op- en ingericht met adequate uitvoering van de VTH-taken. In onze opinie wordt deze afspraak doorkruist door het wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel Milieu, zonder draagkrachtige argumentatie voor die doorkruising.

Het wetsvoorstel biedt **geen garantie** dat specifiek IBT door een minister tot betere regionale oplossingen leidt voor incidentele tekorten in de nakoming van de bestuurlijke afspraken, dan generiek IBT door de provincie op een gemeentelijke veroorzaker van het incidentele probleem. De aanname in het wetsvoorstel is dat specifiek IBT wel effectiever is tegen zo'n incident. In onze opinie is dit in strijd met de Provinciewet en Gemeentewet, waarin de decentrale verantwoordelijkheid is vastgelegd voor het uitvoeren van wettelijke taken, met voldoende kwaliteit van uitvoering. Wij menen dat het er niet toe doet of die uitvoering over taken in

medebewind gaat of om autonome taken. Dit wordt wel gesuggereerd in het wetsvoorstel, maar in onze opinie is dat een drogreden. De kwaliteit moet altijd op niveau zijn en daar is geen specifiek IBT voor nodig omdat het generieke volstaat.

Verder constateren wij dat de Omgevingswet uitdrukkelijk uitgaat van het primaat van gemeenten en provincies om zelf hun taken en bevoegdheden naar behoren te organiseren. Dit is expliciet geregeld in artikel 2.3 Omgevingswet, met het principe van **decentraal tenzij**. Wij lezen dat principe in combinatie met artikel 2.1 en 2.2 Omgevingswet, waarin is bepaald dat ieder bestuursorgaan de doelen van de wet moet realiseren. In onze opinie impliceert dat onder andere ook de adequate uitvoering van VTH, maar net zo goed ook de adequate uitvoering van alle andere instrumenten uit de **integrale beleidscyclus** van die wet. Wij menen daarom dat het een gemiste kans is van de wetgever dat de Versterking VTH-stelsel Milieu niet uitgaat van de structuur en doelstellingen van de Omgevingswet. Terwijl daar wel alle aanleiding voor is, bijvoorbeeld omdat de milieuregels tegenwoordig deels in het gemeentelijk omgevingsplan staan. Dat gaat dus niet over VTH. Dit wordt verhuld door de focus van de wetgever op het VTH-stelsel, in de plaats van een focus op de kwaliteit van de uitvoering van het veel belangrijkere **integrale beleidsstelsel** van de Omgevingswet.

Onze conclusie is dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm niet nodig is. Het VTH-stelsel heeft voldoende **ontwikkelingskracht**, die juist is ontstaan in het geleidelijke maar wel stelselmatige proces-van-onderop richting betere uitvoering. Naar onze mening is het enige dat echt nodig is om deze ontwikkelingskracht vol te houden het **kordaat uitvoeren** van de afspraken richting het Eindbeeld VTH-stelsel. Dit omvat wat ons betreft ook de actuele samenwerkingsafspraken om medio 2027 de implementatie te realiseren van de producten IBP VTH. Het wetsvoorstel is niet nodig om die afspraken waar te maken.

Naar onze mening zou het huidige concept wetsvoorstel moeten worden herschreven naar een **wetsvoorstel Versterking uitvoering instrumentarium Omgevingswet**. Met dat voorstel kan het **Eindbeeld uit 2008 worden afgerond**, in combinatie met een finale afspraak over **voldoende financiering** door het rijk van de gemeentelijke VTH-milieutaken in de Omgevingswet. Dit is cruciaal voor de kwaliteit van de uitvoering, aangezien de financiering van milieutaken al sinds 1992 het springende punt is van het wel of niet op adequaat niveau kunnen brengen van die taakuitvoering. Dit lijkt ons vruchtbaarder dan het voorliggende wetsvoorstel.

DEELVRAAG 1. WAT IS HET EINDBEELD VTH-STELSEL MILIEU

De doelstellingen voor de versterking van het VTH-stelsel Milieu dateren uit 2008. In die tijd was sprake van drie ontwikkelingen, die tegelijkertijd plaatsvonden en die duidelijk maakten dat het stelsel aangepast moest worden om tot betere bestuurlijke uitvoering van milieutaken te komen.

1. Het advies van de **commissie Mans** over de milieuhandhaving;
2. Het advies van de **commissie Oosting** over interbestuurlijk toezicht (IBT); en
3. De invoering van de **Wabo** (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Om de bestuurlijke uitvoering van milieutaken te verbeteren, in de context van deze drie ontwikkelingen, werd in 2008 een nationaal **transitieproces** aangekondigd door de toenmalige minister van VROM. Via dat proces zou het VTH-stelsel geleidelijk worden versterkt, om te gaan voldoen aan de volgende vereisten:

1. garantie van adequate taakuitvoering, op basis van professionaliteit;
2. goed werkende afstemming en samenwerking tussen bestuur, politie en OM;
3. inrichten van samenwerking tussen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

De transitie werd in 2008 bewust opgezet als een proces-van-onderop, maar daarbij was geen sprake van vrijblijvendheid. Na een turbulente fase ontstond in 2009 consensus tussen Rijk, IPO en VNG over een **Package Deal** over het transitieproces. De afspraak hield in dat het proces weliswaar geleidelijk zou verlopen, maar ook dat daardoor stelselmatig zou worden toegewerkt naar een **Eindbeeld VTH-stelsel**:²

Samengevat, komt het Eindbeeld neer op deze resultaten:

- ✓ de oprichting van omgevingsdiensten van voldoende omvang;
- ✓ de toepassing van kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken;
- ✓ de aanpassing van de taakverdeling tussen bestuur, OM en politie;
- ✓ het instellen van een 'nationaal dak' voor de zware milieudelicten;
- ✓ de ontwikkeling van een informatiehuishouding voor de handhaving;
- ✓ met als sluitstuk decentralisatie van alle VTH-taken milieu naar gemeentebestuur.

Sinds 2010 is sprake van een beweging van onderop, in de richting van dit Eindbeeld.

² Het Eindbeeld is gepresenteerd in de Kabinetsreactie op het rapport De Tijd is Rijp van commissie Mans. In: TK 2008-2009, 22343, nr. 215, p. 3.

DEELVRAAG 2. Past het wetsvoorstel bij het Eindbeeld?

De consultatieversie van het wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel Milieu gaat – alle details weglatend – uit van twee centrale argumenten voor alle voorgestelde wijzigingen in het VTH-stelsel:

1. Er zou sprake zijn van zwakheden in het huidige interbestuurlijke toezicht (IBT), zoals dat momenteel is geregeld in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. De provincies zouden last hebben van een dubbele pettenproblematiek, omdat zij zowel deelnemer zijn in sommige omgevingsdiensten als tegelijkertijd het bevoegd gezag zijn voor het IBT op de gemeenten in diezelfde diensten.

