Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk
IENW/BSK-2021/26740

Bijlage(n)
1

Datum 4 maart 2021
Betreft Aanbieding advies Adviescommissie VTH

Geachte voorzitter,

In het Nationaal Milieubeleidskader (NMK) dat ik op 24 september 2020 aan de Tweede Kamer heb gestuurd[1] is als één van de vier bouwstenen voor een veilige en gezonde leefomgeving opgenomen dat we milieuverliezen door vervuiling, uitputting of anderszins willen voorkomen om latere saneringskosten te vermijden.

Een cruciaal onderdeel daarvan is het verbeteren van het systeem van milieutoezicht en handhaving. Dat is voor mij aanleiding geweest om de commissie te verzoeken om een analyse te maken van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein. De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen, heeft haar eindrapport "Om de leefomgeving" vandaag aan mij aangeboden.
De commissie komt op basis van een grondige analyse met een aantal stevige aanbevelingen.

Als uitgangspunt heeft de commissie genomen dat er schade aan onze leefomgeving kan ontstaan als regels niet goed worden toegepast, uitgevoerd of nageleefd. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten voor de belastingbetaler hersteld kan worden. Dit kan leiden tot schade voor mens, milieu en economie. Een goed functionerend VTH-stelsel is daarom naar het oordeel van de commissie essentieel voor het voorkomen van dergelijke schade.

De commissie komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en ook niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans uit 2008[2]. De commissie is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid en stelt vast dat daardoor vermijdbare schade ontstaat. Zij adviseert om binnen de fundamenten van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. En constateert dat daarvoor een tiental ingrijpende maatregelen nodig is. De commissie schetst waar het beter moet, op alle niveaus. Dat gaat bijvoorbeeld om stevigere

[1] Kamerstuk 28663, nr. 75
[2] Bijlage bij Kamerstuk 22343, nr. 201.

omgevingsdiensten, onafhankelijke inspectie als tegenwicht voor de uitvoering, voldoende mensen, middelen en opleiding, en een beter samenspel tussen Rijk en regionale overheden.

Deze voorgestelde maatregelen zijn helder onderbouwd en herkenbaar vanuit mijn ervaring van de afgelopen jaren. Ik verwacht dat dit ook voor de andere betrokken bevoegde gezagen geldt en dat we gezamenlijk aan de slag gaan om in lijn met het rapport het VTH-stelsel te versterken. Ik zie daarbij ook een belangrijke rol weggelegd voor het Rijk in aanvulling op het primaire toezicht door provincies en gemeenten. Het rapport en de aanbevelingen van de commissie gaan daar expliciet op in. De samenleving spreekt het Rijk vaak aan op haar stelselverantwoordelijkheid. Zonder voldoende instrumenten die tijdig kunnen worden ingezet is dat echter moeilijk in te vullen, constateert de commissie terecht. Ik zie kansen voor het versterken van dit stelsel als we aan de voorkant mee kunnen denken over een veilig en gezond milieu met provincies, gemeenten en de toezichthouders. Daarnaast geldt voor de omgevingsdiensten, net als voor alle uitvoeringsdiensten en inspecties, dat mensen, middelen en taken in balans moeten zijn. De commissie concludeert dat dat nu niet zo is.

Dit rapport verdient zorgvuldige aandacht en opvolging. Het is aan een volgend kabinet om de kabinetsreactie nader uit te werken. Gezien de urgentie van het onderwerp zal ik de ambtelijke voorbereiding met de verschillende partijen daarvoor snel opstarten, zodat een volgend kabinet in overleg met de partners spoedig tot vervolgstappen kan komen.

Tot slot wil ik graag mijn dank uitspreken voor het gedegen rapport dat de commissie heeft opgeleverd. Ik blij ben dit rapport er nu ligt met heldere aanbevelingen om ons land schoner en leefbaarder te maken. Ik ben ervan overtuigd dat dit een belangrijke bijdrage zal leveren aan de benodigde verbeteringen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

OM DE LEEFOMGEVING

Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur



Opdrachtgever	De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Samenstelling	**Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving** De heer J.J. van Aartsen, voorzitter Mevrouw ing. V.M. Dalm Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon Mevrouw mr. W. Sorgdrager *Secretariaat*: Lysias Advies, Amersfoort Magdeleen Sturm en Andrew van Olst Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Martine Tieleman en Jan Wijmenga
Datum	4 maart 2021

Inhoud

Samenvatting 5
- Aanleiding 5
- Oordeel over het stelsel 5
- Adviezen: tien maatregelen 6

1. Inleiding 8
- 1.1. Aanleiding 8
- 1.2. Opdracht 8
- 1.3. Werkwijze & verantwoording 9
- 1.4. Leeswijzer 11

2. Werking van het VTH-stelsel 12
- 2.1. Inleiding 12
- 2.2. Huidig stelsel 12
- 2.3. Problemen in de uitvoering 14
- 2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel 16
- 2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij 19

3. Analyse 20
- 3.1. Inleiding 20
- 3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid 21
- 3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid 24
- 3.4. Delen van informatie en kennis 26
- 3.5. Interbestuurlijk toezicht 29
- 3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid 33

4. Toekomstbestendigheid 36
- 4.1. Inleiding 36
- 4.2. Omgevingswet 36
- 4.3. Toekomst vergunningverlening 38

5. Oordeel over het stelsel 40

5.1. Inleiding 40
5.2. Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag 41
5.3. Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende 41
5.4. Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort 41
5.5. Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht 41
5.6. Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst 42
5.7. Deskundigheid onvoldoende toekomstvast 42

6. Advies 43

6.1. Beantwoording vraag aan de commissie 43
6.2. Essentie van het advies 43
6.3. Tien maatregelen 44

7. Epiloog 50

8. Bijlagen 52

8.1. Uitkomsten internationale vergelijking 52
8.2. Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten 53
8.3. Gesprekspartners 56
8.4. Geraadpleegde documenten 56
8.5. Reactie op Bestuurlijk Omgevingsberaad 58

SAMENVATTING

Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten hersteld kan worden. Het huidige VTH-stelsel is enkele jaren in werking en inmiddels is duidelijk wat wel en wat niet werkt. De grenzen aan doorontwikkeling binnen het stelsel komen in zicht. Daarom is het goed om te bekijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het stelsel te verbeteren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiertoe op 1 juli 2020 de volgende opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen:

"welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken."

Oordeel over het stelsel

De commissie heeft zich gezien de opdracht vooral gericht op de vraag hoe het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegd gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen. De commissie heeft ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel.

De bedoeling van het stelsel zoals geformuleerd door de commissie-Mans uit 2008 ('De tijd is rijp') is door de commissie gebruikt als uitgangspunt. Tijdens het onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van beschikbare informatie, onderzoeken, rapporten en evaluaties. De commissie heeft waar nodig aanvullend onderzoek gedaan, zoals een onderzoek naar de aanpak van VTH in landen om ons heen. Ook heeft de commissie diverse deskundigen en betrokken partijen geconsulteerd ter verscherping van het advies.

De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. De commissie is van oordeel dat het stelsel op de volgende punten tekortschiet.

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
  - een te kleine schaal van een aantal diensten,
  - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
  - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de
  - grond komt.

- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.

- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.

- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

In de afgelopen jaren is gebleken dat ‘doorontwikkeling’ niet de weg is om de noodzakelijke verbetering in het stelsel te implementeren. Daarvoor zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken.

Adviezen: tien maatregelen

Doordat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld, ontstaat vermijdbare schade. Onze leefomgeving verdient hoogwaardige zorg, nu en in de toekomst.

Het aangrijpingspunt voor verbetering van het VTH-stelsel zijn de omgevingsdiensten. De commissie kiest ervoor om in haar advies niet te tornen aan de fundamenten van het stelsel maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Zij maakt die keuze om te voorkomen dat alle aandacht zou uitgaan naar reorganisaties en herschikking van de gezagsrelaties, in plaats van het versterken van de uitvoering. De commissie acht echter ingrijpende aanpassingen van de uitvoering van het stelsel wel nodig, wil het nu en in de toekomst opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving.

Omgevingsdiensten moeten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarvoor is robuustheid van de omgevingsdiensten van belang. Iedere omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste niveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel omgevingsdiensten.

De commissie vindt het noodzakelijk de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst met het oog op het level playing field. Daartoe moet ook de directeur omgevingsdienst een steviger positie krijgen.

Tot slot is een andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden nodig, om bij te dragen aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon met bevoegdheden inhoud te geven. Daarvoor moet ten eerste het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt worden uitgebreid. Ten tweede is het nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt.

Het hierboven geconstateerde leidt tot tien maatregelen om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel:

a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

1 INLEIDING

1.1. Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een essentiële bouwsteen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het huidige VTH-stelstel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk vastgelegd. Nu het stelsel enkele jaren in werking is, wordt zichtbaar wat wel en niet werkt.

Veel onderzoeken die gedaan zijn sinds de invoering van het stelsel constateren dat het nog gebreken vertoont, maar dat het zich op de goede manier ontwikkelt en nog tijd nodig heeft voor rijping. Telkens was de conclusie dat het glas halfvol is en dat er nog ruimte voor ontwikkeling is, omdat de basisvereisten van een goed werkend stelsel goed genoeg zijn ingevuld. In het rapport van Berenschot (2019) staat echter dat de grenzen voor doorontwikkeling in zicht komen: “Er blijven weliswaar mogelijkheden voor optimalisatie maar in het stelsel is een aantal dilemma’s ingebakken. De keuzes die daarin gemaakt worden, worden door betrokkenen vanuit het eigen perspectief beoordeeld.” Dat is tamelijk alarmerend, vindt de commissie. Het is daarom goed en nodig om meer afstand te nemen en over een langere periode te kijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het te verbeteren.

1.2. Opdracht

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 1 juli 2020 de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein (verder: de commissie) ingesteld. De staatssecretaris heeft aan de commissie het volgende voorgelegd: “welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”[1] De staatssecretaris heeft verzocht om het advies voor de verkiezingen in 2021 op te leveren.

De Adviescommissie VTH bestaat uit:

- J.J. van Aartsen (voorzitter)
- ing. V.M. Dalm
- mr. J.C.J. Ekelmans
- ir. J.M.W.E. van Loon
- mr. W. Sorgdrager

[1] Brief d.d. 25 juni 2020, kamerstuk 33118-149.

1.3. Werkwijze & verantwoording

1.3.1 Interpretatie van de vraagstelling

De commissie heeft de opdracht opgevat als een zoektocht naar mogelijkheden voor het vergroten van de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel, door:

- een effectiever en slagvaardiger VTH-stelsel;
- borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten;
- een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel;

De commissie heeft ervoor gekozen om ook de toekomstbestendigheid van het stelsel aan een nadere beschouwing te onderwerpen. De commissie heeft daarbij vooral gekeken naar de impact van de komst van de Omgevingswet en de invloed van het streven naar een circulaire economie.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is allereerst dat de commissie het beeld heeft gekregen dat de verdere ontwikkeling van deze diensten op een goede manier is belegd. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend met afspraken over de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering. De tweede reden is dat de Algemene Rekenkamer op dit moment onderzoek doet naar de prestaties van de Brzo-omgevingsdiensten, onder meer door de analyse van een groot aantal casus. De resultaten van dit onderzoek worden medio 2021 verwacht.

1.3.2 Analyse van bestaande onderzoeken en rapporten

De commissie heeft bij de formulering van knelpunten en oplossingsrichtingen teruggegrepen op de intentie van het VTH-stelsel zoals geformuleerd in de adviezen van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, de commissie- Mans, uit 2008 (‘De tijd is rijp’).[2] De commissie heeft in eerste instantie knelpunten en oplossingsrichtingen geordend in vijf categorieën, namelijk:

1. nabijheid en onafhankelijkheid,
2. robuustheid en kritische massa,
3. informatie-uitwisseling en kennisdeling,
4. interbestuurlijk toezicht,
5. governance van het stelsel.

Gezien de beschikbare informatie, onderzoeken en evaluaties, heeft de commissie -na bestudering hiervan- gekozen om geen aanvullend onderzoek over het VTH-stelsel te verrichten. In plaats daarvan heeft zij beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen. Dit is een vorm van secundaire analyse, waarbij de commissie op basis van bestaand materiaal een eigen oordeel heeft gevormd over het VTH-stelsel als geheel.

[2] Kamerstuk 2007-2008, 22343 nr. 201.

Het is de commissie gebleken dat de uitgevoerde onderzoeken meestal weinig kwantitatieve gegevens bevatten. Ook is informatie versnipperd en is het lastig om op landelijk niveau vergelijkbare data te krijgen. In die lacune kon de commissie in de voor haar beschikbare tijd niet voorzien. De commissie heeft voor haar conclusies en advies daarom het beeld dat wél uit de data te herleiden is, aangevuld met gesprekken met deskundigen en signalen (mondeling en schriftelijk) in (opinie) artikelen en brieven die bij de commissie zijn binnengekomen.

1.3.3 Verdiepend onderzoek

Op een aantal punten heeft de commissie aanvullend onderzoek gedaan. De belangrijkste zijn:

- De commissie heeft geïnventariseerd of Nederland kan leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende wijzen van staatsinrichting van de landen maken vergelijking ook niet eenvoudig. Wel is duidelijk dat Nederland het meest gedecentraliseerde stelsel heeft.

- De commissie heeft deskundigen bevraagd over de impact van de invoering van de Omgevingswet op het VTH-stelsel. Datzelfde deed zij voor de ontwikkeling naar nieuwe vormen van vergunningverlening, passend bij de ontwikkeling naar een circulaire economie.

- Ter scherpstelling van haar voorlopige adviezen heeft de commissie deze voorgelegd aan een aantal deskundigen en betrokkenen bij het stelsel. Vanuit hun bestuurlijke, professionele of wetenschappelijke achtergrond hebben zij gereflecteerd op de analyse van de commissie en op de verwachte effectiviteit van de adviezen. Een lijst met de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

Tot slot heeft de commissie het bestuur van Omgevingsdienst NL, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) gevraagd te reageren op haar bevindingen en reflectiepunten, op hoofdlijnen. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport. Het verslag van de bespreking met het BOB is opgenomen als bijlage bij het rapport. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport.

1.3.4 Gelijklopende onderzoeken en acties

In vervolg op de aanbevelingen van het Berenschotrapport ‘Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken’ (2019)[3] en het rapport van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ‘De markt de baas’ (2019)[4] loopt een aantal acties ter versterking van het VTH stelsel, namelijk de uitvoeringsagenda VTH en het actieplan Milieucriminaliteit.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt in 2020-2021 de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en –overtredingen. Dit onderzoek focust op Brzo[5] -omgevingsdiensten, en heeft 500 casussen onderzocht. Medio 2021 verschijnt dit rapport. Een eerste tussenrapport van de Algemene Rekenkamer verscheen in januari 2021. De commissie heeft dit rapport meegenomen in haar analyse.

Het ministerie van BZK werkt de agenda Toekomst van het Toezicht verder uit.

[3] Kamerstuk 2019-2020, 33118, nr. 122.
[4] Kamerstuk 2019-2020, 22343, nr. 287.
[5] Besluit risico’s zware ongevallen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, naar aanleiding van stofemissies waarbij grafiet is vrijgekomen. De mogelijke gevolgen daarvan voor de gezondheid en andere incidenten hebben geleid tot maatschappelijke onrust en media-aandacht. De centrale onderzoeksvraag was: “Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?” Dit rapport, met als titel *“Stof tot nadenken”*, is verschenen op 28 januari 2021.

Over het onderwerp stelselverantwoordelijkheid heeft de Raad van State medio 2020 een advies uitgebracht waarvan de commissie goede nota heeft genomen.

De commissie heeft zich ook rekenschap gegeven van ontwikkelingen die weliswaar niet direct betrekking hebben op het milieutoezicht en de handhaving, maar wel op het functioneren van uitvoeringsorganisaties in het algemeen. De commissie ziet hierin parallellen met het VTH-stelsel, en de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties binnen dat stelsel.

De commissie heeft gebruik gemaakt van deze onderzoeken en inzichten en richt zich in haar advisering op de grote knelpunten in het stelsel en niet op specifieke onderdelen van het stelsel.

1.4. Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een schets van de huidige stand van zaken in het stelsel. Hier wordt stilgestaan bij de vormgeving van het stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren van vergunningverlening, toezicht en/of handhaving. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de knelpunten in het stelsel. Het hoofdstuk geeft inzicht in de oorzaken van verschillen binnen het stelsel en onderbouwt waarom dit nog niet optimaal functioneert. De commissie formuleert op basis van deze analyse deelconclusies. In hoofdstuk 4 volgt een beschouwing over de toekomstbestendigheid van het stelsel in het kader van ontwikkelingen als de Omgevingswet en nieuwe vormen van vergunningverlening. Ook dit hoofdstuk bevat deelconclusies. In hoofdstuk 5 staat het oordeel van de commissie over het stelsel. In hoofdstuk 6 presenteert de commissie haar adviezen.

2 WERKING VAN HET VTH-STELSEL

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van het VTH-stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Met de invoering van de VTH-wet en de komst van de omgevingsdiensten zijn veel stappen gezet om vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen spreken van ontwikkelingen in de richting van zelfbewuste en toereikend toegeruste omgevingsdiensten. Toch zijn er te veel signalen dat de uitvoering en handhaving van het milieurecht, en daarmee de bescherming van onze leefomgeving, te wensen over laat.

Het is duidelijk dat het niet-naleven van wetten en regels – bewust of onbewust – tot schade aan de omgeving kan leiden. Voorbeelden hiervan komen met enige regelmaat voorbij. Ook de rol die het bevoegd gezag speelt, blijft hierbij niet onbesproken. Opslag van blusschuim in Doetinchem, uitstoot van siliciumcarbide in Delfzijl, storting van granuliet in een natuurplas in Gelderland, zwarte neerslag in Velsen (Tata) en perfluorstoffen in Dordrecht vormen een beperkte greep uit incidenten die recent in het nieuws kwamen. Terecht krijgen zulke situaties veel aandacht, omdat hier gevolgen voor de gezondheid van omwonenden of schade aan het milieu kunnen ontstaan. Ze doen vragen rijzen over de effectiviteit van het overheidsoptreden.

