



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
t.a.v. dhr. A. A. Aartsen
Postbus 30945
2500 GX 'S-GRAVENHAGE

Datum
13 januari 2026
Kenmerk
TLE/U202600020
Telefoon
070 - 373 83 93
Bijlage(n)
2

Zienwijze VNG op het Wetsvoorstel Versterking VTH

Geachte heer Aartsen,

Het landschap van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu is in beweging. We zien in het land een positieve beweging van professionalisering van de omgevingsdiensten en de VTH-afdelingen van gemeenten om zo de complexe milieuproblemen het hoofd te bieden en te komen tot gezamenlijke oplossingen.

Het rapport van de Commissie Van Aartsen en vooral de uitwerking hiervan in het IBP-VTH hebben deze beweging de benodigde vaart en energie gegeven. De robuustheidscriteria hebben hun positieve weerslag, alle regio's zijn ermee aan de slag en het landschap van omgevingsdiensten verandert snel. En we zijn nog niet klaar. Op 16 januari 2025 hebben we daarom als VNG de samenwerkingsafspraken Versterking VTH ondertekend en hebben we als koepels gezamenlijk met het ministerie van IenW en JenV een Meerjarenagenda VTH ontwikkeld. Daarmee zijn we in de implementatiefase van de vele producten uit het IBP-VTH beland. Wij waarderen de samenwerking met uw ministerie en de andere partners hierin ten zeerste.

De VNG ondersteunt de ontwikkeling van een robuust VTH-stelsel van harte en pakt hierin ook haar verantwoordelijkheid door na onze constructieve rol in het IBP-VTH, actief bij te dragen aan de implementatie van de kwaliteitscriteria, de financieringssystematiek, modelmandaat, handreiking professionalisering opdrachtgever-opdrachtnemerschap, versterking horizontale verantwoording en hosten van het verbindingsteam.

Samenvatting kanttekeningen wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel

De doelen van de robuustheidscriteria en de Staat van VTH (SvVTH) onderstrepen wij, maar wij zijn zeer kritisch op een aantal punten in het wetsvoorstel. Kern daarbij is dat dit wetsvoorstel de interbestuurlijke verhoudingen doorkruist.

Daarnaast hebben we de volgende inhoudelijke punten van kritiek: In de eerste plaats plaatsen we kanttekeningen bij hoe de congruentie van de Veiligheidsregio, de robuustheidscriteria en de Staat van VTH zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel. Deze focussen volledig op de omgevingsdiensten, terwijl de Rijkspartijen in het stelsel niet aan bod komen.

In de tweede plaats kunnen we ons niet verenigen met *de manier waarop* wordt geregeld dat de omgevingsdiensten aan de robuustheidscriteria moeten voldoen: die is in strijd met de inrichting van ons openbaar bestuur en de Grondwet. Door bij AMvB regels te stellen over bedrijfsvoeringsaspecten als de minimale begrotingsomvang en het minimale budget vrij te besteden voor innovatie, schrijft de regering in zeer gedetailleerde mate voor hoe omgevingsdiensten hun taken moeten uitvoeren. Deze aspecten vallen onder de verantwoordelijkheden van het gemeentebestuur. De raden worden daarmee feitelijk zinledig en in dat opzicht is er ook geen sprake meer van verlengd lokaal bestuur. Het wetsvoorstel is wat ons betreft dan ook niet verenigbaar met de ruimte die de Grondwet biedt voor medebewind. In de derde plaats hebben wij bezwaren tegen de manier waarop de minister invulling wil geven aan zijn stelselverantwoordelijkheid. De voorgestelde vorm van specifiek interbestuurlijk toezicht past niet binnen de kaders van de Grondwet. Bovendien is er geen overtuigende onderbouwing om in afwijking van het instrumentarium uit de Wet revitalisering generiek toezicht (WRGT) een vorm van specifiek IBT te introduceren. Tot slot staat de rijksregie waarop het wetsvoorstel de focus legt, op gespannen voet met de Omgevingswet en het primaat dat horizontale verantwoording aan de gemeenteraad heeft binnen de gemeente. Het wetsvoorstel miskent de functie die VTH binnen de gemeentelijke beleidscyclus heeft en het toezicht dat daarop primair door de raad wordt uitgeoefend.