Onze analyse van deze argumenten leidt tot de conclusie dat zij niet steekhoudend zijn. Het wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel Milieu presenteert drie aanpassingen van dat stelsel en de noodzaak voor die aanpassingen wordt met name gebaseerd op het onderzoek van de commissie Van Aartsen uit 2021 naar het VTH-stelsel milieu.³ Die commissie concludeert op basis van literatuurstudie, interviews en locatiebezoeken dat het VTH-stelsel milieu niet voldoet aan de adviezen van de commissie Mans uit 2008. Het VTH-stelsel milieu kenmerkt zich anno 2021 nog steeds door fragmentatie en vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Met als risico dat daardoor vermijdbare milieu- en gezondheidsschade kan ontstaan.

In vervolg op de constatering van de commissie Van Aartsen is het Interbestuurlijk programma VTH (IBP VTH) gestart. Gedurende twee jaar zijn allerlei verbeteringen in het VTH stelsel uitgedacht en uitgevoerd. Uit een evaluatie van het IBP VTH in 2024 door mevrouw Sorgdager en de heer Van Aartsen volgt dat het VTH stelsel milieu wederom een impuls heeft gekregen dankzij het programma, maar ook dat die impuls volgens de evaluatoren nog niet tot een goed functionerend VTH-stelsel milieu heeft geleid.⁴

³ Rapport 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', Commissie Van Aartsen, 2021.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 22343, nr. 394.

Daarbij focussen zij op het rapport van commissie Mans, zonder dat zij rekenschap geven van het Eindbeeld bij dat rapport. Hun constatering is:

- De werkwijzen van omgevingsdiensten zijn nog niet uniform;
- Slechts enkele omgevingsdiensten hebben een (min of meer) geïntegreerd uitvoerings- en handhavingsbeleid op het niveau van het werkgebied, terwijl dat wel overal noodzakelijk is vanwege transparantie en doeltreffendheid;
- Er is een gebrek aan samenwerking tussen verschillende omgevingsdiensten en andere overheidsinstanties, wat leidt tot inefficiëntie;
- Er is onvoldoende bereidheid bij sommige gemeenten om voldoende budget vrij te maken in de gemeentelijke begroting voor de taken van de OD, waardoor daar dan niet wordt voldaan aan het omzetcriterium of aan de normen voor het weerstandsvermogen of het opleidings- of innovatiebudget.

Sorgdrager en Van Aartsen doen als aanbeveling dat de minister van lenW bestuurlijke instrumenten moet krijgen om te kunnen ingrijpen bij gemeenten waar bovenstaande tekorten blijven voortduren zonder uitzicht op verbetering.

Deze aanbeveling is feitelijk de onderbouwing voor het Beleidskompas bij het wetsvoorstel van de internetconsultatie.⁵

Uit het Beleidskompas en de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat de aanpassing van het VTH-stelsel nodig is om de minister van lenW te voorzien van specifieke interbestuurlijke toezichtsbevoegdheden. Dit wordt in het Beleidskompas en met name in de toelichting bij het wetsvoorstel uitgebreid gemotiveerd, omdat hier sprake is van een interventie in de gangbare staatskundige verhoudingen in Nederland. Die verhoudingen gaan uit van gelijkwaardigheid en een eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en rijksorganen.

De ingreep die de minister kan gaan doen, indien het wetsvoorstel wet zou worden, bestaat uit het in de plaats treden van een gemeenteraad bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting in relatie tot het budget van een omgevingsdienst. Deze ingreep door de minister in een concrete situatie moet uiteraard degelijk worden onderbouwd, op basis van concrete kwaliteitstekorten bij een OD als gevolg van de

⁵ Beleidskompas wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel milieu.
<https://www.internetconsultatie.nl/vthmilieu/document/14561>

besluitvorming door de desbetreffende gemeente. Ten behoeve van die onderbouwing biedt het wetsvoorstel de grondslag om robuustheidscriteria vast te leggen. Dat gaat feitelijk over de criteria die zijn ontwikkeld door het IBP VTH.

1. De dienst heeft een minimale begroting voor het regionaal werkprogramma en een minimaal percentage medewerkers in het primaire proces in vaste dienst.
2. De dienst voldoet aan kwaliteitscriteria VTH voor basistaken en plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie.
4. De dienst heeft weerstandsvermogen.
5. De dienst werkt informatie gestuurd op basis van de relatie tussen werk, mensen en geld, met een opleidingsprogramma inclusief -budget.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied met samenhang in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied en met de maatschappelijke opgave centraal.

Het werkgebied van een omgevingsdienst heeft op basis van de bestaande wet- en regelgeving bij voorkeur dezelfde grenzen als die van de veiligheidsregio. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat een afwijking van die begrenzing alleen nog mogelijk is als het gaat om een kring van gemeenten die in hun afwijkende schaal c.q. begrenzing toch aantoonbaar voldoen aan bovengenoemde robuustheidscriteria. Wanneer niet kan worden voldaan aan die criteria, moet de desbetreffende OD worden aangepast aan de schaal van de Veiligheidsregio. Wanneer een gemeente daar niet aan meewerkt, kan de minister in de plaats treden om de noodzakelijke besluiten alsnog te nemen.

Al het bovenstaande wordt in de toelichting gemotiveerd op basis het feit dat het bestaande systeem van IBT niet functioneert. Dat gaat om het systeem dat is ontstaan na de adviezen van de commissie Oosting, in de Wet revitalisering IBT. Volgens de toelichting op het wetsvoorstel zou dat systeem in de praktijk niet voldoen om een einde te maken aan de vrijblijvendheid in het VTH-stelsel. Dat wordt gebaseerd op twee argumenten:

- Zwakheden in de Wet revitalisering IBT, die zijn geconstateerd in een evaluatie van die wet. Volgens de evaluatie werkt het IBT zoals dat is geregeld in de Gemeentewet en Provinciewet niet goed in de praktijk en bovendien is zelden sprake van een indeplaatsstreding. Het IBT zoals dat in de wetten is geregeld zou in de praktijk beter moeten worden uitgevoerd en de minister van BZK moet zorgen voor adequaat toepasbare interventiemechanismen in het huidige IBT, mede om de roep om specifiek toezicht te verminderen. Per medebewindswet is

nadere inkleuring nodig van wat ingrijpen via IBT, wegens taakverwaarlozing, behelst.