Naast deze meer in het oog springende situaties, zijn er ook andere minder zichtbare voorbeelden, zoals verschillen tussen bevoegde gezagen in welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Een bedrijf kan voor een overtreding in een gemeente of provincie daardoor een andere sanctie krijgen dan voor een vergelijkbare overtreding in een ander gebied of van een andere toezichthoudende instantie. Ook is het mogelijk dat een vergunning op de ene plek wel wordt toegestaan, en op de andere niet, zonder dat de omgevingskenmerken dat verklaren. Dat tast het level-playing-field aan.

2.2. Huidig stelsel

2.2.1 Advies ‘De tijd is rijp’ in 2008

Het huidige VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in het rapport ‘De tijd is rijp’ van de Commissie Herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) uit 2008. Deze commissie constateerde met betrekking tot het toenmalige VTH-stelsel onder meer het volgende: *“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. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen.*

Meer in het bijzonder kunnen in dit verband de volgende conclusies worden getrokken:

- *de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;*

- *de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;*

- *de fragmentatie maakt het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;*

- *de fragmentatie en de gebrekkige informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit."*

De commissie-Mans deed vervolgens een aantal voorstellen om aan deze versnippering en vrijblijvendheid een einde te maken. Na vele jaren van politieke en bestuurlijke beraadslaging over de voorstellen kreeg het VTH-stelsel zijn huidige vorm.

2.2.2 Fundamenten van het stelsel

De uitwerking van het huidige VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is in 2017 verder uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Als fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten ingesteld, met vier centrale kenmerken:

1. verlengd lokaal bestuur als staatsrechtelijke basisvorm,
2. uitvoering van VTH op afstand van het politiek-bestuurlijk gezag,
3. kwalitatief en kwantitatief robuuste inrichting,
4. eenheid van uitvoeringsbeleid op regionaal niveau.

Op grond van artikel 5.3 Wabo zijn provincies en gemeenten verplicht omgevingsdiensten in te stellen die worden belast met de uitvoering van in elk geval een deel van de VTH-taken van provincie en gemeenten. Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het Bor regelt welke taken in elk geval bij de omgevingsdienst moeten worden ondergebracht – de zogenoemde basistaken. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) en Gedeputeerde Staten (GS) zijn het bevoegd gezag voor VTH-besluiten, ook als de uitvoering bij de omgevingsdienst ligt. Taken worden via een mandaatregeling opgedragen aan de omgevingsdiensten. Alle meer complexe provinciale en gemeentelijke milieutaken zijn als basistaak aangewezen. Daarnaast zijn de provinciale (dus niet de gemeentelijke) taken op het gebied van bouw, reclame, inrit, kap en sloop (verder BRIKS-taken) aangewezen als basistaken. Omgevingsdiensten kunnen in opdracht van het bevoegd gezag naast de verplichte basistaken ook zogenoemde plustaken uitvoeren. Plustaken kunnen bijvoorbeeld milieuadviestaken zijn, gemeentelijke bouwtaken of het toezicht op het saneren van asbestdaken door een particulier.

Voor het uitvoeren van VTH-taken bij de meest risicovolle bedrijven, de zogeheten Brzo en RIE cat. 4 bedrijven, zijn zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen. Provincies zijn verplicht de VTH-taken voor deze bedrijven – waarvoor GS bevoegd gezag zijn – te laten uitvoeren door één van deze zes omgevingsdiensten, die overigens ook reguliere VTH-taken uitvoeren.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervult binnen het VTH-stelsel een adviserende rol aan de provincies bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven (Brzo).

2.2.3 VTH-stelsel anno 2021

Het herziene VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in de bestuurlijke package deal uit 2009. Rond 2013 werden de eerste omgevingsdiensten opgericht en in 2016/2017 werd het stelsel wettelijk geborgd. In zijn huidige vorm kent het VTH-stelsel 29 omgevingsdiensten. Dat zijn er meer dan de maximaal 25 die de commissie Mans voor ogen had.

In het huidige stelsel, in elk geval zoals dat nu door de betrokken partijen wordt geïnterpreteerd, is een beperkte rol weggelegd voor de nationale overheid, in dit geval de minister van IenW. Er is sprake van een 'stelselverantwoordelijkheid' waarop de bewindspersoon aanspreekbaar is, maar aan deze stelselverantwoordelijkheid zijn geen bevoegdheden gekoppeld (zie hoofdstuk 3 voor een inhoudelijke bespreking van de stelselverantwoordelijkheid).

2.3. Problemen in de uitvoering

Uit de gegevens die beschikbaar zijn, vooral de resultaten van drie evaluaties, valt op te maken dat nog steeds sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid.[6] Het aantal bestuursorganen dat als bevoegd gezag optreedt, is geslonken van circa 500 naar circa 400. Deze vermindering is niet veroorzaakt door een gericht streven naar vermindering, maar is een toevallige bijkomstigheid van gemeentelijke herindelingen. Nog steeds hanteert elk bestuursorgaan eigen werkwijzen en manieren van oordeelsvorming en sanctionering. Waterschappen zijn onderdeel van het VTH- stelsel, maar zijn niet als bevoegd gezag aangesloten bij omgevingsdiensten. Vooral voor complexe (Brzo) inrichtingen is het soms lastig werken met verschillende vergunningverleners en toezichthouders, die uiteenlopende en soms onderling tegenstrijdige eisen stellen. Dit alles vormt een ernstige belemmering voor de – ook door de commissie Mans essentieel geachte – *robuustheid* van de afzonderlijke omgevingsdiensten en van het stelsel als geheel.

In het verlengde daarvan is de nog steeds bestaande *fragmentatie* ook een barrière voor het bewerkstelligen van een *level playing field,* de tweede doelstelling van de commissie Mans. Er zijn regels die dit zouden moeten bevorderen: artikel 7.2 van het Bor verplicht de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst om zorg te dragen voor een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. Het is onduidelijk wat daarvan terecht komt. Uit de Berenschot evaluaties valt op te maken dat dit (nog) niet veel is. Elke gemeente beschouwt zich als individuele opdrachtgever die een bepaalde hoeveelheid 'producten' afneemt uit de 'catalogus' van de omgevingsdienst. Slechts enkele omgevingsdiensten hebben een (min of meer) geïntegreerd uitvoerings- en handhavingsbeleid op het niveau van de regio. Van een eenheid van beleid is op landelijk niveau geen sprake. Het enige instrument voor landelijke coördinatie is de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).[8] Zowel Berenschot[9] als het CCV[10] melden dat een aanzienlijk deel van de omgevingsdiensten de LHS nog niet heeft vastgesteld. Dat vindt de commissie verontrustend.

In de praktijk van het VTH is de LHS van ondergeschikt belang, Kortom, om met Mans te spreken: een dergelijke bestuurlijke fragmentatie "leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven." Dat was toen zo en dat is nu niet veel anders.

---

[6] Er is één groot verschil met de situatie van twaalf jaar geleden. De commissie-Mans had de beschikking over een grote hoeveelheid onderzoek waaruit overtuigend bleek dat er sprake was van een ernstig handhavingstekort. Huidige data zijn onvoldoende compleet om een advies met harde cijfers te onderbouwen. De commissie signaleert wel dat alle deskundigen dezelfde problemen benoemen.

[7] Hoeveel en welke diensten dat zijn, laat Berenschot 2019 onvermeld.

[8] De thans geldende Landelijke Handhavingsstrategie is in 2019 door het Bestuurlijk Omgevingsberaad vastgesteld. Een vorige versie dateerde van 2014, terwijl de eerste versie (onder de titel 'Landelijke strategie milieuhandhaving') in 2004 tot stand kwam.

[9] Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

[10] CCV (2019), De markt de baas.

Het derde van de door Mans benoemde probleemvelden is de mobiele milieubelasting voortvloeiend uit activiteiten als de handel in afval, bouwafval en grond. Regulering van deze, niet aan een inrichting verbonden milieubelasting vergt toezicht op een keten van handelingen van verschillende bedrijven (ketentoezicht). Het huidige stelsel bevat daarvoor nog steeds geen voorzieningen. “Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken”, zo noteert Berenschot in zijn rapport.[11]

Uit onderzoek door de Landelijke Werkgroep Ketentoezicht Bodem, Bagger en Bouwstoffen (WKBBB) en de bij de WKBBB bekende signalen komt een beeld naar voren van jarenlange overtredingen door *gecertificeerde* bedrijven. Niet alleen in de bodemketen, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van asbest (illegale asbestverwijdering) en (gevaarlijke) afvalstoffen. Er rijst een beeld op van jarenlang slecht naleefgedrag en weinig zelfregulerend vermogen van de branches en bedrijven, maar ook van een overheid die niet bij machte is om deze problematiek aan te pakken.

> *Ter illustratie:* Landelijk zijn er in de afgelopen vier jaar voor tijdelijke opslag van grond buiten een inrichting ca. 8.000 meldingen gedaan. Hiervan is het in circa 6.200 gevallen niet direct mogelijk om een vervolgtraject te vinden. Oftewel 77,5% is niet traceerbaar.

Investeringen ontbreken om toezicht en handhaving te versterken.

Het vierde probleemveld is dat van de (georganiseerde) milieucriminaliteit. Overtredingen van materiële bepalingen in het omgevingsrecht zijn strafbaar gesteld in onder meer de Wet Economische Delicten, de Waterwet, de Wet milieubeheer, het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten en besluiten. Dit maakt de wetgeving complex en dientengevolge ook de handhaving.

In de visie van de wetgever is de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht met punitieve sancties van even groot belang voor de bescherming van het milieu als de bestuursrechtelijke handhaving met herstelsancties. Milieuwetgeving heeft ook kenmerken van marktregulering en marktregulering roept al gauw een zwarte parallelmarkt op waar het lucratief is om de regels te ontduiken. Ernstige milieucriminaliteit is vervlochten met georganiseerde criminaliteit op andere terreinen (bijvoorbeeld drugshandel) en gebruikt dezelfde wereldwijde zwarte handelsroutes. Ook bij georganiseerde milieucriminaliteit kan sprake zijn van een verstrengeling van onder- en bovenwereld.

Het rapport-Mans besteedde ruim aandacht aan (het gebrek aan) strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, als één van de onderdelen van het geconstateerde handhavingstekort.[12] De diagnose van Mans kan in één zin worden samengevat: milieucriminaliteit staat bij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, en ook bij besturen van gemeenten en provincies, niet hoog op de prioriteitenlijst. Twee recente onderzoeken laten zien dat de situatie sindsdien eerder verslechterd dan verbeterd is. De geringe aandacht voor strafrechtelijke handhaving heeft een aantal oorzaken.

[11] Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, p.34.
[12] Commissie-Mans (2008), De tijd is rijp, met name p.36-37.

Het CCV noemt in zijn rapport onder meer de volgende:

1. Milieuovertredingen spreken niet tot de verbeelding. 'Rode' misdrijven worden zowel in de publieke opinie als bij officiële instanties als veel ernstiger ervaren dan 'groene'.

2. Milieucriminaliteit is verborgen en vindt vaak plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken. De meeste criminaliteit is wat men noemt "haalcriminaliteit": veel van de strafrechtelijke opsporing gaat over het zoeken van een dader bij een gekend misdrijf. Bij milieucriminaliteit ligt dat andersom: opsporingsinstanties moeten actief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid en of er misdrijven zijn begaan. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet criminele, maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren.

3. Het materiële milieurecht is complex. Het is daardoor fraudegevoelig en lastig te handhaven. Strafrechtelijke handhaving vereist veel gespecialiseerde kennis, zowel bij de politie en het OM als bij de rechters. Die capaciteit is schaars. De strafoplegging staat vaak niet in verhouding tot de opbrengsten van illegale milieutransacties.[13]

Het huidige stelsel bevat twee structurele voorzieningen die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie en een gemeenschappelijk informatiesysteem (Inspectieview). Beide voorzieningen zijn in beginsel gemaakt om de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Over de stand van zaken betreffende de LHS is eerder al iets opgemerkt. Ook de positie en het gebruik van Inspectieview is niet op het gewenste niveau.[14]

Op dit moment heeft de politie te weinig capaciteit voor adequate opsporing van milieudelicten. Eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare fte's (400) voor milieutaken bij de politie worden in de praktijk niet nagekomen. Daardoor komt de samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten van de Rijksinspecties te weinig van de grond.

2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel

Op verzoek van de commissie heeft een aantal omgevingsdiensten voorbeelden aangeleverd van situaties waar problemen zijn ontstaan rond vergunningverlening, toezicht of handhaving. Situaties waarbij ingrijpen niet eenvoudig was, lang duurde of veel geld kostte.

Ook in de gesprekken die de commissie voerde met betrokkenen en uit literatuuronderzoek zijn voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat de huidige invulling van het VTH-systeem ernstige gebreken kent. Handhavingsverschillen tussen regio's, handhavers die niet het mandaat hebben om in te grijpen en omgevingsdiensten die niet de kennis in huis hebben om een adequate sparringpartner van een bedrijf te zijn. Deze situaties leiden in de dagelijkse praktijk tot drie vormen van schade:

- milieu- en gezondheidsschade,
- economische schade en
- bestuurlijke schade.

[13] CCV (2019), De markt de baas en Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem.*

[14] Zie par. 3.5 van dit rapport voor een uitvoeriger bespreking van het delen van informatie.

De conclusies uit het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over Tata Steel illustreren deze vormen van schade: "De ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben tevens invloed op de relatie van de provincie en OD NZKG met de omgeving. Het vertrouwen van de omgeving in het handelen van de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt onder andere doordat er sprake is van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. (…) Daarnaast worden klachten richting de indieners niet naar hun tevredenheid afgehandeld. Ook is de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend en hebben zij de omgeving onvoldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken. Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de OD NZKG en provincie anderzijds is gejuridiseerd. De juridisering levert voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de OD NZKG en provincie en is contraproductief, omdat de input van de omgeving waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de VTH-taken.Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert. De OD NZKG volgt bij de milieutechnische uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco in de onderzochte casussen op hoofdlijnen de verplichte stappen. Echter, bij vergunningverlening zijn beslistermijnen overschreden. Verder zijn in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. De Rekenkamer constateert dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. De OD NZKG handelt bij de uitvoering van VTH-taken in de onderzochte casussen niet voldoende voortvarend. Zo handelt zij vaak vanuit wat er niét kan en zoekt niet voldoende naar de mogelijkheden die er wél zijn. Daarnaast hebben geconstateerde overtredingen in een aantal casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de milieutechnische uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op hoofdlijnen conform de daarvoor gestelde kaders verloopt, dit in de huidige context van maatschappelijke onrust niet volstaat."

2.4.1. Voorbeelden van schade

Om een beeld te geven van de situaties waar bevoegde gezagen nu tegenaan lopen en van de schade die dit veroorzaakt, worden hieronder enkele voorbeelden gegeven.

Onduidelijke regels

Doordat het lokale of landelijke wettelijke kader wijzigt of niet meer op orde is, kunnen situaties ontstaan waarin voor de toezichthouder niet meer duidelijk is wie moet optreden en op welke grond. Hiervan zijn veel casussen bekend. Sommige casussen, zoals mesttransporten en vervoer van afval, zitten op het grensvlak tussen legale en illegale activiteiten.

Een afvalverwerker had een terrein gehuurd dat vol werd gestort met afval. Na enige tijd werd de huur niet meer betaald en na het opzeggen van de huur door de terreineigenaar vond een afvalbrand plaats. Het opruimen van het terrein heeft de eigenaar minimaal een miljoen euro gekost. Uiteindelijk bleef de gemeente achter met een schadepost van vele duizenden euro's aan niet meer te verhalen kosten. Tegelijkertijd leidde dit incident tot imagoschade voor de gemeente, deze had onvoldoende handvatten om adequaat te kunnen optreden vanwege een verouderde vergunning die ook nog uitging van een niet meer bestaand wettelijk kader.

Te late handhaving en verschillen in handhaving

In 2014 werd de Landelijke Handhavingsstrategie ingevoerd. Het was de bedoeling dat dit een landelijk geldend afwegingsinstrument zou worden dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Het doel was dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt. In de praktijk blijkt dit niet altijd te lukken. Nog los van de vraag dat niet elk bevoegd gezag het VTH-beleid – op papier – op orde heeft, blijkt dat in de praktijk gelijke zaken nog steeds verschillend worden behandeld. Berenschot meldt hierover dat "bestuurders niet altijd meegaan in voorstellen tot handhaving van omgevingsdiensten". Een constatering die door het CCV wordt gedeeld.[15] Ook de commissie heeft verschillende voorbeelden hiervan onder ogen gekregen. Deze praktijk kan tot milieu- en gezondheidsschade leiden, en tast ook het level playing field aan, omdat de vertraging in de handhaving een voordeel oplevert voor de overtreder.

De commissie werd in dit kader gewezen op de casus 'stoppersregeling', de door het kabinet in 2017 ingevoerde regeling voor veehouders om met subsidie het bedrijf eind 2019 te beëindigen, om zo de fosfaatemissie te verminderen. Het blijkt dat omgevingsdiensten verschillend handhaven op het daadwerkelijk stoppen, waardoor een economisch voordeel kan ontstaan voor bedrijven die niet of pas later stoppen dan de afgesproken datum. Tegelijkertijd leidt dit ertoe dat een nadeel voor het milieu ontstaat, omdat de verwachte emissievermindering niet of later wordt gerealiseerd.

2.4.2 Omvang schade

Het was niet mogelijk om, binnen de periode waarbinnen de commissie gevraagd is haar advies uit te brengen, tot een kwantitatieve schatting te komen van het verlies dat de maatschappij hierdoor leidt. Bij de voorbeelden die de commissie aangereikt kreeg, bleek het niet goed mogelijk om aan een concrete situatie een maatschappelijke prijskaart te hangen. Als een schatting is gemaakt, zijn de gemaakte kosten onvoldoende vergelijkbaar met andere voorbeelden.

Er zijn berekeningen gemaakt van de schade als gevolg van het totaal aan emissies naar het milieu.[16] Hierin wordt echter geen uitsplitsing gemaakt naar schade die ontstaat door een te hoge vergunde emissie of gebrekkige handhaving.