Onder het kopje “inhoudelijke toelichting op de zienswijzen” gaan wij nader in op deze bezwaren en bedenkingen. Daarnaast merken wij op dat in algemene zin niet helder is wat deze wet betekent voor de uitvoering, hoe dit vorm te geven en wat de financiële gevolgen zijn voor gemeenten. Daarover het volgende.

Stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW – randvoorwaarden

De stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW dient gericht te zijn op het stellen van duidelijke regels, creëren van de juiste randvoorwaarden inclusief een adequate financiering richting gemeenten en provincies, als voor de kennisinfrastructuur en de informatievoorziening. Provincies en gemeenten investeren flink in de omgevingsdiensten en de taakuitvoering. Tegelijkertijd is er – gezien de veelomvattende taken – disbalans tussen de taken en de beschikbare middelen. Dat zal moeten veranderen. Zo blijkt uit het rapport Omgevingsdiensten in Beeld (2023) dat de begroting voor omgevingsdiensten in 2021 circa €573 miljoen betrof. In 2023 betrof deze begroting circa € 642 miljoen. Dat is een stijging geweest van €69 miljoen in 2 jaar tijd. Vanuit het Rijk komt er ten behoeve van de Meerjarenagenda VTH €19,4 miljoen dit jaar, wat afneemt tot € 17,4 miljoen in 2029. De Rijksbijdrage is bedoeld voor de versterking van het VTH-stelsel en landt niet in het gemeente/provinciefonds.

Willen we de in gang gezette verbeteringen doorzetten én tegelijk de gewenste uniforme kennis- en informatievoorziening opzetten en beheren, dan vraagt dat naast de huidige incidentele rijksmiddelen een structureel extra rijksbijdrage van € 30 miljoen (minimumscenario) tot € 60 miljoen (robuust) per jaar. De VNG en het IPO laten momenteel een onderzoek uitvoeren door Arena Consulting naar de kosten van de VTH-milieutaken om deze financiële tekorten te concretiseren. Dit onderzoek bevindt zich in de afrondende fase en zal na afronding toegezonden worden.

Proces en timing wetsvoorstel Versterking VTH

Het ministerie van IenW heeft ten tijde van het IBP-VTH aangegeven met een wetswijziging te komen. De VNG is rond de zomer '25 eenmalig via een power point presentatie bijgepraat over de voorgenomen hoofdlijn. De tekst van de wetswijziging is echter bij de VNG pas bekend geworden bij het starten van de internetconsultatie. We hebben als VNG daardoor niet aan de voorkant mee kunnen denken over het wetsvoorstel noch zijn wij in een eerder stadium betrokken via een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO). Het UDO-traject is immers pas gestart gelijktijdig met de internetconsultatie. Daarmee zijn op dit moment de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel onduidelijk en staat niet vast dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is voor gemeenten. Ook is nog onduidelijk hoe deze wet nader uitgewerkt wordt in de AMvB.

We maken daarom een voorbehoud m.b.t. de uitvoeringsaspecten van dit wetsvoorstel. Deze werkwijze van het ministerie is een trendbreuk met de goede interbestuurlijke samenwerking

gedurende IBP VTH en doet ook geen recht aan de intentie van de ondertekende samenwerkingsafspraken. Deze wet doorkruist daarmee de interbestuurlijke verhoudingen. Wij wijzen het ministerie van IenW op de Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarin wordt aangegeven dat het Rijk vroegtijdig de decentrale overheden inzicht geeft in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen.

Vanuit het principe dat een stok-achter-de-deur behulpzaam kan zijn om de achterblijvende regio's - die niet voldoende voortgang laten zien in het traject van robuust worden – hebben wij er wel begrip voor dat de Staatssecretaris en het ministerie van IenW zich willen inzetten om ook deze regio's mee te krijgen. Echter, wij merken op dat het traject van robuust worden op dit moment nog gaande is en zal doorlopen tot in ieder geval 1 april 2026 – de genoemde deadline voor het voldoen aan de robuustheidscriteria dan wel kunnen aantonen dat men gaat voldoen aan de robuustheidscriteria waarover in de samenwerkingsafspraken een procesafpraak is gemaakt die de VNG wil respecteren. Deze wetwijziging voelt dan ook als voorbarig, immers hebben de regio's nog tijd om aan de criteria te voldoen en is onduidelijk of een stok-achter-de-deur noodzakelijk is.