- De dubbele rol van de provincies in het VTH-stelsel. Dit argument is vrij omslachtig beschreven in de toelichting op het wetsvoorstel, maar het komt hierop neer: de provincie kan op basis van bestaande IBT-bevoegdheden toezicht houden op gemeenten, bijvoorbeeld in een situatie als een gemeenteraad niet instemt met besluiten die wel nodig zijn om de omgevingsdienst te laten voldoen aan de robuustheidscriteria, maar die provincie is soms mede-deelnemer in de OD en vormt in die gevallen samen met dezelfde nalatige gemeente het algemeen bestuur van de OD.

Deze argumentatie in de toelichting bij het wetsvoorstel vinden wij curieus. Wij betwijfelen of dit een draagkrachtige motivering oplevert voor deze wetswijziging. De enige steekhoudende reden voor het invoeren van IBT door de minister, in plaats van provinciaal IBT, is wanneer in de praktijk sprake zou zijn van onomkeerbare schade aan de fysieke leefomgeving door een tekort aan IBT. Deze schade is echter feitelijk niet aan de orde. Sterker nog, ook de commissie Van Aartsen constateert dat de kwaliteit van de uitvoering van VTH door de omgevingsdiensten op veel plaatsen in Nederland al (ruim) op orde is. Dat betekent dat geen sprake kan zijn van onomkeerbare schade als gevolg van een tekort aan IBT. Het blijkt in de praktijk te gaan om een risico op schade vanwege enkele gemeenten die achterblijvers blijken te zijn. Dat lijkt ons geen sluitend argument voor Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten. Het is wel een argument voor beter optreden door de provincies, met hun IBT-instrumenten, tegen de achterblijvende gemeenten.

Ten aanzien van de rol van de provincie merken wij op dat het Eindbeeld 2008 uitdrukkelijk toewerkt naar een andere rol voor de provincie in het VTH-stelsel. Nadat de kwaliteit op orde is gebracht gaat de provincie zich richten op de uitoefening van IBT op de gemeenten en OD's. Het is opvallend dat het huidige wetsvoorstel hier niet op voortbouwt, terwijl er wel uitdrukkelijk in de toelichting wordt opgemerkt dat inmiddels geen sprake meer is van een structureel kwaliteitstekort in de uitvoering van het milieubeleid door gemeenten en OD's. Op veel plaatsen is dat kwaliteitsniveau (ruim) voldoende. IBT zou daarom moeten worden ingezet om de achterblijvers op niveau te krijgen.

Het is wat ons betreft opvallend en een omissie, dat de wetgever geen serieuze inspanning verlangt van de provincies richting achterblijvers in een regio. Dat was juist

wel het uitgangspunt van het Eindbeeld 2008. Wat beweegt de wetgever ertoe om nu een specifieke IBT-bevoegdheid te creëren voor de minister, terwijl de provincies allang de wettelijke taak en mogelijkheden hebben voor dat IBT?

In ons juridisch advies uit 2021 bij de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen wezen wij er reeds op dat de Afdeling Advisering van de Raad van State van mening is dat verticaal interbestuurlijk toezicht door de minister op gemeenten, in de plaats dus van de provincie, een bijzondere rechtvaardiging vereist.⁶ Die rechtvaardiging gaat volgens de Afdeling niet over de tweepettenproblematiek van de provincies in een OD. De bijzondere rechtvaardiging zou wel kunnen zijn dat sprake is van onomkeerbare schade aan de fysieke leefomgeving als gevolg van een tekort aan IBT. Dit onderwerp (schade) wordt weliswaar beschreven in de toelichting bij het wetsvoorstel, maar dat wordt feitelijk niet nader onderbouwd met informatie over de aard en omvang van die schade. Het enige dat in de toelichting wordt opgemerkt is dat de kwaliteit van VTH op veel plaatsen in Nederland (ruim) op orde is, maar dat het gaat om enkele achterblijvers. Dit lijkt ons geen sluitend argument in relatie tot het inzicht van de Raad van State dat het moet gaan om onomkeerbare schade waarvoor Rijkstoezicht noodzakelijk is.

⁶ Rapport 'Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving', KokxDeVoogd, 7 september 2021, blz. 58–59.

Deelvraag 3. Zijn verbeteringen mogelijk op basis van het Eindbeeld?

Het wetsvoorstel beschrijft dat het kwaliteitsniveau van de uitvoering van VTH door omgevingsdiensten op veel plaatsen in Nederland inmiddels (ruim) voldoende is. Er is wel sprake van enkele achterblijvers in sommige regio's. Op die achterblijvers zou IBT moeten worden ingezet, om hen alsnog op niveau te krijgen. Het wetsvoorstel geeft geen inhoudelijke reden, waarom dat niet zou kunnen met de bestaande regelingen voor generiek IBT door provincies. Terwijl die inspanning juist wel verlangd mag worden van de provincies, conform het uitgangspunt van het Eindbeeld 2008. Dat is zelfs essentieel voor de realisatie van het Eindbeeld, omdat de provincies daarin een andere rol kunnen aannemen, die beter bij hen past als middenbestuur met coördinerende kwaliteiten. In onze ogen zou dit het uitgangspunt moeten zijn van elke wetswijziging die het VTH-stelsel Milieu aangaat.

Naar onze mening levert een rolversterking van gemeentes en provincies aanzienlijke vereenvoudiging op van de interbestuurlijke verhoudingen in het huidige stelsel.

Namelijk:

- Gemeenten worden het integrale bevoegd gezag voor milieu en leefomgeving;
- Provincies coördineren (art. 2.18 Ow) en verrichten IBT;
- Rijk borgt het stelsel met juridische kaders en met afdoende financiële middelen voor alle medebewindstaken.

Deze versterking en vereenvoudiging biedt een oplossing voor de vermeende dubbele pettenproblematiek van provincies, zoals die is beschreven in het huidige wetsvoorstel. Die problematiek lijkt ons overigens niet al te groot: naar onze indruk heeft iedere provincie reeds jarenlange ervaring met de dubbelrol van IBT-bevoegd gezag en kunnen zij daar prima mee omgaan. Een eventueel probleem met de pet zal hoogstens een incidenteel probleem zijn, maar is niet stelselmatig.

Wat ons opvalt aan het wetsvoorstel is dat de probleemanalyse bij dat voorstel niet ingaat op een essentieel en onderliggend vraagstuk in het VTH-stelsel, namelijk de financiering van VTH-taken. Deze financiering staat wat ons betreft in een directe relatie met de robuustheidscriteria. Als het stelsel, en dus de omgevingsdiensten, robuuster moeten worden dan vereist dat een bijpassende financiële bijdrage van het rijk voor de kwaliteit die verlangd wordt voor de uitvoering van deze medebewindstaak.