De ILT heeft in haar risicoanalyse voor 2020 aangegeven dat zij de maatschappelijke schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan de meest risicovolle (Brzo) bedrijven door provincies op ongeveer 220 miljoen euro per jaar schat.[17] Schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan andere bedrijven of door gemeenten is niet gekwantificeerd. Gezien het grote aantal bedrijven is het aannemelijk dat het in potentie om een veel grotere jaarlijkse, maatschappelijke schade gaat. In de praktijk zijn deze kosten moeilijk tot niet verhaalbaar op de veroorzaker, liet een recente analyse van onderzoeksplatform Investico zien.[18]

Ook bestuurlijke schade is niet eenvoudig kwantitatief te maken. Het niet of gebrekkig ingrijpen in een situatie waar handhaving aan de orde moet zijn, of het uitgeven van vergunningen die naderhand te ruim blijken te zijn, schaden het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Het publieke vertrouwen in de overheid is niet groot en het huidige (niet) optreden helpt daar niet bij. Een effectiever ingericht stelsel voor vergunningverlening, en met name voor toezicht en handhaving, kan bijdragen aan herstel en vergroten van het vertrouwen.

[15] CCV (2019), *De markt de baas.*
[16] PBL (2018), Balans voor de leefomgeving 2018.
[17] Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.
[18] Investico (2021), Bodemvervuiler betaalt nog steeds niet voor sanering.

2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij

De commissie constateert dat het stelsel onvoldoende verbetering heeft opgeleverd op de vier door de commissie-Mans genoemde onderwerpen, namelijk:

- onvoldoende robuustheid doet afbreuk aan de kwaliteit;
- fragmentatie zorgt dat er geen level playing field aanwezig is;
- te weinig grip op mobiele milieubelasting;
- milieucriminaliteit wordt onvoldoende aangepakt in samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht.

Dit leidt ertoe dat zich nog steeds vermijdbare milieuproblemen voordoen, die uitmonden in gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade. Van alle drie de vormen heeft de commissie voorbeelden gevonden. Het feit dat deze schade niet is te kwantificeren, doet niets af aan de impact ervan. Hoe komt het dat deze problemen nog steeds bestaan?

3 ANALYSE

3.1. Inleiding

Het VTH-stelsel is in de eerste plaats bedoeld om de toepassing en handhaving van het omgevingsrecht te professionaliseren en een *level playing field* te creëren voor heel Nederland. Het fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten. De problemen die zich voordoen in het stelsel, komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken. Die contradicties zijn:

1. *Nabijheid vs. onafhankelijkheid:* Welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?

2. *Kleinschaligheid vs. robuustheid:* Zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?

3. *Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. aangrijpingspunten voor verticaal toezicht?*
   Bevat het stelsel toereikende checks & balances?

4. *Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis:* Wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

Deze vier tegenstellingen worden hierna uitgewerkt. Vervolgens wordt een antwoord geformuleerd op een vijfde vraag, namelijk of de governance van het stelsel bijdraagt aan de effectiviteit en slagvaardigheid en of de bewindspersoon binnen de huidige taak en bevoegdheidsverdeling de veronderstelde regierol en stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken.

3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid

3.2.1 Inleiding

Er is een spanning tussen de principes van 'onafhankelijkheid' en 'nabijheid' als het gaat om de institutionele inrichting van VTH-besluitvorming. Het principe van onafhankelijkheid benadrukt dat VTH- besluitvorming bestaat uit de toepassing van algemene regels op concrete gevallen. De besluitvorming moet gericht zijn op wetmatigheid en rechtmatigheid. Nabijheid benadrukt besluitvormingsaspecten als maatwerk, het meenemen van uiteenlopende in het geding zijnde specifieke belangen en de ruimte voor brede politiek-bestuurlijke afweging. Verwarrend is dat het begrip nabijheid ook wordt gebruikt om aan te geven dat de omgevingsdienst de onder toezicht staande bedrijven en de lokale situatie goed moet kennen. Geografische nabijheid als een vereiste voor effectieve taakuitvoering heeft in de discussie over de totstandkoming en inrichting van de omgevingsdiensten echter nauwelijks een rol gespeeld.[19] [20] Een door de VNG ingestelde onderzoekscommissie VTH-stelsel[21] besteedt slechts één zinnetje aan geografische afstand: "De gemeenten hebben als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht, de meeste taken. Dat is logisch, omdat het gaat om taken die direct in de buurt van bedrijven en bewoners spelen." In het Berenschotrapport uit 2019 komt (geografische) nabijheid helemaal niet voor.

In deze paragraaf wordt onderbouwd dat het wenselijk is om de uitvoering op te dragen aan een robuuste en onafhankelijke taakorganisatie die vergunningverlening, toezicht en handhaving kan uitvoeren met de benodigde professionele distantie. Dit houdt in: een afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht, in het bijzonder het milieurecht, anderzijds.

3.2.2 Nabijheid

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur strijden twee principes om voorrang. Het eerste principe is dat van het integraal bestuur. Integraal bestuur houdt in dat het bevoegd gezag zoveel mogelijk een integraal perspectief hanteert waarbij alle sectorale zienswijzen in ogenschouw genomen worden. Hiervoor dienen bestuurlijke taken zoveel mogelijk op hetzelfde bestuurlijke niveau belegd te worden. Vaak is dat de gemeente, omdat het gemeentelijk integraal bestuur het dichtst bij de burger staat. Het gaat hier dus om nabijheid ten opzichte van het bevoegd gezag.

Het tweede principe is dat van de rationaliteit van de *afzonderlijke bestuurlijke* taak. Elke bestuurlijke taak heeft een eigen optimale schaal. Het kan ten eerste gaan om de demografische schaal: het optimale aantal inwoners voor de uitvoering van een taak bijvoorbeeld. Optimalisering van de demografische schaal weegt zwaar bij bestuurlijke taken waarbij de menselijke maat centraal staat – bijvoorbeeld wijkveiligheid. Het kan ook gaan om de bedrijfskundige schaal: de optimale omvang van een uitvoerende eenheid in termen van mensen en middelen. Optimalisering van de bedrijfskundige schaal weegt zwaar bij taken waarbij efficiënte uitvoering voorop staat.

De behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie leidt tpt fragmentatie van uitvoering van VTH-taken. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering en voor het *level playing field*.

[19] Zie bijvoorbeeld de motie Huijbregts-Schiedon, c.s. (28 oktober 2008) een reactie op het rapport-Mans, die in de Eerste Kamer kamerbreed werd ondersteund. Dat VTH een gemeentelijke taak is, wordt in deze motie geponeerd, niet gemotiveerd.

[20] Anders ligt dat bij de uitvoering van andere Wabo-taken: de ruimtelijke ordening en bouwen en wonen. Voor deze taken heeft 'inbedding in de lokale gemeenschap' betekenis. Deze taken behoren echter niet tot het basistakenpakket van de Omgevingsdienst.

[21] VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*

3.2.3 Onafhankelijkheid

Een van de doelstellingen van het VTH-stelsel is te bewerkstelligen dat VTH-besluiten (inclusief sanctiebeschikkingen) worden genomen door toepassing van het geldend recht op de concrete casus. Dat is een relatief beleidsarm proces. De relevante beleidsmatige afwegingen hebben plaatsgevonden toen de regels werden opgesteld en democratisch vastgesteld. Voor milieuregelgeving vindt die afweging plaats op drie niveaus: dat van de Europese Unie (bijv. de Sevesorichtlijnen), dat van de Nederlandse wetgever en dat van het lokaal bestuur (nu via het bestemmingsplan, binnenkort het omgevingsplan). Wel hebben gemeenten een zekere bandbreedte om in het bestemmingsplan (omgevingsplan) regels achteraf wijzigen. Hoewel de toepassing van de regels binnen de bandbreedte beleidsvrij is, blijft de norm, ook na invoering van de Omgevingswet, dat de toepassing van een groot deel van die regels beleidsvrij dient te geschieden. Het bevoegd gezag moet altijd binnen de grenzen van de wet blijven en een besluit zorgvuldig motiveren. Dit pleit voor een helder en stevig mandaat van de directeur van de omgevingsdienst. Als het bevoegd gezag een afwijkend besluit wil nemen, moet het gemotiveerd afwijken van het besluit van de omgevingsdienst en dit voorleggen aan de raad of staten. Daarmee wordt dit besluit van het bevoegd gezag ook onderdeel van politieke besluitvorming. Uit verschillende onderzoeken (CCV, Signaalrapporten ILT, Berenschot) blijkt dat de directeuren van de omgevingsdiensten met name op het gebied van handhaving en toezicht een beperkt en soms zelfs geen mandaat hebben voor een finale afhandeling.[22] Uit deze onderzoeken komt naar voren dat omgevingsdiensten zich hierdoor beperkt zien om op te treden. Ook een inventarisatie door het secretariaat van de commissie laat zien dat geen sprake is van een uniform mandaat. De onderzochte mandaten zijn inhoudelijk divers. Hoewel het erop lijkt dat een aantal omgevingsdiensten heeft geprobeerd om eenheid te krijgen in de mandaatbesluiten, speelt de vorm waarin het mandaatsbesluit is gegoten een grotere rol dan de inhoud. Dit stemt overeen met een onderzoek naar mandaatverlening dat enkele jaren geleden in Noord-Brabant is uitgevoerd.[23] Uit dat onderzoek blijkt dat veel bestuursorganen terughoudend zijn met verlening van een mandaat, omdat zij de greep op de VTH-beslissingen niet willen verliezen.

Illustratie

"Bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco is spanning ontstaan tussen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de uitvoerende rol van de OD NZKG. De provincie is minder op afstand gaan staan en nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. In plaats van de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken, heeft de provincie de rol van de OD NZKG deels overgenomen door taken van de OD NZKG over te nemen en over te doen. Dit is inefficiënt en hieruit spreekt weinig vertrouwen in het handelen van de OD NZKG. De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS was op verschillende momenten niet toereikend en de OD NZKG heeft onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Dit is niet alleen de OD NZKG aan te rekenen. De provincie heeft bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG haar moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.[24]"

Een tweede aspect dat kan bijdragen aan (meer) onafhankelijkheid is de positie voor de directeur van de omgevingsdienst. Die wordt benoemd door het bestuur van de omgevingsdienst en is de secretaris en belangrijkste adviseur van het bestuur van de omgevingsdienst. De commissie heeft geconstateerd dat de afgelopen jaren sprake is geweest van veel wisselingen aan de top van de omgevingsdiensten. Het is duidelijk dat de positie van de directeur zich nog moest uitkristalliseren. In enkele recente profielschetsen die de commissie heeft gezien, ligt de nadruk vooral op de advies- en managementrol, en minder op de professionele onafhankelijkheid ten opzichte van het bestuur.

[22] Er zijn zover bekend geen systematische onderzoeksgegevens beschikbaar aangaande de gevolgen die dit heeft voor de milieukwaliteit en gezondheid van onze samenleving.

[23] Arena Consulting & Pro-Facto (2018), De staat van het mandaat.

[24] Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken.*

Het is een terechte vraag of 'onafhankelijkheid', zoals hiervoor besproken, voor alle onderdelen van het VTH-proces in gelijke mate zou moeten gelden. Zo zou men kunnen differentiëren naar vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Er zijn verschillende argumenten om dat te doen:

- Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas grotendeels. De commissie hoopt dat de partijen uit het VTH-stelsel wel data gaan verzamelen, zodat ook kwantitatief naar het stelsel kan worden gekeken en niet alleen maar kwalitatieve en beschrijvende onderzoeken kunnen plaatsvinden. De eerste reden is dat vergunningverlening een brede(re) afweging vergt, waarbij lokale belangen in het geding kunnen zijn. Gemeente- en provinciebesturen willen dan een brede politiek-bestuurlijke afweging maken van milieubelangen tegen vooral sociaaleconomische belangen (zie hiervoor). Toezicht en handhaving omvat de (technische en juridische) toepassing van regels op concrete gevallen.

- Het tweede argument om vergunningverlening anders te beoordelen van toezicht en handhaving, is dat de Omgevingswet gebiedsgerichte differentiatie van normering mogelijk maakt, vanwege lokale omstandigheden. Als de Omgevingswet van kracht is, moet het gemeentebestuur omgevingsplannen vaststellen waarin ook milieuregels kunnen worden opgenomen. Voor bepaalde vormen van milieubelasting, zoals geur en geluid, krijgt het gemeentebestuur bestuurlijke afwegingsruimte om een norm vast te stellen, die neerslaat in het omgevingsplan. Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een vergunningplichtige milieubelastende activiteit[25] kan het bevoegd gezag bij de besluitvorming vanwege gewichtige redenen gemotiveerd afwijken van de in het omgevingsplan vastgelegde normen.

Hoewel deze argumenten herkenbaar zijn, ziet de commissie dit anders, zeker als het gaat om het milieudeel van de omgevingsvergunningen (met uitzondering van een aantal specifieke onderdelen, zoals geur en geluid). De commissie vindt namelijk dat vaststelling van het milieugedeelte net zozeer toepassing is van algemene, eerder vastgestelde regels op concrete gevallen, als toezicht en handhaving dat zijn. Een tweede argument om vergunningverlening, toezicht en handhaving bij elkaar te houden, is de handhaafbaarheid van de vergunning: die is gebaat bij het niet te ver uit elkaar organiseren van de vergunningverlening en toezicht & handhaving.

In één opzicht is een zekere scheiding tussen het proces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds wél gewenst. De borging van de onafhankelijkheid ten opzichte van het gereguleerde bedrijf vergt afstand tussen beide processen. Aan vergunningverlening gaat vaak een intensief overleg vooraf, terwijl de relatie met de toezichthouder afstandelijker dient te zijn. Deze borging wordt tegenwoordig doorgaans vormgegeven in een organisatorische splitsing binnen de omgevingsdienst. Overigens moet deze scheiding geen "Chinese muur" worden: voor onderwerpen als 'handhaafbaarheid van de vergunning' is intern overleg vereist.

3.2.4 Conclusie van de commissie over onafhankelijkheid en nabijheid

Vanuit het oogpunt van professionele distantie in de uitvoering van taken, is de relevante spanning die tussen 'rationele taakuitoefening' (onafhankelijkheid) en 'integraal bestuur' (betrokkenheid door nabijheid). Fragmentatie van uitvoering van VTH-taken wordt veroorzaakt door de behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid: veel gemeentebesturen willen de ambtelijke uitvoeringsorganisatie dichtbij houden. Naar het oordeel van de commissie dient, gezien de ervaringen die hebben geleid tot het advies van de commissie-Mans en de ervaringen in het huidige stelsel, het principe van onafhankelijkheid voorop te staan. Het principe van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen dient voorrang te krijgen. De rationele taakuitvoering (onafhankelijkheid) prevaleert boven nabijheid tot het bevoegd gezag. Nabijheid is wel van belang voor het goed kennen van de bedrijven, maar moet niet worden gekoppeld aan medeverantwoordelijkheid van de omgevingsdienst voor integrale bestuurlijke afwegingen.

[25] De Omgevingswet bevat, anders dan de Wabo (art. 2.7), geen regels meer ten aanzien van 'onlosmakelijke samenhang' tussen compartimenten van de omgevingsvergunning.

Voor zover het bevoegd gezag beleidsruimte toekomt, is dat om het vereiste maatwerk te leveren bij het vergunnen ten behoeve van unieke bedrijfsprocessen en specifieke onderwerpen waarvoor - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet - in het omgevingsplan een bandbreedte ('mengpaneel') is aangegeven.

3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid

3.3.1 Inleiding

Robuustheid van de omgevingsdiensten is een van de pijlers binnen het VTH-stelsel, volgens de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel.[26] Robuustheid wil zeggen dat de omgevingsdienst is opgewassen tegen de veelheid en diversiteit aan taken die de dienst opgedragen krijgt. Daarvoor is 'kritische massa' vereist: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt. Algemeen is de opinie dat om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag, de deskundigheid bij omgevingsdiensten (minimaal) op hetzelfde niveau moet liggen als bij de onder toezicht gestelde bedrijven. Dat vraagt om hoogopgeleide en ervaren medewerkers, en een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen. Minimumvoorwaarde om dit te realiseren is het bestaan van robuuste organisaties die over voldoende omvang, kwalitatief goed en hoogopgeleid personeel en voldoende financiële middelen beschikken om de taken uit te voeren en te innoveren en ontwikkelen.

De wetgever heeft (in de Wabo en het Bor) regels gesteld om robuustheid en kritische massa te borgen. Zo dient elke gemeenteraad dan wel provinciale staten op eigen gezag een verordening vast te stellen die ertoe dient "een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving" van de basistaken te waarborgen. B&W en GS moeten ervoor zorgen dat al die verordeningen 'uniform zijn op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst'. Dit is een vrijblijvende verplichting: er staat geen sanctie op als er niets terechtkomt van die afstemming. Wel is een ultimum remedium opgenomen in de Wabo voor het opleggen van kwaliteitscriteria[27]: de kwaliteitscriteria kunnen in de wet worden opgenomen in plaats van in verordeningen.

Acht gemeenten hebben nog steeds geen verordening vastgesteld, vier jaar nadat deze bepaling in de Wabo werd opgenomen.[28] De door de VNG opgestelde modelverordening die het gemeentebestuur kan overnemen zorgt voor enige mate van uniformiteit, deze verordening bevat kwaliteitscriteria. Berenschot vermeldt dat alle omgevingsdiensten 'zeggen' dat ze aan de kwaliteitscriteria voldoen.[29] Onduidelijk is wat dat betekent, omdat de (kwaliteits)verordeningen op het niveau van de omgevingsdienst veelal niet uniform zijn. In elk geval zou het impliceren dat alle diensten over het personeel beschikken, kwantitatief en kwalitatief, dat nodig is om de gestelde taken te verrichten. Hoewel dit suggereert dat de omgevingsdiensten aan de kwaliteitscriteria voldoen, hoorde de commissie dit niet terug uit het veld. De commissie heeft veel onderbouwde voorbeelden gezien dat deskundigheid tekortschiet, net als de capaciteit om te handhaven.

Om meer inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot robuustheid, heeft de commissie gekeken naar enkele kenmerken van de omgevingsdiensten die de robuustheid (mede)bepalen, te weten:

1. financiële draagkracht;
2. het aantal bedrijven dat binnen de grenzen van de omgevingsdienst valt;
3. de kritische massa (fte en kwaliteit) van de omgevingsdienst.

Deze kenmerken worden achtereenvolgens besproken.

[26] Commissie-Mans (2008), *De Tijd is Rijp*, p. 42 e.v.

[27] "Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid" (artikel 5.6, vierde lid).

[28] Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.