Dit wetsvoorstel Versterking VTH-stelsel draagt wat ons betreft dan ook niet bij aan het uiteindelijke doel: de versterking van het VTH-stelsel.

Versterking horizontaal toezicht en IBT

Wij herkennen het dilemma waar de Staatssecretaris voor staat: sommige regio's lopen achter op anderen, en sommigen willen het been ook bewust niet bijtrekken. Daar hebben de gemeenten en regio's die wel willen vervolgens last van. Wij waarderen en ondersteunen daarom de Staatssecretaris in het willen invullen van de verantwoordelijkheid om regio's en gemeenten die zichtbaar achterblijven aan te spreken en hierop bestuurlijk door te pakken. In het Handboek WRGT komt naar voren dat in eerste instantie de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de taakuitvoering – via horizontaal toezicht. De verantwoordelijkheid voor de naleving van wetgeving ligt dus primair bij de gemeenten zelf (horizontaal toezicht heeft dus het primaat). Indien dit niet afdoende is, dan is er de mogelijkheid om het verticale toezicht (IBT) aan te wenden. Vanuit de VNG zijn we ervan overtuigd dat dit binnen het huidige VTH- en IBT-stelsel mogelijk is, maar dat daarvoor versterking van het horizontale toezicht en IBT noodzakelijk is. De horizontale verantwoording wordt niet in alle regio's even sterk toegepast, evenals het IBT.

Binnen de Samenwerkingsafspraken wordt ook gewerkt aan het versterken hiervan, maar wij voorzien dat een extra impuls hiertoe nodig is. We hebben hiervoor een aantal ideeën waarover we graag met het ministerie van IenW en de andere samenwerkingspartners in gesprek willen. Zo kunnen wij ons voorstellen dat we extra inzet gaan plegen op de al lopende sporen van versterking IBT en horizontaal toezicht en we inzetten op extra bestuurlijke aandacht en doorzettingsvermogen. Kortom, we hebben het instrumentarium al in handen en nu is het noodzaak dit instrumentarium goed te benutten. Wij hechten daarbij veel waarde aan de interbestuurlijke, gezamenlijke aanpak van het IBP-VTH en de Samenwerkingsafspraken.

Inhoudelijke toelichting op de zienswijzen

1. Kanttekeningen bij robuustheidscriteria, congruentie werkgebied Veiligheidsregio en Staat van VTH

Cruciaal in de versterking van het VTH-stelsel zijn robuuste omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zijn opgericht bij Gemeenschappelijke Regeling en provincies en gemeenten zijn gezamenlijk eigenaar van deze gemeenschappelijke regelingen en collectief verantwoordelijk voor de robuustheid en het goed functioneren van hun omgevingsdienst.

Zoals in Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel (publicatie Staatscourant) is aangegeven zorgen alle partijen ervoor dat op 1 april 2026 alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria. Als uit de tussentijdse monitoring blijkt dat de robuustheid niet kan worden gerealiseerd via uitbreiding van taken of opplussen van middelen dan nemen Partijen de verantwoordelijkheid hierop gepaste maatregelen te nemen, waarbij een van de opties is om na 1 april 2026 de robuustheid door fusie te realiseren.

Vertaling KPI's in de wet niet één-op-één met de nota Robuustheidscriteria

Het wetsvoorstel bevat een afwijking van één van de kritische prestatie indicatoren (KPI) in vergelijking met de in IBP VTH vastgestelde criteria: 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. Dat moet zijn: Dat komt tot uitdrukking in percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.

Deze wijziging is relevant voor de financiële positie van de gemeenten omdat de in het wetsvoorstel voorgestelde tekst leidt tot een lastenverzwaring. Mocht worden vastgehouden aan de voorgestelde tekst, dan dienen daar structurele uitvoeringskosten tegenover te staan.

Daarnaast wordt in de voorgestelde wetstekst één van de originele KPI's weggelaten, namelijk: "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."