Op basis van de Financiële-verhoudingenwet (Fvw) worden gemeentelijke taken bij voorkeur bekostigd via een algemene uitkering uit het gemeentefonds of uit eigen middelen. Op die wijze kan het gemeentebestuur invulling geven aan haar autonomie, maar ook verantwoordelijk worden gesteld voor een evenwicht in inkomsten en uitgaven.

De omvang van de gemeentelijke financiële middelen is wat ons betreft met name ook een relevant vraagstuk omdat de gemeentelijke taakuitvoering tegenwoordig plaatsvindt binnen het stelsel van de Omgevingswet. Dat stelsel vereist een andere rolopvatting van gemeenten en hun omgevingsdiensten, in lijn met de verbeterdoelen van die wet zoals de integrale benadering en het bestuurlijk afwegen van de bescherming en benutting van de leefomgeving. Dit nieuwe stelsel leidt in onze ogen tot andere vereisten van robuustheid en kwaliteit. De klassieke focus op de kwaliteit van VTH-taken in relatie tot het 'basistakenpakket milieu' gaat eraan voorbij dat het milieubeleid gedeeltelijk onderdeel is geworden van het omgevingsplan van iedere gemeente. Dit wordt momenteel in de praktijk van omgevingsdiensten opgelost door een "A-taak" toe te voegen aan hun opdracht. Die "A" staat voor advies en dat legitimeert de betrokkenheid van de professionals van de omgevingsdienst bij veel meer instrumenten van V, T en H. De professionals zijn tevens nodig bij het ontwerp en de uitvoering van instrumenten als omgevingsvisie (O), programma's (P), omgevingsplannen en -verordeningen (OP/OV) en projectbesluiten (PB). Het is in onze ogen daarom onvermijdelijk dat de robuustheidscriteria en kwaliteitsindicatoren voor de gemeentelijke taakuitvoering onder de Omgevingswet geformuleerd gaan worden met het oog op alle instrumenten van de integrale beleidscyclus. Die versterking mist node in het huidige wetsvoorstel.

Bijlage 1. Reconstructie Eindbeeld VTH-stelsel, in historisch perspectief.

De kwaliteit van de uitvoering van VTH is al jaren onderwerp van debat tussen het rijk en de provincies en gemeenten. De aanleiding voor dit debat is dat veel milieubeleid wordt uitgevoerd als 'medebewind'.⁷ Kort gezegd houdt dat in dat bij wet is geregeld dat een bestuursorgaan van een gemeente of provincie wettelijk verplicht is gesteld om medewerking te geven aan de uitvoering van die wet. Het sluitstuk van dit soort medebewindregelingen bestaat vaak uit 'interbestuurlijk toezicht' (IBT). Dat wil zeggen dat het ene overheidsorgaan een vorm van controle uitoefent op de uitvoering van taken door een ander overheidsorgaan.

Eind jaren '80 van de vorige eeuw bleek dat gemeenten onvoldoende investeringen pleegden of konden plegen in de uitvoering van de wettelijke milieutaken, die zij in medebewind dienden uit te voeren. Daardoor was het milieubeleid destijds vooral een papieren tijger. In reactie hierop werd het thema 'uitvoering' een belangrijk onderdeel van het nationale milieubeleid (NMP I), wat leidde tot een financiële bijdrage (BUGM-regeling)⁸ van het rijk aan de gemeenten. Het doel van die financiële bijdrage was om de gemeentelijke uitvoering op een adequaat niveau te brengen. Het doel was dat de slagkracht van de gemeentelijke organisatie groter moest worden.

Voor een goede uitvoering van het milieubeleid zijn organisatorische voorzieningen een noodzakelijke voorwaarde: voldoende personeel, deskundigheid en middelen.⁹

De BUGM-regeling bekostigde de 'apparaatskosten' van de gemeentelijke organisaties voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieurelevante bedrijven. De bijzonderheid was dat de regeling voorzag in een bonusregeling (extra geld) voor intergemeentelijke samenwerking. De achterliggende gedachte was toen al, dat die

⁷ Artikel 124 lid 2 van de Grondwet.

⁸ Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid, Stcrt., 28 dec. 1989 (nadien div. wijzigingen Stb. 1990/174., 1990/601, 1991/542 en 1995/256). De provincies hadden ook een regeling, in Stb. 1991/438.

⁹ Stb. 1990/601, p. 14.

samenwerking noodzakelijk werd geacht om het adequate uitvoeringsniveau feitelijk in het hele land te kunnen bereiken.¹⁰

Bij de uitvoering van milieutaken door gemeenten is intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk. Onderzoek heeft uitgewezen dat gemeenten slechts door bundeling van krachten in staat zijn om op adequate wijze uitvoering te geven aan de verantwoordelijkheden die ze dragen voor de uitvoering van het milieubeleid. Het rijksbeleid is dan ook sinds een aantal jaren gericht op de totstandkoming en versterking van intergemeentelijke samenwerking op milieugebied.¹¹

Deze financiële stimulans tot samenwerking was oorspronkelijk uitsluitend bestemd voor structurele gemeentelijke samenwerking via milieudiensten, in een Gemeenschappelijke Regeling. Onder druk van de VNG is de bestemming van de extra gelden echter al snel verbreed (verzacht) tot allerlei andere vormen van 'structurele' samenwerking, zoals samenwerkingsovereenkomsten en convenanten.¹² Vanaf 1997 is de rijksbijdrage overgeheveld naar het Gemeentefonds, waarna er vanuit VROM geen financiële sturing meer plaatsvond op de regionale samenwerking.

Feitelijk zijn in de jaren '90 slechts in enkele regio's daadwerkelijk regionale uitvoeringsorganisaties van de grond gekomen.

De wens van het Rijk dat milieutaken regionaal worden uitgevoerd kwam in nieuw vaarwater door de discussienota "Met recht verantwoordelijk!".¹³ Daarin deed de toenmalig minister van VROM Jan Pronk een serie voorstellen over de ontwikkeling van de milieuwetgeving in circa 10 jaar, waaronder ook de organisatie van de uitvoering van de milieuvergunningverlening en -handhaving. Over de vergunningverlening werd gesteld dat het van groot belang is dat er sprake is van aansluiting tussen het niveau van uitvoering inclusief de in te zetten deskundigheid en het schaalniveau van de milieuproblematiek.

¹⁰ Zie John Smits, Milieubeleid gestuurd? Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant (diss.), Thesis Publishers Amsterdam, 1995, pp. 271-337.