[29] Ibid. p.52

3.3.2 Financiële draagkracht

Tussen omgevingsdiensten bestaan grote verschillen in de wijze van financieren.[30] Er zijn geen normen waaraan de financiering getoetst zou kunnen worden. Het merendeel van de diensten werkt output gefinancierd: per deelnemer wordt een overeenkomst gesloten over de in dat jaar te leveren productie en kosten daarvan. Uitzonderingen zijn FUMO (Fryslân), waar de bijdrage bepaald wordt aan de hand van het inrichtingenbestand; Twente, waar nog toegewerkt wordt naar outputfinanciering en nu de kosten op basis van bij de start ingebrachte taken worden omgeslagen; IJmond, met een deel op basis van output en een deel op basis van een verdeelsleutel; en Limburg-Noord, waar de kosten omgeslagen worden op basis van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten.

Het is aannemelijk dat de toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidt tot keuzes in de af te nemen dienstverlening (bijvoorbeeld het aantal uren toezicht en handhaving). Bij enkele diensten is uit begeleidende teksten bij begroting of jaarstukken af te leiden dat dit speelt. Het is evident dat de deelnemende gemeenten kijken naar alle mogelijkheden om te bezuinigen, dus ook naar de omgevingsdiensten.

In verreweg de meeste gevallen hanteren omgevingsdiensten een percentage van de loonsom voor kennisontwikkeling (1,5 tot 4%).[31] De vraag is of deze norm adequaat is, gelet op het gegeven dat de omgevingsdienst een organisatie in ontwikkeling is in een domein dat sterk verandert en innoveert (zie hoofdstuk 4). Het versterken van de slagkracht zou wel eens veel hogere investeringen in scholing en opleiding kunnen vragen. Alternatieven die gevonden zijn, zijn bijvoorbeeld een individueel keuzebudget dat ook voor opleiding in te zetten is. De omgevingsdienst Flevoland reserveert als enige veel geld voor kennisopbouw. Flevoland heeft daardoor de capaciteit om (tegen betaling) cursussen voor andere omgevingsdiensten te verzorgen.

3.3.3 Aantal inrichtingen en personeelsbezetting

De commissie Mans had twee argumenten om te kiezen voor de schaal van de toenmalige politieregio.[32] Ten eerste was de schaal van de politieregio destijds een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de schaal waarop in de meeste gemeenten de milieutaken waren georganiseerd. Het tweede argument was het vinden van aansluiting tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van milieutaken. Door de opschaling van de politieregio's, is dit argument niet langer van toepassing.

De commissie constateert dat enkele omgevingsdiensten naar beneden zijn afgeweken van het door de commissie-Mans gewenste schaalniveau, namelijk Utrecht (met twee omgevingsdiensten binnen een veiligheidsregio), Zuid-Holland (waar West-Holland en Midden-Holland zijn opgesplitst ten opzichte van de veiligheidsregio Hollands-Midden) en Gelderland (waar dit voor specialistische taken is gecompenseerd door het 'Gelders stelsel' [33]) en Limburg-Noord, waarvan de schaal wel correspondeert met die van de veiligheidsregio, maar waarvan de opzet niet conform de bedoeling van de wet is.

Er zijn echter ook regio's waar een andere afweging is gemaakt, en juist gekozen is voor een hoger schaalniveau. Dat geldt voor Kennemerland en Zaanstreek-Waterland, waarbij een deel van de gemeenten aansluiting heeft gevonden bij de OD IJmond, en een deel (Haarlemmermeer, Zaanstad) bij de OD NZKG. Het geldt ook voor Gooi & Vechtstreek en Flevoland die gezamenlijk een meer robuuste omgevingsdienst hebben geformeerd.[34] Kortom, de huidige omvang van de omgevingsdiensten is niet te herleiden tot een inhoudelijk criterium.

---

[30] Niet voor alle Omgevingsdiensten kon uit de begroting, jaarstukken of gemeenschappelijke regeling bepaald worden wat de financieringssystematiek is.

[31] Het budget voor kennisontwikkeling bij omgevingsdiensten is niet altijd uit de begroting of jaarstukken af te leiden, hier missen voor acht diensten de gegevens.

[32] Na opschaling van de politieregio's door de vorming van de nationale politie, werd dit het niveau van de veiligheidsregio's. Het argument van samenhang met de strafrechtketen kwam daarmee te vervallen.

[33] Het Gelders Stelsel is een samenwerkingsverband, waarbij de zeven Gelderse Omgevingsdiensten met elkaar zijn verbonden. Samen hebben zij stelselafspraken gemaakt. Deze afspraken zouden een robuuste taakuitvoering moeten garanderen (conform de geldende kwaliteitscriteria) in de nabijheid van gemeenten en de provincie.

[34] In dit laatste geval is afgeweken van het advies van de commissie-Mans om de omgevingsdienst niet onder meerdere provincies te laten vallen. De commissie heeft geen signalen gekregen dat dit problemen in de uitvoering veroorzaakt.

3.3.4 Kritische massa

De omvang van de omgevingsdiensten varieert van 7 fte (netwerkorganisatie, Limburg-Noord) en 38 fte (Noord-Veluwe) tot 289 fte (Midden- en West-Brabant) en 580 fte (DCMR). Hoe groot de dienst is, hangt samen met het aantal inrichtingen en vooral met de hoeveelheid en omvang van de taken die gemeentebesturen aan de omgevingsdienst hebben overgedragen. Een maatstaf om de robuustheid van de omgevingsdienst aan te ijken, is het aantal en de variatie aan inrichtingen onder het gezag van de omgevingsdienst, in verhouding tot het aantal en de kwaliteiten van het personeel. Het lijkt logisch dat deze gegevens per omgevingsdienst beschikbaar zijn. Een registratie van inrichtingen zou bijvoorbeeld ten grondslag moeten liggen aan het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Uit de beschikbare openbare bronnen valt hier echter geen beeld van te verkrijgen.

Het is niet bekend hoeveel en wat voor soort inrichtingen onder het gezag van afzonderlijke omgevingsdiensten vallen. Slechts enkele omgevingsdiensten geven in hun verslagen aan wat het aantal bedrijven is waarop zij toezicht houden. De enige dienst die nu wordt gefinancierd op basis van het inrichtingenbestand (FUMO), en waar een accuraat inrichtingenbestand dus bijzondere waarde heeft, heeft veel moeite om dit bestand op orde te krijgen en houden: “De discussie over de actualiteit van het inrichtingenbestand blijft jaarlijks terugkomen,” noteren zij in hun begroting. Het is daardoor vrijwel onmogelijk om een vergelijking tussen omgevingsdiensten te maken, mede doordat het takenpakket van dienst tot dienst erg verschillend is. Het is al helemaal onmogelijk om te beoordelen of de omgevingsdiensten voldoende kritische massa hebben om hun taken naar behoren te vervullen. Het gevoel heerst dat een dienst met minder dan 100 fte niet voldoende kennis kan opbouwen, maar hier is geen harde onderbouwing voor. In de analyse uitgevoerd door de Gelderse omgevingsdiensten is wel aangegeven dat deze het beoogde kwaliteitsniveau alleen kunnen leveren door over en weer taken bij elkaar onder te brengen, zelfstandig kunnen zij dat niet.

3.3.5 Conclusie van de commissie

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren.

Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer omgevingsdiensten zijn dan op basis van inhoudelijke criteria nodig zou zijn. De vraag of het budget of het aantal mensen dat een dienst heeft op dit moment in verhouding staat tot de opgave van de dienst, is echter niet te beantwoorden met de nu beschikbare gegevens. Verdiepend onderzoek moet worden gedaan op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn. Een snelle en serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen is een eerste vereiste.

3.4. Delen van informatie en kennis

3.4.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de commissie-Mans was dat *“de beschikbaarheid, toegankelijkheid en analyse van data cruciaal is. Noodzakelijk is iets als een ‘omgevingsrecht-informatiesysteem’, dat door de diverse instanties wordt gebruikt en waarvan de bestanden door geautoriseerde personen kunnen worden geraadpleegd.”* De verplichting tot het delen van informatie is ook in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hóe aan deze verplichting voldaan moet worden.

De essentie van informatie-uitwisseling is dat hierdoor een informatiepositie wordt opgebouwd en patronen worden herkend. Beide zijn noodzakelijk voor succesvolle handhaving en eventuele (strafrechtelijke) vervolging.

Inspectieview Milieu is een landelijk beschikbaar systeem dat door de ILT beheerd wordt. Omgevingsdiensten betalen eenmalig aansluitkosten en jaarlijks een gebruikersvergoeding van 10.000 euro. Deelnemers aan het systeem Inspectieview Milieu worden geacht via die deelname aan de verplichting tot informatiedelen te voldoen. Elke deelnemende organisatie heeft minimaal één coördinator die door het bevoegd gezag in zijn organisatie gemachtigd wordt. De coördinator ziet toe op de juiste doelbinding van de eindgebruiker. De gegevens die aangeleverd worden, moeten voldoen aan het overeengekomen Informatiemodel; alleen op die manier kunnen gegevens van verschillende organisaties op een eenduidige manier gedeeld worden. Verder bestaan er afspraken over formats, wijze van aanlevering etc., die zijn vastgelegd in de aansluitovereenkomst.

Ook ten behoeve van kennisdeling en -ontwikkeling is informatiedeling een voorwaarde. Om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag is het nodig om te werken aan een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen, ook over regiogrenzen heen. Gedeelde informatie is noodzakelijk om die samenwerking te faciliteren. Als meer wordt samengewerkt en ervaringen worden gedeeld, leidt dit tot meer deskundigheid en daarmee tot verbetering van de kwaliteit van en consistentie in de uitvoering van VTH-taken.

Tot slot is voor een goede samenhang tussen de bestuurs- en strafrechtketen essentieel dat het strafrecht kan voortbouwen op bestuurlijke signalen. Ook hiervoor is het systematisch verwerken en analyseren van informatie dus cruciaal.

3.4.2 Praktijk

Op een aantal plekken is informatie ten behoeve van kennisontwikkeling voor vergunningverleners en toezichthouders te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om Kennisnet van Omgevingsdienst NL en Infomil, dat wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Niet duidelijk is hoeveel gebruik wordt gemaakt van deze informatie. Wel is duidelijk dat Omgevingsdienst NL veel nadruk legt op landelijke kennisdeling en dat omgevingsdiensten daar ook – hoewel beperkt – budget voor hebben vrijgemaakt.

Het delen van informatie en het delen van correcte informatie lopen in de praktijk tegen allerlei problemen aan. Eerdere onderzoeken laten zien dat niet alle omgevingsdiensten aangesloten zijn op Inspectieview Milieu. De laatste analyse, van de Algemene Rekenkamer, vermeldt nog steeds zes omgevingsdiensten die niet aangesloten zijn, waaronder drie Brzo-omgevingsdiensten. Hoe deze diensten voldoen aan de verplichting tot het delen van informatie, is niet bekend.

Ondanks een halvering van de gemaakte kosten voor Inspectieview Milieu sinds 2015, zijn de gebruikersbijdragen nu niet toereikend om deze kosten te dekken. Er resteert jaarlijks een tekort van 1,2 miljoen euro dat op dit moment gedekt wordt door het ministerie van IenW. Een problematisch punt is dat sommige omgevingsdiensten gezamenlijk één aansluiting delen, wat door andere aangesloten partijen als oneerlijk wordt beschouwd In 2019 heeft de ILT een enquête uitgevoerd onder de gebruikers van Inspectieview Milieu. Hieruit kwam onder meer naar voren dat binnen de organisatie geen belemmeringen zijn voor het gebruik van Inspectieview Milieu, maar dat de onbekendheid nog groot is en het een probleem is dat andere diensten nog niet zijn aangesloten. Daardoor zien toezichthouders veelal hun eigen informatie terug. Bovendien is de aansluiting op het eigen zaaksysteem problematisch. Er moet daardoor apart ingelogd worden op Inspectieview.

Gevraagd naar andere manieren van gegevens uitwisselen dan via Inspectieview Milieu, geeft een ruime meerderheid van de organisaties aan dat zij dit inderdaad doen. Het gaat dan om uitwisseling via emailverkeer of via periodieke data-uitwisseling. De omgevingsdiensten in Oost-Nederland wisselen gegeven uit via I-GO. Eén omgevingsdienst wisselt periodiek data uit met de Veiligheidsregio Haaglanden[35]. Daarnaast wordt verwezen naar deelname aan landelijke systemen zoals het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS), het BOA registratiesysteem (BRS), Firework Lifecycle Information and Tracing System (FLITS).

In haar signaalrapportage uit 2019 concludeert de ILT: *"Door de huidige vorm van het stelsel [van gegevensuitwisseling] is het moeilijk om informatie op landelijk niveau te genereren. Hierdoor heeft de stelselverantwoordelijk bewindspersoon weinig zicht op het functioneren van het VTH-stelsel".*

Advies Algemene Rekenkamer

De commissie heeft gesproken met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer. Deze onderzoekt (parallel aan het werk van de commissie) de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, gebaseerd op data over milieu-inspecties en milieuovertredingen. Omdat de Algemene Rekenkamer daarbij ook het delen van informatie via Inspectieview Milieu onderzocht, heeft de commissie hier geen eigen onderzoek naar gedaan. Het deelrapport van de Algemene Rekenkamer over data-uitwisseling is kort voor het verschijnen van dit advies gepubliceerd.[36] De commissie ziet dat de Algemene Rekenkamer drie clusters van problemen constateert bij Inspectieview Milieu:

- identificatie van bedrijfsvestigingen,
- niet-aangesloten toezichthouders en
- fouten in de data.

Voor een nadere beschrijving van deze problemen, verwijst de commissie naar het rapport van de Algemene Rekenkamer. De aanbevelingen die de Rekenkamer doet met betrekking tot Inspectieview Milieu zijn:

- *"de informatie uit Inspectieview bruikbaar te maken voor inzicht in het functioneren van het wettelijk VTH-stelsel, en daarmee de ILT in staat te stellen haar taak als interbestuurlijk toezichthouder beter uit te oefenen;*
- *het initiatief te nemen tot wetswijziging, zodanig dat aansluiting op Inspectieview niet een manier, maar de manier wordt om te voldoen aan de wettelijke plicht van toezichthouders om informatie uit te wisselen;*
- *de nog niet op Inspectieview aangesloten omgevingsdiensten aan te spreken op hun wettelijke plicht tot informatie delen."*

3.4.3 Conclusie van de commissie

De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. De commissie onderschrijft de constateringen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel. Daarbij is het opbouwen van *correcte* informatie cruciaal voor de professionaliteit van en kennisdeling tussen omgevingsdiensten en voor aansluiting tussen de bestuurs- en strafrechtketen.

[35] Maar één omgevingsdienst (vanuit de respondenten van de enquête) wisselt structureel gegevens uit met de veiligheidsregio, terwijl Inspectieview hiervoor primair is bedoeld. Zie Wabo art. 5.8.

[36] Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem.*

3.5. Interbestuurlijk toezicht

3.5.1 Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op VTH is niet los te zien van ontwikkelingen op het gebied van IBT in het algemeen. Daarom start deze paragraaf met een toelichting op het wettelijk kader en de ontwikkeling daarvan, om vervolgens in te zoomen op het IBT in het VTH-stelsel.

3.5.2 Wet RGT

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (wet RGT) in werking getreden. De wet RGT wijzigde tal van bestaande wetten, met voorop de Gemeentewet. De wet vertaalt de twee centrale ideeën van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen in wettelijke regels. Uitgangspunten waarop de wet RGT is gebaseerd, zijn:

- dat de invloeduitoefening door het Rijk op de uitvoering van medebewindstaken primair uitgaat van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vooraf en dus niet via toezicht achteraf,

- dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op provincies bij het Rijk. Als provincies expertise missen, laat de wet nog wel toe dat in dat geval het Rijk het toezicht uitoefent op de gemeente.

Het uitgangspunt dat alleen generiek 'repressief' toezicht acceptabel is (ingrijpen achteraf, door *vernietiging* van besluiten en door *indeplaatsstelling* bij taakverwaarlozing) leidde ertoe dat de nog bestaande vormen van specifiek toezicht uit allerlei specifieke sectorwetten moesten worden geschrapt. Het nabijheidsbeginsel betekende dat vormen van toezicht van het Rijk op de gemeenten geëlimineerd moesten worden, en dat het provinciaal bestuur de enige toezichthouder op de gemeente zou worden voor het toezicht op de bij wet opgedragen taken. Een belangrijk deel van de wet RGT bevat de regelingen voor het vernieuwde interbestuurlijk toezicht: bepalingen over interventie, oordeelsvorming en informatieverwerving.

Interventie-instrumenten

De wettelijke interventie-instrumenten zijn schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling. Bij indeplaatsstelling neemt het toezichthoudend gezag, als sprake is van taakverwaarlozing, dan een besluit, verricht een handeling of brengt iets tot stand in de plaats van het gemeentebestuur.

Het spiegelbeeld is schorsing en vernietiging: als een besluit van het gemeentebestuur in strijd met het recht of algemeen belang is, kan het toezichthoudend gezag dat besluit bij de Kroon voordragen voor vernietiging. Deze toezichtstaak is niet vrijblijvend. De wetgever legt de toezichthouder de verplichting op om op te treden als bepaalde omstandigheden zich voordoen. Neem als voorbeeld artikel 124 lid 1 Gemeentewet (verkort): "Wanneer de raad of het college een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (…) besluiten gedeputeerde staten (..) daarin namens de raad of het college (…)". Het gaat dus niet om een kan-bepaling maar om een dwingende reactie.

Zowel de indeplaatsstelling als de schorsing en vernietiging kunnen alleen worden toegepast in individuele gevallen[37]. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. De wet verplicht de toepassing van de interventieladder, voordat de toezichthouder kan overgaan tot indeplaatsstelling of schorsing en vernietiging.

[37] Er blijkt een generiek werkende interventie te zijn bij systematische grove taakverwaarlozing, maar deze is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw niet toegepast.

Oordeelsvorming

De (provinciale) toezichthouder moet zich een oordeel vormen over de wijze waarop de gemeenten en waterschappen hun wettelijke taken uitoefenen. Volgens de wet dient de toezichthouder te beoordelen of het onder toezicht staande bestuur alle bij wet gevorderde beslissingen naar behoren neemt, of het tijdig en naar behoren gevorderde handelingen verricht en of tijdig en naar behoren gevorderde resultaten tot stand brengt.