In plaats daarvan wordt in artikel 18.21 voorgesteld in het derde lid na "omgevingsdienst is aaneengesloten" opgenomen en wordt in de toelichting geschreven over "kringen van gemeenten". In plaats daarvan kiest de wetgever ervoor om weer terug te vallen op de oude "congruentie met het werkgebied van de Veiligheidsregio", indien een regio niet voldoet aan de robuustheidscriteria. Dit is in afwijking van de Robuustheidscriteria. Sterker nog, de Robuustheidscriteria hebben expliciet afstand genomen hiervan, omdat het takenpakket en logica in het geografische werkgebied een betere kwalitatieve KPI is. Daarnaast heeft het als bijvangst dat een aantal gemeenten zullen moeten gaan uittreden van hun huidige omgevingsdienst en intreden in een andere omgevingsdienst. Dit is een grote belasting voor de uitvoering en het zal niet bijdragen aan het robuuster worden van omgevingsdiensten, omdat het feitelijk een verschuiving is van de éne dienst naar de andere dienst. De VNG vindt dan ook dat de wetgever veel meer rekening moet houden met de uitvoeringspraktijk van gemeenten en omgevingsdiensten en een regel als deze is niet proportioneel.

Ook de kwaliteitscriteria voor de OD's komen niet terug. In het UDO-traject hebben we begrepen dat die in de tweede tranche van het wetsvoorstel worden opgenomen, waarbij het ook de bedoeling is om wettelijk te verankeren dat de rijksinspecties die toezien op milieubelastende activiteiten aan de kwaliteitscriteria moeten gaan voldoen. Het lijkt ons goed om dat in de memorie van toelichting op te nemen.

Kringen van gemeenten

Uit de toelichting blijkt dat het wetsvoorstel de tijdelijke uitzondering op het eindbeeld van omgevingsdiensten met de grenzen van de veiligheidsregio's structureel maakt. Om de bestaande situaties te kunnen continueren, bevat de wet de mogelijkheid van omgevingsdiensten als kringen van in artikel 11.1 Omgevingsregeling aangewezen gemeenten. De kring van gemeenten vormt daarmee het werkgebied van de omgevingsdienst. Inhoudelijk wordt dit onderschreven, alleen dient er bij elke wijziging (bv. door een fusie) artikel 11.1 te worden aangepast. Dat lijkt omslachtig en werkt fouten in de hand. In de vigerende regeling blijkt dat de fusie tot OD Veluwe nog niet is verwerkt. Bovendien is de tekst in de toelichting over de omgevingsdiensten die nu kleiner zijn dan, of afwijken van, de contouren van een veiligheidsregio (en dus een kring van gemeente vormen) niet duidelijk. Daarnaast is er geen inhoudelijke onderbouwing waarom de schaal van de Veiligheidsregio's de norm zou moeten zijn.

De wetgever geeft het volgende aan: "Als deze omgevingsdiensten robuust zijn, blijven ze vallen onder de uitzondering". Wij vinden het niet logisch dat gekozen wordt om de robuuste omgevingsdiensten als een uitzondering aan te merken. De robuuste omgevingsdiensten zouden juist de regel, de basis, moeten zijn en indien een omgevingsdienst niet robuust is, zou daar een uitzondering op gemaakt kunnen worden.. Dat is een wezenlijke andere manier van denken en omgaan met de ontwikkelingen die nu ingezet zijn. Wij pleiten er dan ook voor gericht de nieuwe en gefuseerde omgevingsdiensten op te nemen in de Wet, zoals de Omgevingsdienst Veluwe en de aankomende Omgevingsdienst Utrecht en Omgevingsdienst Groene Metropool.

Staat van VTH – een belangrijke benchmarktool

In de looptijd van het IBP-VTH is ook de Staat van VTH (SvVTH) ontwikkeld. De ontwikkeling van de SvVTH was onderdeel van een breder geheel van instrumentarium om de kwaliteit van het VTH-stelsel te monitoren. Monitoring is noodzakelijk om de kwaliteit van het stelsel te verhogen. Er is nadrukkelijk afgesproken dat het een ontwikkelinstrument en geen afrekeninstrument is. Deze moet dan niet sec gericht zijn op de zogenaamde output (kwantiteit, zoals aantallen controles, vergunningen etc.) maar juist ook op de outcome: in hoeverre draagt het VTH-stelsel bij aan een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Deze benchmarking zou ingericht moeten zijn op het gehele VTH-stelsel en niet alleen op de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies. Maar zou juist ook moeten kijken naar het Rijk, en daarmee de gehele beleids- en uitvoeringscyclus sluiten.