¹¹ Stb. 1991/542.

¹² Stb 1995/256, p. 21.

¹³ TK 2000-2001, 27 664, nr. 1.

Ook op dit punt is sprake van het zoeken naar de juiste balans, waarbij het hier gaat om een evenwicht tussen enerzijds het streven naar decentralisatie en deregulering en anderzijds het waarborgen van kwaliteit en deskundigheid in de uitvoering van milieubeleid. (...) Daarbij kunnen ook vormen van (regionale) samenwerking een belangrijke rol spelen. (...) De aanpak van vergunningverlening aan bedrijven zou sterk gebaat kunnen zijn bij een bundeling van krachten die bij de verschillende overheden en overheidslagen aanwezig zijn. Dit geldt in ieder geval naarmate de complexiteit van de met het bedrijf samenhangende problematiek en de mogelijke nadelige consequenties voor gezondheid en veiligheid toenemen.¹⁴

Met betrekking tot de handhaving sloot de discussienota aan bij de conclusies uit het rapport "Handhaven met effect" uit 1997,¹⁵ en de instemmende kabinetsreactie daarop.¹⁶ Daarin werd geconcludeerd dat de uitvoering verbrokkeld is. Door deze verbrokkeling was de handhaving vaak onvoldoende effectief. Het toezicht was slecht georganiseerd door gebrek aan coördinatie en regie en door een versnippering van informatie.¹⁷ In Handhaven met effect werd geconcludeerd dat gemeenten ten onrechte onvoldoende gebruik hadden gemaakt van de BUGM-regeling om samenwerkingsconstructies (regionale diensten) te financieren. In Met recht verantwoordelijk wordt de consequentie hiervan scherp neergezet.

De inzichten (...) kunnen niet tot een andere conclusie leiden dan dat het dringend wenselijk is om de mogelijkheid van een effectiever organiseren en vorm geven van (primair) het (eerstelijns)toezicht op alle betrokken overheidsniveaus diepgaand te onderzoeken. Onvermijdelijk dient zich daarbij 'de regionale milieudienst' aan. (...) Dezelfde overwegingen (...) spelen een rol bij beschouwing van de kwaliteit van de organisatie van de vergunningverlening.¹⁸

In de discussienota werd voorgesteld om na te gaan hoe de regionale milieudiensten of andere samenwerkingsverbanden alsnog tot stand zouden kunnen komen. Zowel ten

¹⁴ Discussienota Met recht verantwoordelijk, p. 77.

¹⁵ A.B. Blombergen, F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect. Een empirische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, VUGA/VROM, 1997.

¹⁶ TK 1996-1997, 22343, nr. 28.

¹⁷ TK 1996-1997, 22343, nr. 28, p. 3.

¹⁸ Discussienota Met recht verantwoordelijk, p. 149.

behoefte van de kwaliteit van vergunningverlening,¹⁹ als van de handhaving.²⁰ De letterlijke doelstelling was om de uitvoering te *professionaliseren* en om gemeentelijke *krachten en deskundigheid te bundelen*.²¹

Na de Discussienota is geen concrete beleidsactie opgezet voor de kwaliteitsverbetering van de vergunningverlening, zonder aanwijsbare redenen. Voor de handhaving is daarentegen wel een intensief project gestart, onder de naam “Professionalisering milieuhandhaving”. Deze professionalisering steunde op twee pijlers:²²

1. kwaliteitseisen voor een adequaat handhavingproces per bevoegd gezag;
2. structurele coördinatie.

Het sluitstuk was dat de provincies nalatige gemeenten konden verplichten een handhavingdienst op te richten.²³ Dit is in de praktijk nooit gebeurd en van een regionalisering van de handhaving is weinig terecht gekomen.

In 2006 verscheen de Toekomstagenda Milieu.²⁴ Deze herhaalde dat de uitvoering van milieutaken door gemeenten en provincies moest verbeteren. Er werd een impuls van die verbetering aangekondigd in de vorm van nieuwe kwaliteitscriteria, zowel voor handhaving als vergunningverlening. Deze kwaliteitscriteria zijn in concept ontwikkeld in de vorm van ‘maatlatten’,²⁵ maar tot een feitelijke implementatie van deze maatlatten is het nooit gekomen. Dat kwam enerzijds door stevig verzet van veel gemeenten tegen de efficiency-benadering. Anderzijds werd het beleid van de Toekomstagenda ingehaald door nieuwe ontwikkelingen:

- ✓ de herijking van de interbestuurlijke verhoudingen (Oosting);
- ✓ de omgevingsvergunning en integraal toezicht (Wabo);
- ✓ de herziening van het handhavingstelsel (Mans).

Die ontwikkelingen zijn relevant voor de huidige beleidstheorie bij het VTH-stelsel.

¹⁹ Voorstel 10b Discussienota Met recht verantwoordelijk

²⁰ Voorstel 18d Discussienota Met recht verantwoordelijk

²¹ Discussienota Met recht verantwoordelijk, p. 85 en p. 152

²² Zie de Wet Handhavingsstructuur, Stb. 2005/428, TK 29285.

²³ Artikel 18.3e Wet milieubeheer, TK 29285, nr. 3, p. 16.

²⁴ TK 2005–2006, 30 535, nrs. 1–2.

²⁵ Rapport ‘Kritische massa in beeld’, later aangevuld met rapport ‘Maatlat geijkt’, Berenschot 2007. Zie ook “Kwaliteitsimpuls Externe Veiligheid”. Allen via www.vrom.nl.

Interbestuurlijk toezicht (Oosting)

Het sluitstuk van veel medebewindregelingen bestaat uit een vorm van interbestuurlijk toezicht. Medio 2003 ontstond bij het rijk, IPO en VNG de wens om dit toezicht te herijken,²⁶ wat in 2008 leidde tot het rapport “Van specifiek naar generiek” van de Commissie Oosting.²⁷ De commissie schetste dat de wetgeving uitgaat van onnodig ingewikkelde bestuurlijke omgangsvormen.²⁸ Dit moet dus worden herijkt. De commissie concludeert tevens dat een tekort aan kwaliteit van uitvoering door een gebrek aan schaal of draagvlak, het beste kan worden opgelost door samenwerking via een gemeenschappelijke regeling, desnoods afgedwongen via de Wet gemeenschappelijke regelingen.²⁹ Het kabinet heeft de aanbevelingen van de commissie Oosting omarmd en via een wetwijziging zijn toen veel vormen van *specifiek interbestuurlijk toezicht* afgeschaft of aangepast.³⁰ Maar specifiek voor de VROM-regelgeving werden de nieuwe bestuurlijke verhoudingen afhankelijk gemaakt van de kwaliteit van de uitvoering.