Informatieverwerving

Het stelsel kent twee vormen van toezichtsinformatie: *systematische* toezichtsinformatie en *incidentele* toezichtsinformatie. De Gemeentewet bevat een in een Amvb verder uitgewerkte regeling over de wijze waarop de toezichthouder aan *systematische* informatie komt. De colleges van B&W verstrekken systematische toezichtsinformatie over hun functioneren aan het verantwoordelijke college van GS. Volgens de wet dient de regelmaat (één of meermalen per jaar) en de omvang (de inhoud van de te verschaffen informatie) vooraf te worden bepaald. Het provinciaal bestuur kan het "wat, hoe en wanneer" van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vastleggen.

Een tweede vorm van informatie is te kenschetsen als *incidenteel*. Een brief van een burger, een signaal of een incident kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om informatie op te vragen bij een gemeente, bijvoorbeeld op grond van artikel 118 Gemeentewet ('bericht en raad'). Het kan daarbij gaan om 'misstanden' die zouden kunnen leiden tot *schorsing en vernietiging* dan wel tot *indeplaatsstelling*. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (opgesteld door BZK, IPO en VNG gezamenlijk) formuleert het als volgt: "Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse), door de toezichthouder of door signalen uit de media, of door personen en bedrijven.

Kortom, op enigerlei wijze moet een "piepsysteem" in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. (…) Na deze signalering dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan (…) Als tijdige en adequate informatie uitblijft, kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten."

3.5.3 Praktijk

Horizontaal toezicht

Al in 2017 meldden Pro Facto/Rug[38] en Berenschot[39] dat het horizontale toezicht vrijwel afwezig is als het gaat om de wijze waarop B&W zich van hun VTH-taken kwijten, al dan niet gebruikmakend van de Omgevingsdienst. Een steekproefonderzoek uitgevoerd ten behoeve van deze commissie bevestigde dit beeld. Van de onderzochte gemeenten (minimaal één per Omgevingsdienst) kon maar bij twee gemeenten een inhoudelijke bespreking van het VTH-beleid gevonden worden in de afgelopen drie jaar. De rapportage over de uitvoering van het VTH-beleid, die veelal jaarlijks opgesteld wordt, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen, bij een kwart niet, en bij het resterende kwart was de informatie niet eenduidig. Dit leidt volgens de commissie tot een bevestiging van de situatie die Berenschot in 2017 vond: het ontbreekt aan horizontaal toezicht op de omgevingsdiensten.

[38] Pro-facto (2017), Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.
[39] Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

Provinciaal IBT

Het verticale toezicht, door de provincies op de gemeenten en door het Rijk op de provincies, vult dit gat niet op. Het ontbreken van horizontaal toezicht leidt niet tot aanscherping of verdieping van het verticale toezicht. Het provinciale IBT beperkt zich in de praktijk tot zes of zeven onderwerpen. VTH is één van die onderwerpen. De algemene gang van zaken bij het VTH- toezicht is als volgt: jaarlijks vraagt het provinciaal bestuur aan de gemeentebesturen 'systematische informatie' over enkele VTH-onderwerpen:

- is (overeenkomstig de wettelijke verplichting) het beleids- en uitvoeringsplan vastgesteld?
- is het uitvoeringsprogramma vastgesteld?
- is er een evaluatie van de uitvoering beschikbaar?

Meldt het gemeentebestuur dat deze stukken zijn vastgesteld, dan is het toezicht voor dat jaar afgerond. Kan het gemeentebestuur de wettelijk verplichte documenten niet laten zien, dan krijgt het een aanmaning. De meeste provincies volstaan met een summiere rapportage over de staat van het VTH-stelsel. Als een gemeente het papierwerk op orde heeft, wordt al snel geconcludeerd dat er sprake is van 'adequaat handelen'. Het gaat daarbij dus vooral om de vraag of zaken juridisch geregeld zijn. De vraag naar het 'hoe' of 'waarom' blijft achterwege. Geconstateerde gebreken kunnen ook lang voortbestaan, de commissie trof gemeenten aan die nog steeds, jaren na de inwerkingtreding van de wet VTH, geen lokale kwaliteitsverordening hebben vastgesteld.

Enkele provincies vullen deze systematische gegevensverzameling aan met eigen onderzoek, onder de naam themagericht onderzoek of *reality check*. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek in de provincie Noord-Brabant naar 'Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen' (2017).[40] Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de uitvoering van VTH-taken in tien van de 15 onderzochte gemeenten niet op orde was, met aanmerkelijke milieu- en economische consequenties.

Overigens is op ambtelijk niveau sprake van meer frequente (inhoudelijke) contacten over de dagelijkse gang van zaken en individuele casussen en over ontwikkelingen die impact hebben op de omgevingsdienst. Vooral in de 'gouden driehoek' van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu hebben omgevingsdiensten, gemeenten en provincies veel contact. Hoewel dit niet binnen het formele IBT valt, is de interactie tussen de verschillende betrokkenen bij omgevingsdiensten, gemeenten en provincies, van groot belang.

De provinciale besturen houden geen toezicht op de omgevingsdiensten. Hoewel dat af en toe wel een onderwerp van discussie is, is men daar nooit toe over gegaan, en wel om twee redenen. De eerste reden is dat de provincie zelf deel uitmaakt van de omgevingsdienst, in de gemeenschappelijke regeling. Toezicht uitoefenen op de omgevingsdienst is dan in feite toezicht op zichzelf. De tweede reden is dat het IBT – zoals in de Gemeentewet geregeld – zich richt op besluiten en handelingen van het gemeentebestuur, niet op de voorbereiding van die besluiten. Het bevoegd gezag staat onder interbestuurlijk toezicht, niet de uitvoeringsorganisatie.

De marginale invulling van het interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de wettelijke VTH-taken is mede ingegeven door de gedachte dat het IBT eigenlijk een tweedelijnsvoorziening is; de primaire controle van B&W zou plaatsvinden in wat genoemd wordt de horizontale verantwoording van het college aan de gemeenteraad. In deze gedachtegang is de raad niet zozeer een van de drie bestuursorganen van de gemeente als wel een soort interne toezichthouder die controleert of het college zich aan de wet houdt. Deze gedachtegang kan op basis van het voorgaande worden beschouwd als een bestuurlijke fictie: onderzoek na onderzoek, ook door de commissie, laat zien dat gemeenteraden deze functie niet vervullen.

[40] Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen.*

Interbestuurlijk toezicht door de ILT

De minister houdt, in de vorm van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), toezicht op de uitvoering van een aantal taken door provincies en gemeenten. In dit toezicht op bestuursorganen gaat de ILT na of de provincies en gemeenten voldoende rekening houden met door het Rijk vastgestelde wet- en regelgeving en beleid. Wat het toezicht op de provinciale besturen betreft, gaat het om milieutaken waarvan de uitvoering aan de provincies is opgedragen in medebewind. Het toezicht op de gemeenten gaat om enkele specifieke taken die de gemeente uitvoert: de uitvoering van de Havenbeveiligingswet, de routering van gevaarlijke stoffen over de weg (op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) en de Wet Basisregistratie adressen en gebouwen.

Het toezicht op de provinciale besturen is met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht geregeld in art. 120 e.v. van de Provinciewet. Het systeem en de betreffende bepalingen zijn een kopie van de IBT-bepalingen in de Gemeentewet. De uitoefening van het Rijkstoezicht gebeurt met dezelfde mate van terughoudendheid als het provinciale interbestuurlijke toezicht. Bij het toezicht op de provincie ligt de nadruk op de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij de meest risicovolle bedrijven betreft dat vergunningverlening waarvoor GS bevoegd gezag is.

Informatieverwerving vindt in hoofdzaak plaats vanuit openbare bronnen; gegevens die al bij de inspectie aanwezig zijn en uit bilaterale overleggen. Alleen als daar een directe aanleiding voor is, vraagt de ILT informatie bij de provincie of gemeente op. Interventies bij provinciale besturen zijn in de praktijk schaars en terughoudend. Tien tot vijftien keer per jaar is op ambtelijk niveau contact met provincies. Een enkele keer concludeert de ILT[41] dat sprake is van taakverwaarlozing, met als uiteindelijke remedie indeplaatsstelling[42].

De ILT voert daarnaast binnen haar toezichttaken jaarlijks een risicoanalyse uit.[43] Zo bepaalt zij waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Deze ILT-brede risicoanalyse (IBRA) geeft in euro's de potentiële schade weer van de maatschappelijke risico's waarbij de ILT een taak heeft. Door deze risico's in euro's uit te drukken, kan de ILT ze onderling vergelijken. Voor de ILT is de IBRA daarmee een belangrijke factor bij de keuze waar zij haar capaciteit inzet.

De ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag geven. Het gaat dan om vergunningverlening voor Brzo-inrichtingen en RIE 4 inrichtingen (circa 800 grote milieubelastende bedrijven in totaal). Indien het advies niet wordt overgenomen, kan de inspecteur op eigen gezag bezwaar en/of beroep instellen. Deze constructie is geen IBT in de eigenlijke zin van het woord. Harde gegevens over het gebruik hiervan zijn niet beschikbaar.[44]

3.5.4 Conclusie van de commissie

De conclusie is dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij deze medebewindstaak uitvoeren.

[41] Ministerie van IenW (2019). Evaluatie Inspectieview.
[42] De sanering van het Zeeuwse bedrijf Thermphos is daarvan een voorbeeld.
[43] Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), signaalrapportage VTH-stelsel.
[44] ILT (2020), ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.

3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid

3.6.1 Inleiding

In de paragrafen hiervoor is aangetoond wat de effecten zijn van lokale autonomie en de huidige financieringssystematiek voor het VTH-stelsel. Naast de hiervoor genoemde aspecten, verdient ook de governance van het stelsel een nadere beschouwing. De governance kan condities creëren voor beter functioneren of deze juist belemmeren. Een uniforme opdracht op het niveau van de omgevingsdienst, eenheid in uitvoering, eenheid in beleid en eenheid in mandaat zijn daarbij voorwaarden.

3.6.2 Bestuursvorm

De huidige governance van de omgevingsdiensten is een vorm van verlengd lokaal en regionaal bestuur in de vorm van een publiekrechtelijke samenwerking met een openbaar lichaam volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.[45] Omgevingsdiensten hebben een bestuur van provincies en gemeenten samen. Dit bestuur stuurt vooral op financiën en niet primair op de inhoudelijke prestaties van de omgevingsdienst. Dat is ook niet goed mogelijk, omdat afgesproken takenpakketten, mandaat en kwaliteitsverordeningen per bevoegd gezag (kunnen) verschillen. De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handhavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handhavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.

3.6.3 De stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon

De staatssecretaris heeft de commissie gevraagd om een oordeel en een advies over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het VTH-stelsel. In verband daarmee heeft zij uitdrukkelijk de vraag gesteld of deze rolverdeling “voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”

De beantwoording van deze vraag begint bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Centraal in dit leerstuk staat het adagium “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”. Onlangs heeft de Raad van State in een advies over dit onderwerp bevestigd dat dit geldend staatsrecht is.[46] “*Algemeen wordt daarom aangenomen dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid”*, aldus de Raad van State.

Nu is de rol van het Rijk op het terrein van het omgevingsrecht in het algemeen en VTH in het bijzonder door allerlei ontwikkelingen steeds verder gereduceerd. De betreffende bewindspersonen hebben weinig bevoegdheden om zich in te laten met de toepassing en handhaving van het milieurecht. De meest concrete bevoegdheid is nog de mogelijkheid voor de ILT om te adviseren over vergunningen voor Brzo-inrichtingen. De inspecteur oefent deze bevoegdheid uit onder de verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon.[47] Een andere, meer algemene bevoegdheid staat in de Provinciewet.[48] Het gaat om de bevoegdheid van de minister om in de plaats te treden van een provinciaal bestuursorgaan, een onderdeel van het interbestuurlijk toezicht.

---

[45] Een aantal omgevingsdiensten had in eerste instantie die juridische status niet en had de vorm van netwerksamenwerking tussen overheden. De minister heeft dat als te licht beoordeeld en daarom een als vorm van gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam verplicht gesteld.

[46] Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid.*

[47] Tot het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid behoort ook de op artikel 44 Grondwet gebaseerde regel dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan hun minister. Dat geldt ook als een ambtenaar een aan zijn ambt geattribueerde bevoegdheid uitoefent. Zie Raad van State 2020, par. 2.6.

[48] *“Wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen, dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen, besluit Onze Minister wie het aangaat daarin namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning te voorzien ten laste van de provincie”.*

Een tweede onderdeel daarvan is de aan de minister toekomende bevoegdheid om een besluit van een provinciaal bestuursorgaan voor te dragen voor schorsing en vernietiging.[49] De bewindspersoon beschikt dus over de bevoegdheid om corrigerend op te treden als het provinciaal bestuur zijn VTH-taken niet naar behoren uitvoert. De bewindspersoon is daarmee verantwoordelijk voor de aanwending van die bevoegdheid. Zoals eerder opgemerkt: het interbestuurlijk toezicht wordt, ook door de bewindspersoon belast met het milieubeleid, met een grote mate van terughoudendheid uitgeoefend. De Raad van State bespreekt in zijn advies het concept 'stelselverantwoordelijkheid': het denkbeeld dat een minister aanspreekbaar moet zijn op de werking van een (wettelijk) stelsel als geheel, ook als die bewindspersoon geen relevante bevoegdheid bezit. De Raad betoogt dat stelselverantwoordelijkheid geen onderdeel uitmaakt van het geldend staatsrecht en, voor zover er betekenis aan toegekend kan worden, veelal oplost in de inlichtingenplicht van de bewindspersoon (artikel 68 Grondwet). Niettemin heeft het concept veel opgang gemaakt in het politieke discours. De Raad verklaart dat als volgt: *"Het terrein dat door uitplaatsing van taken en bevoegdheden verloren is gegaan wordt soms impliciet geprobeerd terug te winnen door gebruik van de hiervoor reeds aangestipte 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid'."*

In de praktijk wordt de 'stelselverantwoordelijkheid' vaak gebruikt om naar aanleiding van een incident de minister onder druk te zetten iets te doen wat op gespannen voet staat met de geldende bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen die de wetgever zelf eerder – soms in het zeer recente verleden – heeft geaccordeerd".[50] De Raad voegt daar nog aan toe: *"Gebruik van 'stelselverantwoordelijkheid' leidt bovendien gemakkelijk tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Dat tast de rechtszekerheid aan en draagt niet bij aan het beeld van een betrouwbare overheid. Daarmee wordt het tegenovergestelde bereikt van wat sommigen met de stelselverantwoordelijkheid beogen. In plaats van dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt versterkt, leidt zij eerder tot verwarring en overspannen verwachtingen."*

3.6.4 Conclusie van de commissie

De huidige governance op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een lastige vorm. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst en de sturing op kwaliteit en professionaliteit zijn gediend met een bestuur dat niet ook als opdrachtgever een ander belang heeft. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermengingen door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor worden beperkt. De commissie constateert dat de benodigde professionele distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken wordt belemmerd.

De commissie heeft in haar analyse van de governance gekeken naar alternatieven. Daarbij kwamen verschillende mogelijke organisatievormen op, zoals het zelfstandig bestuursorgaan en de Rijksdienst. Deze boden echter geen significante voordelen ten opzichte van de huidige vorm. Wel vindt de commissie het nodig om tekortkomingen in de governance op te heffen door veranderingen in het stelsel door te voeren.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie de gedachtegang van de Raad van State in deze ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Er is in de vraagstelling die aan de commissie is voorgelegd, niet gerept van "beïnvloedingsmogelijkheden" van de bewindspersoon maar van een "regierol" van het Rijk. Ook daarvoor geldt dat zonder duidelijke bevoegdheden een regierol van een bewindspersoon weinig meer inhoudt dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

[49] Provinciewet, hoofdstuk XVIII.

[50] Raad van State (2020), Ministeriële verantwoordelijkheid, p. 44/45.

4 TOEKOMST-BESTENDIGHEID

4.1. Inleiding

Rondom het VTH-stelsel speelt een aantal ontwikkelingen op de korte en langere termijn. In het rapport van Berenschot uit 2019 wordt een schets gegeven van een aantal trends en ontwikkelingen die spelen in de context van het stelsel. Het gaat dan om: demografie (vergrijzing), economie (krapte arbeidsmarkt, bezuinigingen), sociaal-cultureel (gezondheid, zero tolerance), technologie (digitalisering, cybersecurity), ecologie (energietransitie, ZZS, circulaire economie) en politiek-juridisch (Omgevingswet). Deze ontwikkelingen hebben invloed op het VTH-stelsel en de uitvoering ervan.

De commissie heeft in het kader van de vraag wat een toekomstbestendig stelsel nodig heeft vooral gekeken naar de impact die een aantal ontwikkelingen heeft. In het bijzonder naar de Omgevingswet, en ook naar economie (financiële situatie omgevingsdiensten) en naar ecologie, te weten de invloed van het streven naar een circulaire economie. Enkele andere trends die Berenschot identificeerde komen aan bod bij het oordeel dat de commissie in eerdere hoofdstukken geeft over de kennisbasis van de omgevingsdiensten.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is dat de commissie van mening is dat de verdere ontwikkeling van deze diensten is opgepakt. Bij de andere omgevingsdiensten is dit nog niet het geval. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend waarbij afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering.

4.2. Omgevingswet

De meest ingrijpende ontwikkeling op korte termijn is het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Deze is op dit moment voorzien voor 1 januari 2022, al kan deze datum nog wijzigen, afhankelijk van de discussie in de Eerste Kamer. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten en regelingen voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De commissie heeft gekeken of het VTH-stelsel functioneert onder de Omgevingswet en of wellicht een verschuiving van rollen plaatsvindt. Het advies van de commissie geldt nog steeds -en des te meer- wanneer de Omgevingswet in werking is getreden.

4.2.1 Omgevingsdiensten en de Omgevingswet

De vraag is of de ingrijpende stelselwijziging gevolgen heeft of zou moeten hebben voor het werk van de omgevingsdiensten. Het idee achter de wet was om het voor de omgevingsdiensten belangrijke hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht zo beleidsneutraal mogelijk over te nemen in de Omgevingswet, zij het dat een aantal aanpassingen onvermijdelijk was. De commissie begrijpt dat hierover een uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden omdat het begrip inrichting werd losgelaten en naar (milieubelastende) activiteit wordt gekeken.