Voor de wet Versterking VTH-stelsel is een andere insteek gekozen. Uit artikel 18.24a blijkt dat het om een monitoringstool gaat, waarbij via een AMvB kwaliteitsindicatoren vastgelegd worden waaraan decentrale overheden en omgevingsdiensten moeten voldoen. Het is nog onduidelijk om welke kwaliteitsindicatoren het gaat, enige richtlijn is de SvVTH zoals ontwikkeld in het IBP-VTH. Wij merken daarbij op dat er door dit wetsvoorstel een stapeling van allerlei criteria, indicatoren en KPI's plaatsvindt waaraan omgevingsdiensten moeten voldoen. Kortom, het lijkt erop dat er een mogelijkheid wordt gecreëerd om via een achterdeur extra criteria vast te leggen en daarmee een extra mogelijkheid te creëren voor het ministerie van IenW om in te grijpen in het stelsel. Daarnaast zal de uitwerking in de AMvB ook financiële consequenties hebben voor de organisaties die de gegevens moeten aanleveren, alsook mogelijk voor het voldoen aan de kwaliteitsindicatoren.

2. Strijd met de inrichting van het openbaar bestuur en de Grondwet

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij AMvB (het Omgevingsbesluit) robuustheidscriteria vast te stellen waarvan gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders moeten zorgen dat omgevingsdiensten daaraan voldoen (artikel 18.21, vierde lid). Volgens de memorie van toelichting wil de minister op deze manier meer regie voeren op de kwaliteit van de uitvoering van het VTH-stelsel. De robuustheidscriteria zijn onderdeel van de bestuurlijke afspraken waaraan de VNG zich ten volle heeft gecommitteerd. Het belang en het nut van de robuustheidscriteria stellen we dan ook niet ter discussie (zie daarvoor ook onze reactie eerder in deze brief).

Wat we wél ter discussie stellen is *de manier waarop* in het wetsvoorstel geregeld wordt dat de omgevingsdiensten daaraan moeten voldoen. Door bij AMvB regels te stellen over bedrijfsvoeringsaspecten als de minimale begrotingsomvang en het minimale budget vrij te besteden voor innovatie, schrijft de regering in zeer gedetailleerde mate voor *hoe* omgevingsdiensten hun taken moeten uitvoeren. Hiermee grijpt de regering in op de inrichting en werking van de omgevingsdiensten (zonder tevens te voorzien in structurele bekostiging vanuit het rijk). Daarmee blijft er feitelijk geen ruimte voor gemeenten meer over om zelf besluiten te nemen over de inrichting en de werking van de omgevingsdienst. De bij AMvB vast te stellen regels over de minimale omvang van de begroting, brengt met zich mee dat er voor de raden van de aan de omgevingsdienst deelnemende gemeenten feitelijk geen ruimte voor een andere zienswijze op de ontwerpbegroting zal overblijven. Weliswaar blijven de raden formeel deze bevoegdheid behouden, maar feitelijk zal deze zinledig worden. In dit opzicht is er dan ook geen sprake meer van verlengd lokaal bestuur.

In het verlengde hiervan geldt dat het wetsvoorstel volgens ons op dit punt niet verenigbaar is met de ruimte die de Grondwet (en de Gemeentewet) voor medebewind biedt. De Omgevingswet is in zijn geheel, en daarmee dus ook hoofdstuk 18, een medebewindswet. Het vorderen van medebewind is mogelijk voor zover het gaat om "het vorderen van regeling en bestuur" (zie artikel 124, tweede lid, Grondwet en artikel 108, tweede lid, Gemeentewet). De bij AMvB te stellen regels over de robuustheidscriteria waaraan omgevingsdiensten moeten voldoen, gaan echter verder dan het vorderen van regeling en bestuur van gemeenten. Hiermee worden, onder het mom van medebewind, regels gesteld over de inrichting (organisatorisch, financieel) van een dienst die onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur valt. Hierop kan via medebewind echter niet worden ingegrepen.

3. Geen rechtvaardiging en reden voor specifiek interbestuurlijk toezicht

Indien een omgevingsdienst niet voldoet aan de bij AMVB vast te stellen robuustheidscriteria, kan de minister van I&W volgens het wetsvoorstel via interbestuurlijk toezicht (IBT) ingrijpen. Ook bij niet-naleving van andere regels uit het wetsvoorstel kan er aanleiding zijn via IBT in te grijpen. Het wetsvoorstel introduceert hiertoe een specifieke vorm van IBT op grond waarvan de minister – kort gezegd - bij taakverwaarlozing in de plaats kan treden van gemeenten of bevoegdheden overgedragen kan krijgen (artikel 18.21a).