*Het kabinet is met de commissie van mening dat op enkele terreinen, met name bij VROM, eerst een kwaliteitsslag met de uitvoering moet worden gemaakt, alvorens het toezicht kan worden versoberd en overdracht aan de provincies aan de orde is.*³¹

In vervolg hierop constateerde de toenmalig minister van VROM, Jacqueline Cramer, dat sprake was van enkele samenhangende ontwikkelingen in de medebewindstaken en zij kondigde aan dat er een visie nodig was voor de eindsituatie.³²

Het moet als een “stip aan de horizon” richting geven aan de volgende ontwikkelingen:

- *verdere decentralisatie van bevoegdheden aan het gemeentebestuur (...);*
- *verbetering van de kwaliteit van uitvoering (...);*
- *aanpassing van het interbestuurlijk toezicht (...);*

²⁶ TK 2006–2007, 30300 VII, nr. 65, p. 1: kabinetsreactie op rapport “Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden” van de bestuurlijke werkgroep Alders, 7 dec. 2005.

²⁷ Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen, TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 8, met kabinetsreactie in TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 61.

²⁸ TK 31200 VII, nr. 61, p. 3.

²⁹ Van specifiek naar generiek, p. 77 en p. 81.

³⁰ TK 2009–2010, 32389, nr. 3. TK 2009–2010, 32 443, nr. 1 (voortgangsbrief).

³¹ TK 2007–2008, 31200 VII, nr. 61, p. 5.

³² TK 2007–2008, 29383, nr. 107.

- eventueel een aanpassing van het handhavingstelsel (...).³³

Deze versmelting van de beleidsontwikkelingen rondom de organisatie van de uitvoering van medebewindstaken had een – destijds nog vrijwel onopgemerkt – gevolg. De discussie over de kwaliteit van de uitvoering van het milieubeleid en –recht verbreedde zich tot de uitvoering van VTH-taken in het totale omgevingsrecht, zoals dat werd geïntegreerd in de Wabo, waaronder de bouw- en ruimtelijke regelgeving. Voor die regelgeving zouden ook kwaliteitseisen gaan gelden, met een programmatische uitvoeringsstrategie. Dit kwam terecht in Hoofdstuk 5 van de Wabo. In de praktijk heeft deze verbreding geen brede toepassing gekregen in de gemeentelijke praktijk.

Toen de minister van VROM haar samenhangende visie aankondigde, was de parlementaire behandeling van de Wabo in volle gang. Doordat de visie onder andere betrekking zou gaan hebben op de uitvoering van die wet, raakte de visie versmolten met die parlementaire behandeling. Dit had allerlei onvoorziene gevolgen voor het draagvlak (en het gebrek daaraan, destijds) voor de kwaliteitsimpuls voor de uitvoering van VTH-taken. In de MvT van de Wabo werd toegelicht dat individuele gemeenten en provincies keuzevrijheid hebben om de uitvoering van de Wabo door een regionale (milieu-)dienst te laten verzorgen.

*De organisatie van een dienst die in staat is in kwantitatief en kwalitatief opzicht tot het op adequate wijze verlenen en handhaven van een omgevingsvergunning, is een verantwoordelijkheid van de individuele gemeente of provincie. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaringen die met regionale (milieu-)diensten zijn opgedaan.*³⁴

De uitvoering van de Wabo kan gepaard gaan met vormen van samenwerking. Het principe van één besluit door één bevoegd gezag leidt haast onvermijdelijk ook tot één inhoudelijk afgestemd ambtelijk advies. In het antwoord op de Kamervragen werd daarom voor het eerst over de mogelijkheid van een 'Omgevingsdienst' gesproken.³⁵ Sindsdien werden de 'kwaliteit van uitvoering', het 'interbestuurlijk toezicht' en de 'omgevingsdiensten' een hardnekkig onderwerp van het wetgevingsoverleg over de

³³ TK 2007-2008, 29383, nr. 107, p. 2.

³⁴ TK 2006-2007, 30844, nr. 3, p. 65.

³⁵ TK 2006-2007, 30844, nr. 8, p. 31.

Wabo. De minister had daarbij de visie dat er door de samenhang tussen al deze onderwerpen veel veranderingen af zouden komen op de gemeenten, die een professionalisering zou gaan vereisen.

*Gemeenten krijgen steeds meer te maken met ingewikkelde regelgeving. Bovendien worden het complex en het type besluitvorming steeds ingewikkelder. Integraliteit maakt nieuwe expertise noodzakelijk.*³⁶

De minister maakte bij de behandeling van de Wabo nog niet duidelijk welke taken via de omgevingsdiensten georganiseerd zouden moeten worden. Zij had namelijk nog onvoldoende informatie over de problemen in de handhaving en kondigde daarom aan dat zij later op de vraag zou terugkomen in een *Strategische Uitvoeringsnotitie Handhaving* (SUH).

De SUH verscheen 20 december 2007.³⁷ De kern ervan was dat de handhaving van de VROM-regelgeving een versnipperd stelsel is met ca. 500 bestuursorganen.³⁸ Al deze organen hebben een eigen uitvoeringsorganisatie opgebouwd,³⁹ waarvan de prestaties vaak reden tot zorg geven.⁴⁰ Dit komt door een serie knelpunten: kwetsbaarheid van individuele organisaties, cultuurproblemen, samenwerkingsproblemen, wetsbepaalde handhaving, onvoldoende aansluiting op strafrecht en complexiteit van de regelgeving.⁴¹ In reactie op deze knelpunten zet de SUH een strategische koers uit, via een *kwaliteitsspoor* en een *systeemspoor*.⁴²

Het *kwaliteitsspoor* maakt alle 500 uitvoerende organisaties verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun eigen uitvoering. Die moet op een adequaat niveau komen. De SUH grijpt hier terug op het Transitieprogramma Werk in uitvoering met als kern dat IPO en VNG kwaliteitscriteria zullen opstellen en invoeren.⁴³ Het *systeemspoor* gaat over de fundamentele vraag of het toezichtstelsel met 500 organisaties voldoende aansluit bij de ontwikkelingen zoals de nieuwe regelgeving (Activiteitenbesluit, Wabo, Wro), de

³⁶ TK 2007-2008, 30844, nr. 41, p. 30.

³⁷ TK 2007-2008, 29383, nr. 83. Hierna: SUH.

³⁸ SUH, p. 5 en 13.

³⁹ De SUH gaat ook over prioriteiten voor de VROM-Inspectie. Deze blijven hier buiten beschouwing.