Onder de Omgevingswet 'verhuist' een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt met het Invoeringsbesluit Omgevingswet dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen. Dit heet de 'bruidsschat'. Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, geluid of lozingen vanuit huishoudens. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 de tijd om de bestemmingsplannen om te zetten in omgevingsplannen. De omgevingsvisies van gemeenten moeten op 1 januari 2024 gereed zijn. Voor de provincies en het Rijk geldt dat zij hun omgevingsvisie gereed moeten hebben op 1 januari 2022.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de wettelijke kaders waarbinnen partijen opereren. Bevoegde gezagen zullen meer gebiedsgericht beleid ontwikkelen en krijgen meer beleidsvrijheid. De Omgevingswet vraagt dat meer wordt gekeken naar wat het bevoegd gezag mogelijk wilt maken, wat de risico's zijn en hoe daarvoor oplossingen worden gevonden. Het bevoegd gezag kan daarbij gemotiveerd afwijken van zijn eigen omgevingsplan.

4.2.2 Praktische gevolgen voor de werkwijze

De Omgevingswet heeft ook gevolgen voor de werkwijze van omgevingsdiensten. Ten eerste een praktische consequentie: meer activiteiten zullen onder algemene regels vallen. Dit betekent dat minder vergunningen afgegeven hoeven te worden, waardoor een verschuiving van vergunningplicht ('de voorkant') naar toezicht en handhaving ('de achterkant') plaatsvindt. Onder de Omgevingswet bestaan zowel activiteiten die vallen onder algemene regels als activiteiten die vergunningplichtig zijn. Vergunningplichtig of niet staat los van Brzo, al vallen de (activiteiten van) grote bedrijven vaker onder een vergunningplicht dan de kleine. Alle complexe bedrijven (afdeling 3.3 Bal) zijn sowieso vergunningplichtig en dat betreft zowel Brzo-bedrijven als niet Brzo-bedrijven.

Ten tweede kunnen gemeenten zelf algemene regels opnemen in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen maximumnormen worden opgenomen voor een aantal vormen van milieubelasting. Voor emissies naar lucht, bodem, geluid, trilling en geur vanuit de veehouderij gelden in de wet opgenomen 'kwantitatieve instructieregels' waarvan het bevoegd gezag in het omgevingsplan binnen een gegeven bandbreedte kan afwijken. Voor andere vormen van (lichte) milieubelasting is de gemeentelijke regelruimte geheel vrij. Vanuit het bedrijfsleven is richting de commissie de zorg geuit dat hierdoor ook verschillen kunnen ontstaan: per gemeente kan aan dezelfde activiteit een ander afwegingskader verbonden zijn. Dit kan, zeker bij complexere activiteiten, meespelen bij beslissingen waar een nieuwe activiteit uitgevoerd gaat worden.

De commissie voorziet dat hieruit een verandering in de positie van de omgevingsdienst zal voortvloeien. Onder de Omgevingswet zal de uitvoering van VTH immers ook de normen uit het omgevingsplan omvatten. De omgevingsdienst moet om die reden betrokken zijn bij de opstelling van de milieunormen in het omgevingsplan.

De minst vergaande vorm van betrokkenheid is een uitvoeringstoets: bij de voorbereiding van het omgevingsplan adviseert de omgevingsdienst over de uitvoerbaarheid van vergunningverlening en het toezicht en handhaving uit de in het omgevingsplan op te nemen milieunormen. Een tweede mogelijke vorm van betrokkenheid houdt in dat de omgevingsdienst het gemeentebestuur adviseert bij de opstelling van het omgevingsplan, in ieder geval het milieudeel van het plan. De expertise van omgevingsdiensten wordt dan ten volle benut bij het opstellen van omgevingsplannen. Een dergelijke betrokkenheid betekent dat de omgevingsdienst zich niet alleen met de toepassing maar ook met het opstellen van milieuregels bezighoudt.

4.2.3 Conclusies commissie

De commissie concludeert dat het basistakenpakket zoals opgenomen onder Omgevingswet niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende basistakenpakket. Wel is een gevolg voor het werk van omgevingsdiensten te verwachten: de uit te voeren taken worden complexer en omdat meer activiteiten met algemene regels worden gereguleerd zullen minder vergunningen worden afgegeven. De beoordeling van meldingen en toezicht en handhaving van algemene regels zullen daarentegen toenemen. De positie van de omgevingsdienst in termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel.

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering is een belangrijke stap in het opstellen van omgevingsplannen. De ‘uitvoering’ moet hierbij een gelijkwaardige partner voor ‘het beleid’ zijn. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

4.3. Toekomst vergunningverlening

Als één van de onderdelen van een toekomstbestendig VTH-stelsel heeft de commissie ook gekeken naar een nieuwe vorm van vergunningverlening. Al enige tijd kan door overheden gebruik worden gemaakt van koepelvergunningen voor meerdere bedrijven, waarbij één rechtspersoon als vergunninghouder optreedt. Hiermee is op een aantal plekken in het land positieve ervaring opgedaan. In de Omgevingswet blijft daarom de mogelijkheid bestaan om een koepelvergunning te gebruiken. De commissie meent dat door het beperkte gebruik van de koepelvergunning het nu niet mogelijk is om conclusies te trekken over het functioneren hiervan in de praktijk. Het gebruik van een koepelvergunning voor bedrijfsterreinen met complexe industrie vereist in ieder geval een adequaat kennisniveau en specialisme van de vergunningverlener en toezichthouders. Dit is overigens niet anders dan als deze bedrijven individueel een vergunning zouden aanvragen.

De commissie heeft ook gekeken naar vernieuwende bedrijfsconcepten die in het kader van een meer circulair werkend economisch systeem invloed kunnen hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een voorbeeld hiervan is de Green Deal Chemical Leasing. In dit bedrijfsconcept wordt het traditionele systeem van verkoop van grondstoffen aan een bedrijf vervangen door het leveren van een functionele toepassing, waarbij de leverende partij het eventueel ontstane afval weer terugneemt voor recycling of hernieuwd gebruik. De impact hiervan op het VTH-stelsel is vooralsnog niet duidelijk. De eerste evaluatie van dit concept laat zien dat vooral van belang is dat de wetgever duidelijkheid geeft over wat nu als afval gezien moet worden.[51]

[51] EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals.*

4.3.1 Samenwerken op onderwerpen m.b.t. circulaire economie

Het bevoegde gezag denkt vaak vooral in risico's en gevaren, bedrijven zien kansen voor reststromen. Bedrijven zijn hiermee aan de slag met het doel: Nederland volledig circulair in 2050.[52] Het uitgangspunt voor iedereen moet zijn dat circulair gebruik van stoffen veilig en verantwoord gebeurt. In de toekomst zal de situatie zich vaker voordoen dat omgevingsdiensten pilots moeten toestaan, waarbij bijvoorbeeld een circulaire grondstof wordt vergund terwijl een andere parameter in procesvoering daardoor slechter scoort.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers bij omgevingsdiensten en ILT bekijken een casus vanuit hun perspectief. Zij werken in opdracht van een gemeente, provincie of het Rijk. Het bevoegd gezag heeft uiteindelijk de zeggenschap. Onwenselijke verschillen kunnen ontstaan door de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met mogelijke risico's. Er zullen integrale afwegingen gemaakt moeten worden om duurzame projecten van de grond te krijgen. Dit moet transparant gebeuren, waarbij -ook voor raden en staten- zichtbaar is als het bevoegd gezag afwijkt van adviezen of besluiten (afhankelijk van het mandaat) van de omgevingsdienst. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit een hoog kennis- en deskundigheidsniveau vraagt en afstemming tussen de verschillende vergunningverleners. Bedrijven vinden dat het stelsel op dit punt onvoldoende garanties biedt. Ook benoemen zij dat de kwaliteit van de omgevingsdiensten tekortschiet om mee inhoud te geven aan deze ontwikkelingen, een uitzondering daargelaten.

Vergunningverlener en toezichthouder hebben elk hun eigen rol, maar moeten wel van elkaar weten wat is afgesproken en welke wetsinterpretatie wordt gehanteerd. Duidelijkheid en consistentie van beleid zijn hierbij onontbeerlijk. Wederzijds begrip tussen overheid en bedrijven, over hun houding ten opzichte van reststromen om interpretatieverschillen te kunnen duiden, helpt om risico's voldoende in beeld te brengen en comfort te geven bij beide partijen. Samenwerken vanaf het begin door vergunningverleners, toezichthouders en handhavers en het bedrijf door de casus samen door te spreken en vooraf ieders rol goed en duidelijk te definiëren is nodig.

Deze ontwikkelingen vragen van betrokken partijen tijd, aandacht en een oplossingsgerichte houding om nieuwe ontwikkelingen goed op te pakken. Het is zonder meer van belang dat het kennisniveau van vergunningverleners en toezichthouders voldoende is om hiermee om te kunnen gaan. Dit vereist continue aandacht voor de kwaliteit van instromend personeel en her- en bijscholing van al in dienst zijnde medewerkers.

Dit komt tot uiting in het feit dat bedrijven de kwaliteit van de meeste omgevingsdiensten op dit punt als onvoldoende beoordelen. De omgevingsdiensten signaleren ook zelf deze tekortkoming en wijten deze in belangrijke mate aan de financieringssystematiek en de beperkte beschikbare budgetten voor kennis- en deskundigheidsontwikkeling.

4.3.2 Conclusie commissie

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden.

[52] Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie.*

5 OORDEEL OVER HET STELSEL

5.1. Inleiding

Op basis van de conclusies in de voorgaande hoofdstukken komt de commissie tot een oordeel over het stelstel. Dat doet zij aan de hand van de fundamentele kenmerken van het stelsel. De commissie komt tot het oordeel dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit. De sinds de commissie-Mans gemaakte verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht leveren onvoldoende resultaat op. Deze hebben geen einde kunnen maken aan de fragmentatie en vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het belangrijkste gevolg daarvan is dat de omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen. De commissie is van oordeel dat het stelsel op een aantal punten simpelweg tekortschiet. Daarom is het stelsel niet maximaal effectief en slagvaardig. De belangrijkste oorzaken die de commissie ziet, zijn de volgende:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is te veel ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
  - een te kleine schaal van een aantal diensten,
  - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
  - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
  - Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.

- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.

- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijk-heid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

Hierna volgt een toelichting op deze beoordeling.

5.2. Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag

Zoals toegelicht in hoofstuk 3, concludeert de commissie dat het principe van onafhankelijkheid, en dus van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen, voorrang dient te krijgen boven het principe van nabijheid bij het bevoegd gezag. De keuze voor onafhankelijkheid hoeft niet te betekenen dat omgevingsdiensten geen oog zullen hebben voor de lokale context binnen een gemeente. Betrokkenheid is namelijk wel van belang voor het goed kennen van de context van instellingen waarop omgevingsdiensten toezicht houden. Hiervoor is nabijheid niet essentieel.

Onafhankelijkheid is onlosmakelijk verbonden met het verstrekte mandaat aan omgevingsdiensten. Dat mandaat schiet tekort. Daarmee prevaleert nabijheid over onafhankelijkheid. De commissie vindt dat ongewenst.

5.3. Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende

Op basis van de bestaande rapporten en informatie is voor een aantal omgevingsdiensten duidelijk dat de kritische massa onvoldoende is om de VTH-opgave in de regio naar behoren te realiseren. Het huidige aantal van 29 omgevingsdiensten, waarvan 6 Brzo-diensten, is te hoog en geeft te weinig garanties voor de vereiste robuustheid om milieuhandhaving op een goed niveau uit te voeren.

Bij de meeste diensten wordt gewerkt met outputfinanciering en een dienstverleningsovereenkomst. Outputfinanciering heeft geen relatie met het werkaanbod, namelijk het aantal vergunningplichtige inrichtingen. Bovendien werkt outputfinanciering contraproductief voor het maken van regionale afwegingen over de inzet van capaciteit. Het is niet uit te sluiten dat de toenemende druk op gemeentelijke financiën een negatief effect zal hebben op de dienstverlening van omgevingsdiensten.

Welke minimumomvang omgevingsdiensten moeten hebben, is nu niet te bepalen. Verdiepend onderzoek op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn, is vereist. Daarbij is een serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen een eerste vereiste. De diepgang van de analyse mag echter niet ten koste gaan van de snelheid; het stelsel is gebaat bij voortvarendheid.

5.4. Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort

Wat betreft informatie-uitwisseling en kennisdeling onderschrijft de commissie de constateringen van de Algemene Rekenkamer. Correcte informatievoorziening is noodzakelijk voor het effectief uitoefenen van toezicht en het garanderen van aansluiting op de strafrechtketen. Daarbij gaat informatie-uitwisseling verder dan louter data tussen omgevingsdiensten uitwisselen. Het gaat namelijk ook om patroonherkenning, het delen van ervaringen en kennisontwikkeling.

5.5. Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht

De benodigde distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH taken is in de ogen van de commissie in veel gevallen niet aanwezig. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermenging door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor in het gedrang komen.

De commissie constateert dat interbestuurlijk toezicht in dit geval te typeren is als ‘minimaal toezicht’. IBT is bewust ingericht om terughoudend en selectief te zijn. Zowel de provincies als de ILT vervullen toezicht allereerst via regelmatige zelfrapportages. In de praktijk betekent dit dat besturen van provincie en gemeente de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie het standpunt van de Raad van State ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Zonder duidelijke bevoegdheden kan een stelselverantwoordelijkheid of regierol van een bewindspersoon weinig meer inhouden dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

5.6. Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zijn belangrijke stappen in het opstellen van omgevingsplannen. De ‘uitvoering’ moet hierbij een gelijkwaardige partner voor ‘het beleid’ zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

5.7. Deskundigheid onvoldoende toekomstvast

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden. In verschillende gesprekken met het bedrijfsleven heeft de commissie vernomen dat zij nog niet altijd met omgevingsdiensten aan tafel kunnen zitten die beschikken over voldoende expertise toegespitst op het gebruik van nieuwe bedrijfsconcepten. Voor zowel het bedrijfsleven als de omgevingsdiensten kan dit frustrerend zijn.

6 ADVIES

6.1. Beantwoording vraag aan de commissie

In dit hoofdstuk geeft de commissie antwoord op de door de staatssecretaris gestelde vragen en geeft in het verlengde daarvan advies. De eerste vraag is hoe het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken is. Als onderdeel hiervan noemt de staatssecretaris mogelijkheden om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en wat daarvoor nodig is. Ook vraagt de staatssecretaris de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

6.2. Essentie van het advies

Doordat het stelsel niet functioneert zoals het is bedoeld, ontstaat schade aan de leefomgeving, economische schade en bestuurlijke schade. Schade die vermijdbaar is. Het publieke belang van een hoogwaardige zorg voor onze omgeving verdient beter. Het aangrijpingspunt voor verbetering is het versterken van de omgevingsdiensten. Dat is de centrale boodschap van de commissie.

Eerdere evaluaties en beschouwingen over het stelsel concludeerden dat het stelsel “in ontwikkeling is” en de kans moet krijgen om “door te ontwikkelen”. Dit is het geldende discours, constateert de commissie. De term ‘doorontwikkeling’ wordt dan gebruikt om te bepleiten dat binnen het stelsel verbeteringen mogelijk zijn en dat de deelnemende partijen, met behoud van autonomie, zelf de wil en het vermogen hebben die verbeteringen door te voeren. De commissie is echter van oordeel dat in de afgelopen jaren is gebleken dat doorontwikkeling niet de weg is om de noodzakelijke verbeteringen voor elkaar te krijgen. Er zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken. De commissie acht ingrijpende aanpassingen van het stelsel nodig, wil het opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving, nu en in de toekomst.

De commissie heeft ervoor gekozen om in haar advies niet te tornen aan de fundamenten van het stelsel, hiermee bedoelt de commissie dat de regionale omgevingsdiensten zijn georganiseerd volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat zou een te ingrijpend effect hebben op het functioneren van de omgevingsdiensten. De commissie bouwt daarom voort op deze fundamenten, maar ziet wel noodzaak om bepaalde punten dwingend te borgen in de uitwerking van het stelsel. De voorgestelde aanpassingen zijn aanzienlijk. Het publieke belang van een hoogwaardige leefomgeving moet centraal staan en niet de belangen van deze of gene overheid of belangengroep. Alle betrokkenen hebben daar tezamen voor te staan.

6.3. Tien maatregelen

Om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel zijn in de ogen van de commissie tien maatregelen nodig:

a. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio

h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure

i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

Hierna zijn de adviezen en de te treffen maatregelen nader toegelicht.

6.3.1 Versterken effectiviteit en slagvaardigheid

Robuustheid van de omgevingsdiensten is één van de pijlers onder slagvaardigheid en effectiviteit. Dat wil zeggen dat iedere omgevingsdienst opgewassen moet zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt een zodanige omvang met bijbehorende financiering dat de omgevingsdienst zijn taak op het gewenste niveau kan uitvoeren en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling, kwaliteitsverbetering en innovatie. Volgens de commissie is het volgende nodig om te zorgen dat de omgevingsdiensten optimaal zijn berekend op hun taak.

a) Ondergrens voor de omvang omgevingsdiensten verhogen

Een ‘kritische massa’ is vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de omgevingswet. Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De basis moet zijn dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket nu en in de toekomst zelf kan uitvoeren en alleen in uitzonderlijke gevallen kennis van elders haalt. Bovendien moet de omgevingsdienst voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen.

De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen is een kort aanvullend onderzoek nodig. Dit moet onverwijld worden uitgevoerd. Een analyse op dit niveau vergt inzicht per dienst in de aantallen en categorieën bedrijven, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.[53]

b) Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

Essentieel voor de robuustheid van de omgevingsdienst is niet alleen de omvang ervan, maar ook de kwaliteit van de bemensing. De wettelijke voorziening daarvoor (artikel 5.4 Wabo) garandeert dat niet. Van de wettelijk vereiste uniformering op het niveau van de omgevingsdienst komt daarmee weinig terecht.

De commissie is van oordeel dat het vereiste kwaliteitsniveau afgeleid dient te worden van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet. Dat kan dus per omgevingsdienst verschillen, maar niet op basis van “wat gemeenten overhebben voor de omgevingsdienst”. De omgevingsdienst dient te beschikken over deskundigheid die (minimaal) op hetzelfde niveau ligt als de deskundigheid waarover de onder toezicht gestelde bedrijven beschikken.