Wij merken in de eerste plaats op dat het wetsvoorstel hiermee een vorm van IBT introduceert waarvoor volgens de Grondwet geen ruimte bestaat. Volgens de Grondwet kan IBT alleen zien op de verwaarlozing van medebewindstaken (gevoerde regeling en bestuur, zie artikel 132, vijfde lid en artikel 124, tweede lid). Weliswaar kunnen volgens de Grondwet bij wet (ad hoc) voorzieningen worden getroffen als het gemeentebestuur zijn taken grovelijk verwaarloost, maar een dergelijke situatie is hier niet aan de orde. Nu het bij de via AMvB te stellen regels over de robuustheidscriteria niet meer om de uitvoering van medebewindstaken gaat maar om bemoeienis met de inrichting van een dienst die onder de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur valt (zie hiervoor), is er óók geen grondslag om ten aanzien daarvan IBT uit te oefenen. IBT zou alleen kunnen zien op de uitvoering door de omgevingsdiensten van de aan hen toebedeelde taken zelf, maar dus niet op de inrichting van die omgevingsdiensten. Het wetsvoorstel gaat hier ten onrechte aan voorbij.

In de tweede plaats is het voorgestelde specifieke IBT in zijn algemeenheid niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het IBT zoals wij dat in Nederland kennen. In Nederland is welbewust gekozen voor een stelsel van generiek interbestuurlijk toezicht. Van belang daarbij is dat de mogelijkheden om IBT in te zetten in onze rechtsstaat niet onbegrensd zijn. Volgens de wetgever is interbestuurlijk toezicht in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat onderdeel van een stelsel van 'checks en balances' om waar nodig de 'eenheid' in de behartiging van taken door decentrale overheden te waarborgen. Indien de wetgever besluit om taken in medebewind te laten uitvoeren door gemeenten en provincies, houdt dat impliciet in dat dit bestuursorgaan naar de mening van de wetgever uitstekend in staat is om de overheidstaak effectief en efficiënt uit te voeren. Toezichtsinterventies zullen alleen dan worden toegepast indien er strijd is met het recht of het algemeen belang (vernietigen) of indien een bestuursorgaan niet of niet naar behoren zijn medebewindstaak uitvoert (in de plaats stellen). De rijksoverheid moet zich bij interbestuurlijk toezicht, behoudens in spoedeisende gevallen, terughoudend opstellen en provinciale staten en de gemeenteraad eerst de ruimte geven hun controlerende rol te vervullen (zie MvT bij Wrgt, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 3-4).

Met de komst van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) heeft generiek toezicht bovendien het specifiek toezicht vervangen. De specifieke toezichtbepalingen zijn dan ook uit de wet geschrapt. De wetgever heeft twee uitzonderingen genoemd waarbij specifiek toezicht kan (blijven) bestaan, omdat het generieke toezichtinstrumentarium ontoereikend is. Die uitzonderingen zijn:

- a) Als sprake is van uitvoeringvervloechting: een hogere bestuurslaag heeft een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid en is daarbij volledig aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie (bijv. Veiligheidsregio's)
- b) Als sprake is van functioneel bestuur (bijv. waterschappen) dat moet worden ingepast in algemeen beleid.

Buiten deze uitzonderingen is er in beginsel geen ruimte voor specifieke toezichtsarrangementen (zie MvT bij de Wrgt, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 389, nr. 3, p. 5). Deze uitzonderingen doen zich hier niet voor. Daarmee is het voorgestelde specifieke toezichtinstrumentarium van artikel 18.21a niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het IBT. Dat het voorgestelde instrumentarium volgens de memorie van toelichting een ultimatum remedium karakter heeft, maakt daarbij geen verschil. Overigens staat niet in de wettekst zelf dat de instrumenten dit karakter hebben, terwijl dat wel voor hand had gelegen om geen misverstanden te laten bestaan over de bedoeling van de regering.