⁴⁰ SUH, p. 13.

⁴¹ SUH, pp. 13-14.

⁴² SUH, p. 17.

⁴³ Kort gezegd: criteria voor een professionele beleidscyclus, een kritische massa en het vermogen om inhoudelijk de juiste doelen en prioriteiten te stellen.

internationalisering, de decentralisatie en de schaalvergroting van bedrijven.⁴⁴ De minister heeft deze vraag vervolgens voorgelegd aan een 'onderzoeksteam van wijze mannen'.⁴⁵ Dit is de Commissie Mans.⁴⁶

De Commissie Mans heeft in korte tijd het rapport 'De tijd is rijp' opgeleverd, met een kort en duidelijk antwoord op de gestelde vraag.⁴⁷

Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering.⁴⁸

Volgens de commissie Mans zou het VTH-stelsel zoals dat destijds was ingericht nooit tot toereikende handhaving leiden. Daarvoor was de structuur te versnipperd en de uitwisseling van informatie te vrijblijvend. De oplossing die de commissie adviseerde was dat de uitvoering in omgevingsdiensten moet worden georganiseerd.

Waar het bij de oplossing uiteindelijk om gaat, is de effectiviteit en de doelmatigheid van de handhaving van het omgevingsrecht. (...) De commissie acht het noodzakelijk dat er in de toekomst in heel Nederland sprake zal zijn van omgevingsdiensten en dat elke gemeente en provincie verplicht deelneemt aan zo'n dienst. (...) Het is op vrijwillige basis mogelijk, juist als thans al in een aantal gevallen gebeurt, dat gemeenten en provincie ook vergunningverleningstaken aan de dienst opdragen.⁴⁹

Het kabinet onderschreef de conclusie dat de tijd rijp is voor een stelselgerichte verbetering van de handhaving.⁵⁰ Tegelijkertijd kwam het kabinet met een bredere reactie op Mans, die naast de handhaving in het systeemspoor ook betrekking had op het kwaliteitsspoor uit het Transitieprogramma en op het streven naar andere interbestuurlijke verhoudingen in navolging van de commissie Oosting. Het kabinet koos voor die brede benadering omdat iedere keuze op het ene thema in het VTH-

⁴⁴ Zie SUH, pp. 6-8.

⁴⁵ SUH, p. 3.

⁴⁶ Commissie Herziening handhavingssysteem VROM-regelgeving.

⁴⁷ TK 2007-2008, 22343, nr. 201.

⁴⁸ De tijd is rijp, p. 38.

⁴⁹ De tijd is rijp, p. 41, 48 en 49.

⁵⁰ TK 2008-2009, 22343, nr. 215, p. 3 (hierna: Eindbeeld).

stelsel gevolgen had voor de anderen in datzelfde stelsel.⁵¹ De kabinetsreactie op Mans was daardoor een “Eindbeeld” op het VTH-stelsel. In de kern was in dat Eindbeeld wederom sprake van een kwaliteits- en systeemspoor:⁵²

- ✓ de oprichting van omgevingsdiensten;
- ✓ de toepassing van kwaliteitscriteria;
- ✓ de aanpassing van de taakverdeling tussen bestuur en OM/politie;
- ✓ het instellen van een ‘nationaal dak’ voor de zware milieudelicten;
- ✓ de ontwikkeling van een informatiehuishouding voor de handhaving.⁵³

Het kabinet had de wens dat alle gemeenten en provincies gezamenlijk 25 omgevingsdiensten zouden oprichten, op basis van drie argumenten:

1. garantie van kritische massa en professionaliteit;
2. verbetering van afstemming met politie en OM;
3. vereenvoudiging van afstemming tussen veiligheidsregio’s en omgevingsdiensten.

Het sluitstuk van het Eindbeeld was dat alle bevoegdheden van de Wabo zouden worden gedecentraliseerd naar het gemeentebestuur. Dat betekende een overdracht van alle provinciale bevoegdheden, nadat sprake was van succesvolle oprichting van de omgevingsdiensten en na implementatie van de kwaliteitseisen. Daarmee zou de provincie het IBT-bevoegd gezag worden, in plaats van een uitvoerend VTH-bevoegd gezag.

In het Eindbeeld werd erkend dat de realisatie van dat beeld een ingrijpende operatie zou worden, waarvoor draagvlak nodig is bij alle gemeenten en provincies.

Naar de mening van het kabinet rechtvaardigen de belangen die met het realiseren van het eindbeeld gediend zijn deze inspanningen. Het eindbeeld leidt tot winst voor het milieu door een effectievere toepassing van het omgevingsrecht, tot winst voor het bedrijfsleven door betere dienstverlening en grotere professionaliteit in de uitvoering en tot vermindering van de bestuurlijke

⁵¹ Eindbeeld, p. 4.

⁵² Eindbeeld, p. 13.

⁵³ Eindbeeld, pp. 8-9.

drukke door een heldere rolverdeling tussen overheden en een versoering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht.⁵⁴

Vanwege het vereiste draagvlak deed het kabinet het voorstel om een convenant te sluiten tussen het Rijk, IPO en VNG en om het initiatief in handen te leggen van de gemeenten en provincies zelf. Er werd dus ingezet op een 'proces van onderop', binnen kaders. Ondanks deze poging om draagvlak te verwerven, leidde het Eindbeeld tot commotie en weerstand bij veel gemeenten en sommige provincies. Dat leidde tot ongeveer een jaar van onderhandelingen over de uitvoerbaarheid van het Eindbeeld. Tijdens die onderhandelingen werd het speelveld voor het kabinet echter aanzienlijk versmald, als gevolg van parlementaire discussies in de Eerste en Tweede Kamer over de Wabo. In die discussie werd het integrale perspectief van het Eindbeeld versmald tot een debat over de uitvoering van de Wabo en over de kwaliteit van de handhaving. In het debat verdween steeds meer uit zicht dat het Eindbeeld over meer onderwerpen ging dan de uitvoering van milieutaken binnen de Wabo.⁵⁵

De minister van VROM hield toch zoveel mogelijk vast aan de brede scope van het Eindbeeld,⁵⁶ maar het mocht haar niet baten. De Eerste Kamer stemde breed in met een motie waarin de verplichte instelling van regionale omgevingsdiensten werd afgewezen.⁵⁷ Later steunde de Tweede Kamer deze koers. Een kamerlid vatte de argumentatie als volgt samen.