De commissie adviseert daarom de kwaliteitsverordening per bevoegd gezag voor de basistaken van de omgevingsdienst te schrappen. In plaats daarvan wil de commissie dat er per bevoegd gezag één besluit komt van het bestuur van de omgevingsdienst dat de voor de dienst benodigde kwalitatieve en kwantitatieve bezetting vastlegt voor de uitvoering van de basistaken, als afgeleide van de complexiteit van de onder toezicht staande bedrijven.

c) Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

De commissie vindt het wenselijk de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief. Naast de noodzakelijke verbetering bij de omgevingsdiensten adviseert de commissie ook om milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. In het totale stelsel is dat een belangrijk element.
Dit vergt een grote en veelomvattende inspanning, maar een eerste aanzet daartoe omvat in elk geval het volgende:

- zorgdragen voor BOA’s bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA’s van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit,
- het oormerken van recherchecapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit,
- het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket,
- het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als tweede lijn.

De commissie adviseert om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen. Uitbreiding van de capaciteit van het Openbaar Ministerie voor vervolging van aangebrachte zaken ligt in het verlengde hiervan: zolang niet elke partner beschikt over voldoende capaciteit zal de zwakste schakel de effectiviteit van de handhaving bepalen.

Een hogere prioriteit en capaciteit voor milieudelicten moet synchroon lopen met de prioriteiten van de Regionale Informatie- en Expertise Centra en daarmee van het Landelijke Informatie- en Expertise Centrum. Het gegeven dat het om ondermijnende criminaliteit gaat, maakt dat dit past bij het takenpakket van de RIECs en vanwege de omvang is het oppakken van dit thema urgent.

[53] De commissie heeft zich er rekenschap van gegeven dat de systematiek van het werken met inrichtingen in de Omgevingswet wordt losgelaten. In plaats daarvan gaat het om activiteiten. Voor het bepalen van de ondergrens vindt de commissie desondanks het aantal en de complexiteit van inrichtingen de enige passende maatstaf.

d) Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

Niet alle gemeenten hanteren hetzelfde basistakenpakket. Hoewel wettelijk verplicht, zijn er nog steeds bevoegd gezagen die zich niet aan de wet conformeren. De commissie vindt dit zeer verbazingwekkend. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken met hetzelfde basistakenpakket. Dat geeft eenheid in uitvoering, een level playing field en creëert ook condities voor de omgevingsdienst om beter te presteren. Als uitvloeisel van de omgevingswet vindt de commissie dat de omgevingsdiensten een adviesrol behoren te krijgen over de omgevingsplannen, waarbij het advies gepubliceerd wordt/ openbaar is. Dit is te zien als uitbreiding van het basistakenpakket.

De commissie adviseert dat gemeenten alleen aanvullende taken kunnen onderbrengen bij de omgevingsdienst als de plustaak goed is omschreven, apart gefinancierd en bemenst is. Het onderbrengen van aanvullende taken vraagt een bestuursbesluit.

e) Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

De commissie vindt de huidige financiering van de omgevingsdiensten niet passend in het licht van slagvaardigheid en effectiviteit. Vrijwel overal is gekozen voor outputfinanciering. Dat betekent dat de financiering wordt gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst voor een gemeente of provincie uitvoert. Dat is problematisch omdat die taken niet zijn afgeleid van een regionale risico-inventarisatie en regionale handhavingsstrategie: gemeenten bepalen wat de omgevingsdienst in de gemeente doet, en de optelsom is de regionale handhavingsstrategie.

Door deze financieringssystematiek zijn omgevingsdiensten bovendien in hun taakuitoefening afhankelijk van de financiële ruimte van bevoegd gezagen. Outputfinanciering geeft meestal maar beperkt ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie. Ook is advisering lang niet altijd meegenomen en als het budget voor het einde van het jaar op is, worden geen nieuwe zaken meer opgepakt.

Deze wijze van financieren belemmert de effectiviteit van toezicht en handhaving. De omgevingsdienst wordt zo een krap gefinancierde ‘uitvoeringsmachine’. De omgevingsdienst heeft te beperkte middelen om steeds te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de leefomgeving en wordt beperkt in zijn mogelijkheden. Bij de invoering van de Omgevingswet en voor nieuwe vormen van vergunningverlening is dat extra problematisch. De afhankelijkheid van het bevoegd gezag wringt eens te meer in tijden van bezuinigingen. Als gemeenten een begrotingstekort hebben, leidt dat in veel gevallen tot een beperking van de middelen voor gemeenschappelijke regelingen, en dus ook de omgevingsdiensten, zonder inhoudelijke discussie over wat de consequenties daarvan zijn.

Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie daarom dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. De commissie realiseert zich dat dit een beperking in de vrijheid van budget van lokale en regionale overheid betekent, en daarmee een ingreep is in de gegroeide financiële verhoudingen tussen overheden. Toch is het noodzakelijk om toezicht en handhaving effectief te laten zijn en meer milieuschade in de toekomst te voorkomen. Omdat dit ook een nationaal belang is, moet het Rijk bijdragen aan de financiering van de omgevingsdiensten.

f) Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen. De commissie vraagt specifiek aandacht voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht omdat zij heeft geconstateerd dat hierin geen verbeteringen zijn opgetreden en dat de bevindingen van de commissie-Mans dus nog onverkort van toepassing zijn.[54]

Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, dienen alle omgevingsdiensten, maar ook de waterschappen, de politie en ILT aangesloten te zijn op Inspectieview Milieu. Uiteraard is dat niet voldoende: Inspectieview dient ook daadwerkelijk gebruikt te worden voor de administratie van alle toezichtsactiviteiten, toezichtsbevindingen en handhavingsactiviteiten. Betrokken instanties (omgevingsdienst, milieurecherche, OM, FIOD) dienen alle beschikbare informatie over ongewone en verdachte transacties en handelingen systematisch en langdurig te bundelen en te verrijken om zodoende een basis te leggen voor succesvolle opsporing en vervolging. De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit is in grote mate afhankelijk van informatie en signalen uit het bestuursrechtelijk toezicht. Omgekeerd kan het bestuursrechtelijk toezicht meer risicogestuurd en gericht opereren als het kan beschikken over relevante informatie uit strafrechtelijke opsporingsactiviteiten. De bestanden dienen nauwkeurig bijgehouden te worden: datavervuiling kan nog schadelijker zijn voor de informatiepositie dan het ontbreken van gegevens. Wat betreft informatie-uitwisseling onderschrijft de commissie de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in dezen. De commissie adviseert de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

Essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen, is investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Om de kwaliteit en consistentie in de uitvoering van VTH-taken te verbeteren is het belangrijk te investeren in landelijke kennisdeling. Een gedeeld informatiesysteem is zoals gezegd daarvoor de basis. De kennisinstituten bij Omgevingsdienst NL en Bureau Brzo+ moeten meer body krijgen. Voor het eerste geldt dat specialismen daar belegd kunnen worden, zoals ook in de plannen van Omgevingsdienst NL bedacht, en dat Omgevingsdienst NL een voortrekkersrol krijgt in kennisdeling en innovatie. Daar zijn meer middelen voor nodig. Voor het bureau Brzo+ geldt dat dit zich zou moeten ontwikkelen tot landelijk expertise centrum voor complexe vergunningverlening, waarbij verschillende vergunnings- en toezichtregimesregimes op elkaar afgestemd moeten worden. Hier moeten maatwerkoplossingen worden ontwikkeld. Ook zou hier gewerkt kunnen worden aan een concernvergunning voor landelijk opererende bedrijven die beschikken over dezelfde inrichtingen/installaties (naar voorbeeld van de concernvergunning bij Schiphol en Chemelot). Dan kan vergunningverlening en inspectie efficiënter worden georganiseerd.

6.3.2 Versterken onafhankelijkheid

De commissie onderschrijft de in de opdrachtformulering benoemde noodzaak om de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken, om de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel te vergroten. Aanvullend op de hiervoor genoemde maatregelen vindt de commissie een aantal ingrepen noodzakelijk.

g) Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio.

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7 van het Besluit Omgevingsrecht ‘zorg dragen’ voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. De praktijk is echter dat elk bevoegd gezag een eigen risicoanalyse maakt, eigen prioriteiten stelt, eigen beleidskeuzen maakt en een eigen uitvoeringsprogramma opstelt. Zelfs met de meest welwillende deelnemers is het een heidense klus om uit al die ongelijksoortige bouwstenen één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid bij elkaar te puzzelen.

[54] Zie ook de “Opgaven” die het CCV de betrokken instanties mee geeft. *De markt de baas*, p. 41.

De commissie adviseert een omgekeerde procedure: de directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De documenten worden ter consultatie aan de aangesloten bevoegde gezagen voorgelegd. Het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst stelt beide documenten vast.
De directeur bereidt in aansluiting daarop jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor, dat ter vaststelling aan het bestuur van de omgevingsdienst wordt voorgelegd. De directeur maakt tot slot jaarlijks een evaluatie van de uitvoering, die als input dient voor het nieuwe jaarprogramma. Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en evaluatie (par. 7.2 van het Bor), op regionaal niveau doorlopen. Dat biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren: van zo'n twintig verschillende naar één gelijke opdracht per regio.

h) Versterking positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien benoemingsprocedure

Een omgevingsdienst dient, zeker waar het toezicht en handhaving betreft, te functioneren in relatieve onafhankelijkheid, op afstand van de uiteindelijk bevoegde bestuursorganen. Slechts voor een enkele omgevingsdiensten is dat gerealiseerd. De huidige praktijk is dat sommige diensten niet zelfstandig tot handhaving mogen overgaan, maar daarvoor eerst toestemming moeten vragen aan het bevoegd gezag. Dat geeft ruimte voor politieke keuzes om al dan niet te handhaven. Dat vindt de commissie ongewenst.

Daarom stelt de commissie voor dat de opdrachtgevers, de bevoegde gezagen, verplicht worden om een mandaat af te geven voor alle beschikkingen die dienen ter uitvoering van het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid van de omgevingsdienst. Het bevoegd gezag wordt in kennis gesteld van het besluit. In het geval van een dwingend lokaal belang om anders met een handhavingszaak om te gaan, zou het formeel bevoegde gezag (B&W of GS) ruimte moeten hebben om af te wijken door een aanwijzing aan de omgevingsdienst, onder gelijktijdig informeren van hun volksvertegenwoordiging. Daarmee wordt dezelfde situatie bereikt die ook op nationaal niveau geldt voor het geven van een aanwijzing aan een Rijksinspectie.

De directeur van de omgevingsdienst is nu de manager van de omgevingsdienst en belangrijkste adviseur van het bestuur. Om de positie van directeur omgevingsdienst meer statuur te geven adviseert de commissie, naast de uitbreiding van het mandaat, een verzwaarde benoemingsprocedure, waarin OM en Rijk ook een rol spelen.

6.3.3 Andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden

Tot slot formuleert de commissie een advies over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel als bijdrage aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon. De commissie heeft daarom de aan haar gestelde vraag als volgt geherformuleerd: "over welke bevoegdheden dient de bewindspersoon te beschikken om op een adequate manier de regie over het stelsel te kunnen voeren?"

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Ten eerste: het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt, moet worden uitgebreid, en ten tweede: het is nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro) actiever aanwendt.

i) Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

De commissie stelt voor het Rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. Dit staat weliswaar haaks op één van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht: het nabijheidsprincipe, maar op dit principe zijn al andere uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de woningcorporaties. Er zijn voldoende dringende redenen om dat ook hier te doen.

De commissie vindt het wenselijk dat dit Rijkstoezicht uitgevoerd wordt door de ILT. Dit kan verschillende vormen krijgen, maar het kan in elk geval niet 'sober en terughoudend' zijn, de huidige werkwijze. Die heeft ons immers gebracht in de situatie waar we nu zijn. Omdat de ILT zelf óók vergunningverlener en toezichthouder is en daarmee onderdeel uitmaakt van het VTH-stelsel, vereist een grotere rol van de ILT bij het toezicht op de omgevingsdiensten wel dat dit toezicht duidelijk gescheiden wordt van de eigen VTH-taken van de ILT.

De commissie adviseert om het toezicht van de ILT op de omgevingsdiensten gelaagd uit te oefenen en zowel systematisch als incidenteel. Wat het systematische deel betreft: artikel 5.6 van de Wabo verplicht de minister om elke twee jaar onderzoek te doen uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH. Daarbij aansluitend meent de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door de ILT. De centrale vraag van de stresstest dient te zijn: is de omgevingsdienst in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan. Daarnaast zal de ILT patronen signaleren uit incidenten en van een uitvoering die niet naar behoren is. De tweejaarlijkse analyse moet óók een kwantitatieve analyse omvatten. Deze stresstest zou tevens aangevuld kunnen worden met een systeem van visitatie, waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren.

Als het IBT zo is ingericht, heeft de bewindspersoon meer mogelijkheden om binnen het stelsel bij te sturen als lokaal en regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamd. In de analyse zijn genoemd: omgevingsdienstconstructies die afwijken van de opzet van het stelsel; het ontbreken van verordeningen inzake kwaliteitscriteria en het niet deelnemen aan Inspectieview. Al deze gevallen komen in aanmerking voor een interventie door de ILT. Verdergaand kan de bewindspersoon de ILT te vragen om per regio te toetsen of wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

j) Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

De commissie is van oordeel dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.

Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten. Het eerdergenoemde landelijk expertisecentrum (bij het Brzo+ bureau) kan de rol vervullen om de verschillende milieudoelstellingen en doel- en middelvoorschriften voor complexe inrichtingen met elkaar in balans te brengen.

7 EPILOOG

Met toenemende verbazing en verontrusting heeft de adviescommissie VTH zich gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel. In 2008 presenteerde de commissie Mans haar advies “De tijd is rijp”. De commissie van Aartsen constateert nu, bijna dertien jaar later, dat de tijd kennelijk toch niet rijp genoeg was om het advies volledig te implementeren. De packagedeal tussen overheden, de opschaling van de politieregio’s, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet.

Hoe erg is dat? “Het gaat toch in 90% van de gevallen goed”, kreeg de commissie regelmatig te horen. Dat stelt de commissie niet gerust. Om een paar redenen. De eerste reden is dat -anders dan ten tijde van de commissie Mans- niet systematisch wordt gevolgd hoe het gaat met de leefomgeving en met incidenten. Er zijn nauwelijks kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dat heeft overigens een duidelijke oorzaak: het stelsel is er niet op ingericht om die gegevens te verzamelen en er is geen sprake van onafhankelijk inhoudelijk toezicht op de prestaties van de omgevingsdiensten. Zo is er op zijn best aandacht voor incidenten. We weten dus simpelweg niet of het in 90% van de gevallen goed gaat.

De tweede reden is dat zowel de norm van 90% als ‘goed’ niet zijn gedefinieerd. Vinden we het acceptabel dat in 10% van de gevallen het milieutoezicht faalt? Dat als gevolg daarvan lucht, water en bodem meer verontreinigd raken? En de volksgezondheid meer te verduren heeft? Tien procent foutmarge is in ieder geval een andere norm dan we hanteren voor bedrijven. En wat is ’goed’? Is het ‘goed’ als geen sprake is van milieuschade? Of is onderdeel van ‘goed’ ook dat sprake is van een level playing field, zodat bedrijven erop kunnen vertrouwen dat regels op dezelfde manier worden toegepast en dus geen sprake kan zijn van ongewenst concurrentievoordeel of misbruik? Dan is er nog het thema van bestuurlijke schade. De uitvoeringspraktijk van de overheid ligt niet voor niets onder een vergrootglas, uitglijders van de overheid leiden tot een forse knauw in het vertrouwen in de overheid. Moet dat ook onderdeel zijn van de normering van ‘goed’? De commissie vindt van wel.

Met deze blik vindt de commissie dat het niet goed gaat met het VTH-stelsel. Het argument dat het binnen het stelsel goed kan gaan, en op veel plekken in het land ook goed gaat, overtuigt niet. Het stelsel moet ervoor zorgen dat het goed gaat. Dat vraagt een forse investering in de uitvoering. Het presteren van de omgevingsdiensten is de sleutel tot succes. Het voorbeeld van SODM werd veel genoemd: een gezaghebbende onafhankelijke toezichthouder, die ervoor zorgt dat ten aanzien van de delfstoffen- en energiewinning in Nederland overal dezelfde normen voor veiligheid en milieubescherming worden toegepast. Een dienst die de deskundigheid heeft om op niveau het gesprek te voeren met overheden en bedrijven. Een dienst die beschikt over de benodigde kennis en informatie. En die rekening houdt met regionale verschillen.

De commissie heeft niet zover willen gaan om voor te stellen het fundament van het stelsel aan te passen, door bijvoorbeeld over te gaan tot een gedeconcentreerde rijksdienst of een ZBO. Of te adviseren om sterk op te schalen. Dat zou de aandacht maar afleiden van waar het om gaat: versterken van de uitvoering. Dat neemt niet weg dat forse ingrepen nodig zijn. Ingrepen die in samenhang moeten worden genomen. Dus geen ‘cherrypicking’, zoals bij de invoering van het advies van Mans teveel het geval is geweest. Nee, investeren in de kwaliteit en de robuustheid van omgevingsdiensten. In kennisdeling en ontwikkeling. Het benodigde geld daarvoor vrijmaken. Stevig inhoudelijk toezicht houden en zo nodig ingrijpen. Alleen zo krijgt de leefomgeving de zorg die zij verdient.

8 BIJLAGEN

8.1. Uitkomsten internationale vergelijking

De commissie heeft gekeken of er punten zijn die we in Nederland kunnen leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende staatsinrichting van de landen maakt vergelijking ook niet eenvoudig. De commissie heeft voor haar analyse gebruik gemaakt van informatie die via het IMPEL-netwerk[55] en de ambassades opgevraagd is bij deze landen en van gesprekken met deskundigen.

Duitsland

De Duitse staatsinrichting, met op onderdelen grote bevoegdheden voor de afzonderlijke deelstaten, en de uitwerking daarvan op het VTH-stelsel, is goed beschreven. Voor vergunningverlening gelden deels federale en deels lokale regels, waarbij per deelstaat ook andere procedures kunnen gelden voor de inrichting van het VTH-proces. Enkele deelstaten kennen ook intern delegatie van bevoegdheden naar een tussenlaag (Regierungsbezirk). Er zijn diverse coördinatie-gremia waarbinnen deelstaten afstemming zoeken met elkaar en met de federale overheid over normstelling en handhaving. Dit zijn informele gremia, er is vanwege de federale structuur geen wetsbasis voor de Bondsregering om hier formeel coördinerend in op te treden. De commissie vindt met name de mate waarin VTH-processen informeel afgestemd worden een interessante notie, juist omdat deze plaatsvindt zonder formele noodzaak.