Als de minister vindt dat een gemeente haar taken als opdrachtgever van een omgevingsdienst niet (voldoende) uitvoert, dan kan daarvoor worden teruggegrepen op het bestaande generieke interbestuurlijk toezichtinstrumentarium. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt deze procedure als tijdrovend en omslachtig omschreven omdat de minister niet rechtstreeks IBT

kan houden op de gemeenten. Tevens wordt de verwachting uitgesproken dat deze procedure mogelijk strandt op het ontbreken van een zwaarwegend algemeen belang in de omstandigheid dat het rijk de taakverwaarlozingsregeling kan toepassen richting gemeenten (de situatie van artikel 124a Gemeentewet). Nog los van het feit dat de vraag is waarom ingrijpen überhaupt nodig is als er geen zwaarwegend algemeen belang is, rechtvaardigen genoemde redenen niet de introductie van een specifiek interbestuurlijk toezichtinstrumentarium.

Al met al is de VNG van mening dat het voorgestelde specifieke toezichtinstrumentarium niet past in de door de Grondwet begrensde bestuurlijke verhouding waarin Rijk en medeoverheden beogen gelijkwaardig, als één overheid, samen te werken aan een veilige en gezonde leefomgeving. Het voorgaande laat onverlet dat er aanleiding is om het IBT in de uitvoering te verstevigen, zoals in het kader van het IBP VTH ook is afgesproken. Daarop wordt in Bijlage II (Expert opinion) ingegaan.

4. Rijksregie staat op gespannen voet met het stelsel van de Omgevingswet en het primaat van horizontale verantwoording

De Wrgt gaat uit van het uitgangspunt dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun taakuitvoering. De wetgever heeft daarbij bewust gekozen voor een stelsel waarin de kwaliteit van uitvoering in eerste instantie wordt geborgd via horizontale verantwoording, met een centrale rol voor de gemeenteraad als kadersteller en controleur. Gemeenten beschikken daarmee over een eigen democratisch gelegitimeerde verantwoordelijkheid. Verticale interventie is binnen dit stelsel slechts aan de orde als ultimum remedium, wanneer vaststaat dat deze horizontale mechanismen structureel tekortschieten.

De Omgevingswet sluit nadrukkelijk bij deze benadering aan. De principes 'decentraal, tenzij' en 'de minst belastende interventie', en de integrale benadering van de fysieke leefomgeving veronderstellen dat gemeenten – en in het bijzonder de gemeenteraad – daadwerkelijk in staat worden gesteld om via visie, programma's en plannen richting te geven aan beleid én de uitvoering daarvan, waaronder vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). VTH is daarmee onderdeel van de gemeentelijke beleidscyclus, waarbij de raad een kaderstellende en controlerende rol vervult. Deze systematiek van de Omgevingswet brengt met zich dat horizontale verantwoording een effectieve werking kan hebben.

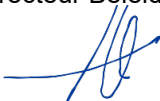
Het wetsvoorstel gaat ten onrechte voorbij aan deze plaats van VTH binnen de gemeentelijke beleidscyclus en in het verlengde daarvan aan het primaat van horizontale verantwoording. Het wetsvoorstel legt de focus op de introductie van een specifieke vorm van IBT en op de regie die de minister van I&W in hoge mate wil nemen om de kwaliteit van het VTH-stelsel milieu te verbeteren en te versterken. Het wetsvoorstel isoleert daarmee de manier waarop sturing wordt gegeven aan de uitvoering van milieutaken ten opzichte van de andere opgaven binnen de fysieke leefomgeving. Het miskent hiermee de functie die VTH binnen de gemeentelijke beleidscyclus heeft. Deze aanpak laat zich daarom moeilijk verenigen met het stelsel van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de Wrgt. De regering maakt hier een keuze die onwenselijk en onnodig is.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,

Albert Vermuë

Directeur Beleid Leefomgeving



BIJLAGE I Expert opinion

Het volledige rapport is separaat als pdf toegevoegd en maakt onderdeel uit van de zienswijze.

BIJLAGE II Redactionele opmerkingen

- Artikel 18.19, eerste lid: door de tussenvoeging van de voorgestelde tekst loopt de rest van tekst niet meer.
- Artikel 18.21: voorgesteld wordt een derde en vierde lid toe te voegen. Dit moet een vierde en vijfde lid zijn.
- Artikel 18.21a: het ultimatum remedium-karakter is ten onrechte niet tot uitdrukking gebracht in de wettekst.
- Ten onrechte staat in de toelichting op het wetsvoorstel dat deze criteria zijn vastgesteld op advies van Arena Consulting. Arena heeft alleen een advies opgesteld over de invulling van de financiële kpi's 'vrij besteedbaar budget voor innovatie' en 'weerstandsvermogen'.