Het kabinet legt terecht de vinger op een aantal problemen. Er zijn problemen op het terrein van kwaliteit en capaciteit, ook wat betreft de handhavingstaken. De vraag is of die problemen institutioneel zijn. Dat is een politieke afweging. Als de kwaliteit tekort schiet, kan niet automatisch worden gezegd dat er sprake is van een institutioneel probleem. (...) Wij vinden het belangrijk om bij het aanpakken van de problemen aan te sluiten bij wat er is, zoals het Transitieprogramma Werk in Uitvoering waarin wordt gewerkt aan eenduidige

⁵⁴ Eindbeeld, p. 12.

⁵⁵ EK 2007-2008, 30844, D, pp. 27-29.

⁵⁶ Handelingen EK 2008-2009, nr. 5, 28 okt. 2008, pp. 228-229.

⁵⁷ EK 2008-2009, 30844, I.

*en heldere kwaliteitscriteria voor vergunningverlening en handhaving en het aankomende Activiteitenbesluit.*⁵⁸

Gaandeweg 2009 bleek 'achter de schermen' dat alle bestuurslagen het wel eens waren over de probleemanalyse die ten grondslag lag aan het Eindbeeld. Op bestuurlijk niveau bleek daardoor ruimte te bestaan voor een alternatief voorstel over het Eindbeeld. Dit voorstel kreeg de naam *Packagedeal*. In die deal werd het volgende pakket afspraken gemaakt:

- ✓ de basis voor een goede uitvoering bestaat uit kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarbij die criteria zien op het proces, de inhoud en de kritische massa;
- ✓ de regionale samenwerking is een proces van onderop, waarin gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisatie verkennen, onder regie van de provincies en met het doel om deze organisaties per 1 januari 2010 operationeel te hebben;
- ✓ er komen nationale spelregels en kaders om het proces te richten, te versterken en te ondersteunen: dit betreft spelregels voor de organisatievorm (openbaar lichaam, tenzij), voor de territoriale congruentie (25 regio's, tenzij) en voor een regionaal basistakenpakket;
- ✓ na de realisatie van de robuuste uitvoeringsstructuur worden de meeste provinciale bevoegdheden uit de Wabo gedecentraliseerd aan het gemeentebestuur (behalve provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen).

Deze Packagedeal leidde feitelijk tot een nieuwe versie van het Eindbeeld,⁵⁹ maar dan wel met draagvlak. Dat leidde vanaf 2010 tot een 'proces van onderop', onder regie van de provincies, met als doel de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD) in het hele land. Die organisaties mochten volgens de *packagedeal* geen 'omgevingsdienst' heten, maar 'RUD'. Deze keuze heeft de basis gelegd voor de huidige praktijk van 'dienstverlening' door de diensten aan hun deelnemers en ook voor de praktijk van 'opdrachtgever-opdrachtnemerschap'. Alsof het om een bedrijfsmatige dienstverlening gaat. Dit was niet de bedoeling van het Eindbeeld, dat uitging van 'verlengd lokaal bestuur' op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Niet alle gemeenten en provincies waren enthousiast over de *packagedeal*, waardoor lange tijd geen sprake was van een soepel proces van onderop. Dat gold ook voor de

⁵⁸ Kamerlid Van der Staaij (SGP), TK 2008–2009, 29383, nr. 120, p. 7.

⁵⁹ EK 2008–2009, 30844, L.

standpunten in het parlement: daar was sprake van verschillende opvattingen over het VTH-stelsel, waardoor het proces geen groot draagvlak verkreeg. Eind maart 2010 stemde de Eerste Kamer in met de invoering van de Wabo. Maar als voorwaarde werd wel de eis gesteld dat de nieuwe minister van VROM per brief eerst nog moest bevestigen dat zij geen relatie meer legt tussen de invoering van de Wabo en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten.⁶⁰ De Eerste Kamer bekeek het Eindbeeld toen dus nog steeds vooral door de bril van de Wabo en had weinig boodschap aan de Packagedeal en de noden voor de versterking van het VTH-stelsel als zodanig. Dat bleek toen die Kamer nogmaals een motie aannam met de strekking dat de regionale uitvoeringsstructuur niet bij wet mag worden opgelegd.⁶¹

Deze motie van de Eerste Kamer is korte tijd later besproken in de Tweede Kamer. Diverse Kamerleden vonden dat de motie niet zover moest strekken dat sprake zou zijn van vrijblijvendheid voor gemeenten om wel of niet aan de *Packagedeal* deel te nemen. Daarom nam de Tweede Kamer eveneens een motie aan, waarin werd overwogen dat het bottom-up proces een zwaarder accent moest krijgen, vanwege het ontbreken van een wettelijke verplichting. De Tweede Kamer drong erop aan dat de gesignaleerde problemen bij het toezicht en de kwaliteitsproblemen bij de uitvoering van de vergunningverlening en het toezicht moesten worden opgelost. Met als conclusie dat, indien het bottom-up proces niet tot een structurele oplossing zou gaan leiden, alsnog een wettelijke verplichting moest worden heroverwogen. Om deze redenen verzocht de motie de regering:

*erop toe te zien dat er een structurele oplossing komt voor de problemen bij de uitvoering waarbij de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt en met de koepels een route af te spreken om tot een robuuste structuur van uitvoeringsdiensten in regio en gemeenten te komen en de uitvoering van het omgevingsrecht te laten voldoen aan concrete kwaliteitseisen (...).*⁶²

Enerzijds was er destijds dus ruimte voor maatwerk en differentiatie tussen gemeenten en regio's, maar anderzijds moesten de provincies en gemeenten de knelpunten bij de uitvoering daadwerkelijk oplossen. Het lijkt er sterk op dat dit niet ver af staat van de

⁶⁰ EK 2009-2010, 31953, H.

⁶¹ EK 2009-2010, 31953, I.

⁶² TK 2009-2010, 31953, nr. 33.

doelstelling van het oorspronkelijke Eindbeeld van het kabinet uit november 2008. Namelijk een proces van onderop, maar wel binnen kaders en met een duidelijk doel.

De beleidstheorie bij dit Eindbeeld is dat via de combinatie van het systeemspoor en het praktijkspoor en na een transitieperiode – die inmiddels al 16 jaar duurt⁶³ – de volgende praktijk zal ontstaan:

1. garantie van kritische massa en professionaliteit;
2. werkende afstemming tussen bestuur, politie en OM;
3. samenwerking tussen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

⁶³ Het Eindbeeld is gepresenteerd in de Kabinetsreactie op het rapport De Tijd is Rijp van commissie Mans. In: TK 2008–2009, 22343, nr. 215, p. 3.



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

CIC Rotterdam, GHG

Stationsplein 45, A4.004

3013 AK Rotterdam

www.kokxdevoogd.nl

De staat van morgen. Start vandaag.