België

In vergelijk met Duitsland is in België de situatie duidelijk anders, hier zijn de vier gewesten zelfstandig bevoegd voor de meeste milieuwetgeving, en hebben de gemeenten voor kleinere installaties eigen vergunningverlening- en inspectieactiviteiten. Voor de meest eenvoudige categorie kan veelal volstaan worden met een melding of verklaring bij de gemeente. Voor complexere installaties is het gewest het bevoegd gezag, voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. In Vlaanderen is er tussen de gemeenten en tussen de gemeenten en het gewest sprake van duidelijke coördinatie in het optreden. Hiervoor is de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu ingericht, die “de organisatie van systematisch overleg met al de overheden die bevoegd zijn op het vlak van de handhaving van de milieuwetgeving” als taak heeft. Ook faciliteert de VHRM het opstellen van protocollen voor het handhavend optreden en fungeert ze als kenniscentrum. Ook hier ziet de commissie dat de uitwisseling van gegevens en coördinatie over het optreden een belangrijke bijdrage levert aan de effectiviteit van het stelsel.

[55] IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Online via: www.impel.eu.

Frankrijk

De regering-Macron heeft in 2018 een herziening van de milieuvergunningen in Frankrijk doorgevoerd, waardoor de vergunningverlening verder gestroomlijnd is. Er worden nu vier typen installaties en werkzaamheden onderscheiden, die nader onderverdeeld zijn en uiteindelijk leiden tot drie soorten toestemming: een vergunning (autorisation), een vereenvoudigde vergunning (enregistrement) of een meldingsplicht (déclaration). Alle drie verlopen via de prefect van het departement, de procedure en beoordeling is uniform voor de hele republiek. Bij departementsoverstijgende projecten wordt een coördinerend prefect aangewezen die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de vergunning. Wat betreft het toezicht is de situatie complexer, er is een groot aantal instanties met inspectiebevoegdheden, onderverdeeld naar onderwerp of naar grondgebied. Wel is er sprake van een nationaal handhavingsplan, waarin de inspectieprioriteiten worden bepaald. Er is ruimte voor de prefecten om af te wijken van dit plan, maar dat beperkt zich met name tot de frequentie van het aantal inspecties. De commissie constateert dat de opzet van het Franse stelsel sterk afwijkt van de methodiek die in Nederland wordt gehanteerd, wat ook veroorzaakt wordt door de sterkere positie van de centrale overheid. Niettemin zorgt de aanpak in Frankrijk wel voor een gelijk speelveld: in elk departement zou een vergunning op dezelfde grond beoordeeld moeten worden.

8.2. Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten

De commissie heeft voor het beoordelen van het functioneren van het horizontale en verticale toezicht op de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten een analyse gemaakt van openbaar beschikbare informatie bij provincies en gemeenten over het interbestuurlijk toezicht (provincies) en over het horizontale toezicht (gemeenteraden).

Hierbij zijn alle twaalf provincies onderzocht en per omgevingsdienst is steekproefsgewijs één gemeente onderzocht.

8.2.1 Toezicht door de provincies

Via een zoekactie in de openbare gegevens van de twaalf provincies is inzicht verkregen in de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen volgens de uitgangspunten van de wet. Een aantal provincies maakt dit ook (zeer) transparant openbaar, via websites of interactieve documenten waarmee eenvoudig achterliggende stukken ingezien kunnen worden. Goede voorbeelden in dezen zijn de provincies Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland.

Ook de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant maken op hun website openbaar hoe zij invulling geven aan het toezicht op gemeenten en wat de resultaten hiervan zijn.

Voor de provincies Groningen, Friesland en Zeeland werd alleen summiere informatie gevonden. De provincie Zeeland heeft geen specifieke informatie beschikbaar op haar website over de invulling van haar toezichtsrol. Uit een Statenbrief van 2016 valt op te maken dat deze provincie haar toezicht richt op Financiën, Archiefbeheer en de huisvesting Statushouders.

Het beeld dat ontstaat uit deze eerste informatieverzameling is dat een deel van de provincies de toezichthoudende rol serieus neemt en hier in het algemeen ook voldoende middelen voor uittrekken, wat onder meer zichtbaar is in de actieve openbaarmaking van beleidsstukken, brieven en rapportages.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat de toezichtsrol echter veelal ingevuld wordt door zelfrapportages: gemeenten worden uitgenodigd voor elk van de terreinen aan te geven of het beleid nog actueel is en of er achterstanden er zijn. Na controle van de ontvangen gegevens en de onderbouwing daarbij wordt per gemeente een oordeel gegeven: voldoet (groen), oranje (voldoet op enkele aspecten niet) of rood (voldoet niet). De brieven die gemeenten ontvangen naar aanleiding van deze rapportage zijn vaak zeer summier, met een beperkt aantal punten wordt aangegeven op welke terreinen de provincie verbetering wil zien. Deze systematiek past goed bij het uitgangspunt van de Wet RGT, maar heeft het risico dat dit tot een 'papieren exercitie' leidt. Het ministerie van BZK is in samenwerking met IPO en VNG al aan het verkennen op welke wijze deze rapportages anders ingevuld kunnen worden.

Ook al is het toezicht sober, het leidt er wel toe dat op basis van de ontvangen gegevens provincies met enige regelmaat ingrijpen. Bijvoorbeeld voor de huisvesting van statushouders zijn er gemeenten bekend waarbij de provincie interventies toepaste, tot en met indeplaatsstelling.

Sporadisch worden andere interventies toegepast, zoals het (zeldzame) voordragen van raadsbesluiten voor vernietiging door de Kroon of het geven van aanwijzingen aan gemeenten die – bijvoorbeeld – een bestemmingsplan weigeren vast te stellen. Veel vaker eindigt een interventie zonder dat er een formeel besluit wordt genomen: het feit dat een provincie een gemeente aanspreekt op een gebrek leidt er vaak toe dat dit hersteld wordt, in sommige gevallen ook omdat het bekendworden van het provinciale standpunt ertoe leidt dat een college van B&W door de raad ter verantwoording wordt geroepen. Ook dat is in lijn met de gedachte achter de wet RGT, waarbij horizontaal toezicht belangrijker wordt geacht dan verticaal.

Met betrekking tot het functioneren van het VTH-stelsel zijn er geen concrete aanwijzingen dat de provincie toezicht uitoefent op de inzet van gemeenten bij taken die in de omgevingsdienst zijn ingebracht. Dit is geen nieuw inzicht: ook Berenschot (2019) constateerde dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen verbeterd kan worden. Daardoor kan het voorkomen dat gemeenten bepaalde verplichtingen niet nakomen richting een omgevingsdienst, en daar niet op aangesproken worden door de provincie. Bij omgevingsdiensten is een complicerende factor dat het toezicht voor deze diensten gebaseerd is op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, die uitgaat van delegatie van bevoegdheden naar de gemeenschappelijke regeling, maar dat taken aan de omgevingsdienst op basis van de Gemeentewet en Omgevingswet gemandateerd worden door de gemeenten. Als de provincie deelnemer is in de regeling waar de omgevingsdienst onder valt, ontstaat een extra dilemma: de provincie wordt dan geacht toezicht te houden op de gemeenten waarmee ze zelf in de omgevingsdienst participeert. Alhoewel dit formeel geen belemmering hoeft te zijn, zal in de praktijk het vaak lastig zijn als gedeputeerden als toezichthouder moeten optreden tegen een college van B&W waarmee ze samen ook het bestuur vormen van de omgevingsdienst.

8.2.2 Toezicht door gemeenteraden

In de huidige situatie is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraden bij het houden van toezicht op het functioneren van de Omgevingsdiensten. Omdat deze ingericht zijn als gemeenschappelijke regeling, is een lid van het college van B&W bestuurslid van de Omgevingsdienst en wordt de raad geacht toe te zien op het functioneren van de Omgevingsdienst, in ieder geval voor zover het het werk betreft dat de Omgevingsdienst in opdracht van de eigen gemeente uitvoert.
Alhoewel op voorhand veel signalen verkregen waren dat dit horizontale toezicht in de praktijk niet goed functioneert, heeft de commissie gemeend om zelf via een steekproef te beoordelen of deze signalen grond hadden. Daarbij is per Omgevingsdienst in eerste instantie één gemeente geselecteerd, waarbij vervolgens vijf stukken zijn bekeken:

- Is er een kwaliteitsverordening voor de VTH-taken vastgesteld?
- Is er een handhavingsverslag?
- Is dit handhavingsverslag doorgezonden naar de raad?
- Heeft de raad een inhoudelijke bespreking gehad over het verslag of het VTH-beleid?

Welke conclusie trekt de provincie bij het IBT voor de gemeente, voor het omgevingsrecht? Bij het uitvoeren van het onderzoek bleek al snel dat bij ongeveer de helft van de gemeenten de raadsstukken moeilijk doorzoekbaar waren, waarvan de helft (een kwart van het totaal) dusdanig moeilijk dat niet met zekerheid vast te stellen is of er al dan niet een handhavingsverslag of een raadsbrief over het VTH-beleid in de periode 2018-2020 is verschenen. Vanwege deze praktische problemen zijn enkele gemeenten toegevoegd aan het onderzoek, maar dit veranderde de resultaten niet wezenlijk.

De commissie constateert dat de verplichting tot het vaststellen van een kwaliteitsverordening bij de meeste gemeenten op orde is. Ondanks de wettelijke plicht daartoe, ontbrak deze verordening echter nog steeds bij twee van de eenendertig onderzochte gemeenten.

Een recent handhavingsverslag, dat op grond van de kwaliteitsverordening jaarlijks aan de raad zou moeten worden toegezonden, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen (15/31). Bij een kwart kon worden vastgesteld dat er geen recent handhavingsverslag was verschenen, bijvoorbeeld doordat dit als apart punt vermeld werd bij het interbestuurlijk toezicht. Een brief van B&W waarmee het verslag aan de raad werd aangeboden, werd bij bijna alle verslagen gevonden (14/31). De inhoud hiervan varieerde van een pro forma brief tot een inhoudelijke toelichting op het verslag.

Zeer opvallend was dat het VTH-beleid, of de handhavingsrapportage maar in één van de onderzochte gemeenten inhoudelijk besproken is in de periode 2018-2020. In één andere gemeente werd een verslag gevonden van een bespreking van een rapport van de gemeentelijke rekenkamer over het VTH-beleid.

8.3. Gesprekspartners

De commissie heeft voor de totstandkoming van haar advies gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van een groot aantal personen die op persoonlijke titel of als vertegenwoordiger van een betrokken partij met de commissie spraken. Daarnaast is ook schriftelijk van belanghebbenden informatie ontvangen, wat door de commissie gebruikt kon worden bij haar werk. Via deze weg wil de commissie eenieder van harte bedanken voor de vrijgemaakte tijd voor het opstellen van een schriftelijke bijdrage en het voeren van een gesprek, en in het bijzonder:

- De vertegenwoordigers van VNG, IPO, Omgevingsdienst NL, ILT en de ministeries van IenW, BZK en JenV;
- De leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad;
- De vertegenwoordigers van VNO-NCW, VNCI, VNPI en Votob;
- Dhr. Broeksteeg (RUN), dhr. Ter Haar (ABD), dhr. Grin (UvA), mw. Jong (Deltalinqs), mw. Koopmans (OM), mw. Lambooy (Nyenrode), dhr. Vollenbroek (MOB)
- Mw. Van Someren, mw. De Sonnaville en dhr. Van Wilsem (Algemene Rekenkamer)

De commissie is verder veel dank verschuldigd aan een zestal personen die de commissie hebben ondersteund bij de organisatie van het werk, het uitvoeren van onderzoek en het samenstellen van het adviesrapport: dhr. Koopman, mw. Sturm en dhr. Van Olst (Lysias Advies), mw. Tieleman en dhr. Wijmenga (ministerie IenW) en dhr. De Ridder (RUG).

8.4. Geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem (gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen).*

Arena Consulting & Pro-Facto (2018), *De staat van het mandaat* – Provincie Noord-Brabant.

Berenschot (2017), *Evaluatie wet VTH (op weg naar een volwassen stelsel).*

Berenschot (2019), *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken* (Evaluatie van het instrumentarium).

CCV (2019), *De markt de baas (Een verkenning naar knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit).*

Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, commissie Mans (2008), *De tijd is rijp.*

Commissie voor de evaluatie van de RUD's, commissie Wolfsen (2014), *VTH: vertrouwen, tempo en helderheid (Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving).*

EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals.*

IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.
Online via: www.impel.eu.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), *signaalrapportage VTH-stelsel.*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.*

Interprovinciaal overleg (2016), *Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet.*

Lysias (2015), *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel (waaronder het stelsel van omgevingsdiensten).*
Ministerie van BZK (2020), *Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT).*

Ministerie van IenW (2019), *Evaluatie Inspectieview.*

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), *Veiligheid Brzo-bedrijven (Lessen na Odfjell).*

PBL (2018), *Balans voor de leefomgeving 2018.*

Pro-facto (2017), *Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.*

Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen.*

Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid (een ongevraagd advies van de afdeling advisering).*

Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken (onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco).*

Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie.*

Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), *Grondstof of afval (aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie.*

VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*

8.5. Reactie Bestuurlijk Omgevingsberaad

De Adviescommissie VTH heeft op 19 februari haar voorlopige bevindingen besproken met het Bestuurlijk Omgevingsberaad (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Openbaar Ministerie). Afgesproken is dat een verslag van dat overleg en de reactie van de commissie op de ingebrachte punten in het rapport opgenomen worden.

De partijen steunen dat er niet aan de fundamenten van het stelsel wordt getornd. Wel hebben zij vragen bij de onderbouwing van de bevindingen van de commissie, ook omdat zij zelf voorbeelden hebben van goed functionerende diensten en bevoegde gezagen die hun diensten aansporen tot handelen en strenger optreden.

De financiële krapte waar omgevingsdiensten mee te kampen hebben wordt eveneens herkend. VNG en IPO zien graag een concreet vervolg op het advies van de commissie over de normfinanciering. Dit is een punt voor de kabinetsformatie. Het is nodig dat het Rijk een grotere rol gaat spelen.

Ook worden opmerkingen gemaakt bij de adviezen die de commissie geeft over de strafrechtelijke handhaving. De vraag is of voldoende boa's beschikbaar zijn. Dit mist nog in het advies van de commissie. Ook zijn er wel afspraken gemaakt over de inzet vanuit de politie, maar worden die in de praktijk niet nagekomen. Het is dus nodig dat het hier vooral gezocht gaat worden naar een mechanisme om voldoende prioriteit aan milieuzaken te geven. Ook zou het dienstig zijn als milieucriminaliteit meer eenduidig wordt bestraft, de strafmaat wisselt nu nogal. Het gebrek aan goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen diensten wordt herkend. Een verbetering hierin draagt ook bij aan de effectiviteit van alle toezichthouders. Er is op dit terrein al veel in gang gezet en de aanwezige partijen zijn benieuwd hoe het advies van de commissie zich verhoudt tot de al lopende acties.

Wat niet door alle partijen wordt gedeeld is de door de commissie gewenste afstand van toezicht en handhaving tot het bevoegd gezag, om handhavend optreden te versnellen. Er zijn volgens sommigen voldoende voorbeelden te vinden waarbij bestuurders juist aandrongen op handhaving. Daarnaast zou er ruimte moeten blijven voor informele handhaving, bijvoorbeeld door als bestuurder het gesprek met een bedrijf aan te gaan.

Zowel IPO als VNG zetten vraagtekens bij een versterkte benoemingsprocedure voor de directeuur van de omgevingsdienst. Dat het Rijk en bijvoorbeeld het OM sterker betrokken worden, dat zien ook zij als goede zaak, maar de vraag voor hen is of dat moet leiden tot een andere benoemingsprocedure.

Verder zijn sommige partijen benieuwd hoe de commissie haar adviezen ziet in het licht van de Omgevingswet. Hoe verhoudt de oproep van de commissie tot uniformering zich tot de werking van die wet en gaat het beoogde werk van de omgevingsdienst dan niet overlappen met gemeentelijke taken? Andere aanwezigen zien juist wel een rol voor de omgevingsdienst, bijvoorbeeld bij de verwerking van toezichtssignalen in de beleidscyclus. Ook wordt nog gesproken over de rol van de ILT en het toezicht dat de commissie voorziet voor de omgevingsdiensten.

Als laatste wordt opgemerkt dat er weinig aandacht lijkt voor de Brzo-taken. De vraag aan de commissie is om hier in het rapport wel op in te gaan. Ook zijn de aanwezigen benieuwd hoe de commissie denkt over de samenwerking en de verhouding tussen de overheden in algemene zin, zoals het functioneren van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Reactie commissie n.a.v. de bespreking in het Bestuurlijk Omgevingsberaad

De commissie dankt de leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad voor hun inbreng in dit traject. De commissie is verheugd dat partijen aangeven de meeste zorgpunten van de commissie te herkennen.

Wat betreft de vragen omtrent onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen gaat de commissie er van uit dat het rapport daar voldoende duidelijkheid in biedt.

Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas, maar de commissie meent dat er op basis van de beschikbare informatie voldoende robuust conclusies te trekken zijn. Het is aan de partners in het VTH-stelsel om nu aan de slag te gaan met de aanbevelingen en daarbij ook een start te maken met het verzamelen van kwantitatieve informatie.

De commissie onderkent dat er zeker zaken goed gaan in het stelsel, daarom tornt de commissie niet aan de fundamenten van het VTH-stelsel. Wel moeten een aantal essentiële zaken verbeterd worden. Hierbij is kwalitatieve borging vereist.

Naar aanleiding van het gesprek zijn de onderwerpen financiering, boa's bij omgevingsdiensten en de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdiensten nader verduidelijkt in het rapport.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Mevrouw drs. S. van Veldhoven.

Samenstellers: **Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving**
De heer J.J. van Aartsen, voorzitter
Mevrouw ing. V.M. Dalm
Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans
Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon
Mevrouw mr. W. Sorgdrager

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Martine Tieleman
Jan Wijmenga

Datum: 4 maart 2021



Lysias Advies
Magdeleen Sturm
Andrew van Olst

Soesterweg 310D
3812 BH Amersfoort
T: 033 464 70 70
info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl