



KokxDeVoogd

Ontdek de staat van morgen

Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

7 september 2021

Dr. H.C. Borgers en Mr. A. de Boer

Inhoudsopgave

Samenvatting van de onderzoeksresultaten	i
De onderzoeksopdracht.....	i
Redeneerlijn bij de juridische uitwerking van de aanbevelingen	i
Overzicht van de juridische uitwerking van de aanbevelingen	iii
Hoofdrapport.....	13
1. Inleiding en onderzoeksopdracht	1
1.1 Het advies <i>Om de leefomgeving</i>	1
1.2 Vervolg vraag: hoe zit het juridisch?.....	2
1.3 Onderzoeksopdracht.....	3
1.4 Aanpak van het onderzoek	3
1.5 Redeneerlijn bij de juridische uitwerking van de aanbevelingen	4
1.6 Leeswijzer.....	7
2. Aanbeveling A. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen	8
2.1 Samenvatting van aanbeveling A.....	8
2.2 Onderzoeksvragen bij aanbeveling A.....	8
2.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvraag	8
2.4 Onderzoeksvraag A1. In welke regelgeving kan op welke manier een ondergrens worden opgenomen voor de omvang van omgevingsdiensten?	9
2.5 Onderzoeksvraag A2. Zijn hier voorbeelden van in andere regelgeving?	10
2.6 Onderzoeksvraag A3. Welke criteria zijn hierbij van belang?.....	12
2.7 Conclusie	13
3. Aanbeveling B. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen.....	15
3.1 Samenvatting van de aanbeveling.....	15
3.2 De onderzoeksvragen	15
3.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	15
3.4 Onderzoeksvraag B1. <i>Wat is er mogelijk binnen de huidige juridische kaders en welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken?</i>	17
3.4.1 Motief voor de juridische borging van de kwaliteitscriteria.....	17
3.4.2 Regionale vastlegging van benodigde kritische massa van de omgevingsdienst	19
3.4.3 Tussenconclusie	21
3.5 Onderzoeksvraag B2. Hoe kan juridisch worden geborgd dat bedoelde besluiten volgens een uniforme methodiek en uniforme criteria tot stand komen?	22
3.6 Onderzoeksvraag B3. Wie zou hierop toe kunnen zien?	22
3.7 Conclusie	22
4. Aanbeveling D. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst.....	25
4.1 Samenvatting van de aanbeveling	25
4.2 De onderzoeksvragen	25

4.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	25
4.4	Onderzoeksvraag D1. Welke juridische middelen hebben Rijk en provincie voorhanden om af te dwingen dat gemeenten de basistaken alsnog bij de omgevingsdienst beleggen.	27
4.5	Antwoord op onderzoeksvraag D2a. Waarom worden de beschikbare middelen niet gebruikt om de naleving van het basistakenpakket af te dwingen.....	28
4.6	Antwoord op onderzoeksvraag D2b. Wat kan worden geregeld ten aanzien van alternatieve middelen?	29
4.7	Conclusie	30
5.	Aanbeveling E. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering	32
5.1	Samenvatting van de aanbeveling	32
5.2	De onderzoeksvragen	33
5.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	33
5.4	Onderzoeksvraag E1. Is binnen de bestaande juridische kaders landelijke normfinanciering mogelijk?	34
5.5	Onderzoeksvraag E2. Welke regelgeving zou aangepast moeten worden om dit mogelijk te maken?.....	35
5.6	Conclusie	37
6.	Aanbeveling F. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling	38
6.1	Samenvatting van de aanbeveling	38
6.2	De onderzoeksvragen	39
6.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	39
6.4	Onderzoeksvraag F1. Waarom ontbeert de wettelijke regeling over informatie-uitwisseling het beoogde effect en hoe is dit te herformuleren?	39
6.5	Onderzoeksvraag F2. Hoe is de wettelijke verplichting te herformuleren?	40
6.6	Conclusie	42
7.	Aanbeveling G. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio.....	43
7.1	Samenvatting van de aanbeveling	43
7.2	De onderzoeksvragen	43
7.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	43
7.4	Onderzoeksvraag G1. Geldt onder het huidige recht een verplichting tot één uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio ...	44
7.5	Onderzoeksvraag G2. Is aanscherping op AmvB-niveau nodig en mogelijk?	44
7.6	Conclusie	45
8.	Aanbeveling H. Versterking positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien benoemingsprocedure	47
8.1	Samenvatting van de aanbeveling	47
8.2	De onderzoeksvragen	47
8.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	48
8.4	Onderzoeksvraag mandaat	48

8.5	Onderzoeksvraag Delegatie plus andere alternatieven voor het mandaat.....	49
8.6	Benoeming directeur	51
8.7	Conclusie	52
9.	Aanbeveling I. Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten	54
9.1	Samenvatting van de aanbeveling	54
9.2	De onderzoeksvragen	54
9.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	54
9.4	Onderzoeksvraag Vormgeving interbestuurlijk toezicht	59
9.5	Onderzoeksvraag ILT als toezichthouder	61
9.6	Conclusie	61
10.	Aanbeveling J. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen	63
10.1	Samenvatting van de aanbeveling	63
10.2	De onderzoeksvraag.....	63
10.3	Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen	64
10.4	Onderzoeksvraag J. Adviestaak op het omgevingsplan	64
10.5	Conclusie	65
	Bijlage I. Overzicht met relevante wettelijke bepalingen.....	67
	Omgevingswet	67
	Omgevingsbesluit	69
	Omgevingsregeling	73
	Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)	74
	Financiële verhoudingswet (Fvw)	76
	Bijlage II. Literatuur lijst	77
	Bijlage III. Gesprekspartners voor dit onderzoek	78

Samenvatting van de onderzoeksresultaten

De onderzoeksopdracht

Dit onderzoek gaat over de juridische uitwerking van negen aanbevelingen uit het advies *Om de leefomgeving*, dat in maart 2021 is afgegeven door de Adviescommissie vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze *Adviescommissie VTH* stond onder leiding van Jozias van Aartsen.

De Adviescommissie VTH constateert dat het essentieel is dat het stelsel van VTH goed moet functioneren om *vermijdbare milieuschade* te voorkomen.¹ Vervolgens constateert de commissie – kort gezegd – dat tien aanvullende maatregelen nodig zijn om de slagvaardigheid en effectiviteit van het stelsel VTH te verbeteren. Dit richt zich met name op de rol en organisatie van de omgevingsdiensten. De ondertitel van het advies *Om de leefomgeving* is wat dat betreft duidelijk: *Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*.

Onze onderzoeksopdracht gaat over de wijze waarop wettelijk geregeld kan worden dat omgevingsdiensten daadwerkelijk gangmaker kunnen zijn voor het bestuur. Het belang van de vermijdbaarheid van milieuschade maakt die rol van omgevingsdiensten een *no brainer*. Zij zijn nodig voor de robuustheid van het stelsel VTH. De onderzoeksvragen die ons zijn gesteld, gaan daarom uitdrukkelijk over *hoe* de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH kunnen worden uitgewerkt, niet over het *waarom* van die aanbevelingen.²

We zijn bij onze beantwoording uitgegaan van de regels in de Omgevingswet. Die zijn inhoudelijk vrijwel gelijk aan de regels in het huidige wettelijke kader van de Wabo.

De *Adviescommissie VTH* is duidelijk: er moeten verbeteringen worden doorgevoerd in het stelsel van VTH. Het is aan de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten om daarmee aan de slag te gaan. Ons rapport draagt hopelijk bij aan duidelijkheid over de richting die de beleidsmakers in kunnen slaan.

Redeneerlijn bij de juridische uitwerking van de aanbevelingen

Ons onderzoek laat zien dat er verschillende juridische mogelijkheden zijn om de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH uit te werken. Het verschil tussen deze juridische mogelijkheden is de mate waarin zij tot meer of minder aanpassingen zullen leiden in het bestaande wettelijke stelsel.

Om dit goed te kunnen duiden, hebben wij een redeneerlijn opgesteld. Met behulp van die redeneerlijn wordt inzichtelijk wat de juridische mogelijkheden betekenen voor het wettelijk stelsel VTH, zoals dat in de Omgevingswet staat.

De redeneerlijn gaat ervan uit dat er verschillende rollen moeten worden toebedeeld in het VTH-stelsel:

1. Verantwoordelijk voor de *onafhankelijke* uitvoering en handhaving;
2. Verantwoordelijk voor de *robuuste* inrichting van het stelsel VTH;
3. Verantwoordelijk voor de *borging* van het functioneren van het stelsel.

¹ *Om de leefomgeving*, blz. 6 en blz. 19.

² Wij behandelen negen van de tien aanbevelingen van de Adviescommissie VTH. We gaan niet in op aanbeveling C over de strafrechtelijke handhaving en vervolging. Dit ligt buiten scope van dit onderzoek en wordt apart uitgewerkt.

Ook gaat de redeneerlijn ervan uit dat er drie typen bevoegdheden moeten worden geregeld, die samenhangen met bovenstaande drie verantwoordelijkheden:

1. Bevoegd tot het *beslissen* over de toepassing en naleving van milieuregels;
2. Bevoegd tot het *organiseren* van de omgevingsdienst;
3. Bevoegd tot het *intervenieren* in het stelsel van VTH om dat goed te laten functioneren.

De concrete uitwerking van deze twee lijstjes hangt samen met de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen tussen het rijk, de provincies en gemeenten en de regionale uitvoeringsorganisaties die de omgevingsdiensten zijn. Deze samenhang is complex en zorgt ervoor dat de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* niet zonder meer of met een eenvoudige pennenstreek in de Omgevingswet kunnen worden geïmplementeerd. Daarvoor is het éérst nodig om per aanbeveling een nader onderscheid te maken, waar het verbetervoorstel van de aanbeveling in feite over gaat. Wij zien daarbij *drie typen verbetervoorstellen*, namelijk gericht op 1) het stelsel, 2) de uitvoering en 3) de relatie tussen beleid en uitvoering. Deze constatering brengt ons tot een vereenvoudigd figuur van de bestuurlijke niveaus en de essentie van de verbetervoorstellen van de Adviescommissie VTH.



Met dit schema verbinden wij de essentie van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* met de kenmerkende *verantwoordelijkheden* per bestuurlijk niveau. Dit werken we vervolgens in dit rapport per aanbeveling concreet uit met juridische mogelijkheden voor het regelen van de bijbehorende *bevoegdheden*. Waar nodig vermelden wij of het gaat om een toepassing van een bestaande juridische mogelijkheid of om de creatie van een nieuwe mogelijkheid als die nu nog niet wettelijk bestaat maar wel denkbaar en nodig is vanwege een aanbeveling van de Adviescommissie VTH. Daarbij gaan wij uit van het bestaande wettelijke kader dat relevant is voor het VTH-stelsel:

- *Organiek*: Provinciewet, Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen
- *Bijzonder*: Omgevingswet, Wet op de Veiligheidsregio's
- *Financieel*: Financiële-verhoudingswet.

Wij passen dit wettelijke kader dus concreet toe op iedere aanbeveling, met conclusies over de juridische verbetermogelijkheden in het VTH-stelsel, ter uitwerking van de aanbeveling van de Adviescommissie VTH.

Overzicht van de juridische uitwerking van de aanbevelingen

Opties voor juridische regeling van de aanbevelingen	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Aanpassingen in het juridisch kader voor VTH
Aanbeveling A. Ondergrens omvang omgevingsdienst			
<p>Opties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Laten vervallen van de aanwijzing van kringen van gemeenten die afwijken van de geografische congruentie met de Veiligheidsregio 2. Aanpassing Omgevingswet: schrappen van de mogelijkheid van gemeentelijke kringen 	<p>Het rijk is verantwoordelijk voor het wel of niet aanwijzen van de gemeentelijke kringen, en daarmee voor het wel of niet afwijken van de congruentie met de Veiligheidsregio's.</p>	<p>De bevoegdheid om afwijkingen toe te staan van de geografische schaal van de Veiligheidsregio is belegd bij de minister. Dat betekent dat <i>optie 1</i> de meest aangewezen juridische optie is ter uitvoering van aanbeveling A.</p> <p>De verdergaande optie 2 vergt aanpassing van de Omgevingswet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 houdt in dat de minister artikel 11.1 van de Omgevingsregeling intrekt, c.q. niet in werking laat treden op het moment van inwerkingtreding van de Ow. • Optie 2 vereist aanpassing van artikel 18.21 Omgevingswet. <p>Het gevolg van beide opties is dat alle gemeenten en provincies de schaalgrootte van hun omgevingsdienst(en) moeten heroverwegen. Zo nodig moeten zij de schaalgrootte van een bestaande omgevingsdienst aanpassen aan het wettelijk vereiste van geografische congruentie.</p>
Aanbeveling B. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen			
<p>Opties:</p>	<p>Het advies van de <i>Adviescommissie VTH</i> betekent</p>	<p>Ons advies is optie 2 te volgen. Die leidt tot een uniform regionaal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvulling van artikel 18.23 Omgevingswet met een

<ol style="list-style-type: none"> 1. Via een beschikking van het bestuur van de omgevingsdienst per gemeente en provincie. 2. Via een regionale kwaliteitsverordening. 3. Via rechtstreeks werkende regels in een AMvB. 	<p>dat het rijk verantwoordelijk wordt voor het vaststellen van landelijk uniforme criteria voor de minimaal vereiste kritische massa. Er is daarbij geen sprake van decentrale beleidsruimte om af te wijken.</p> <p>Vervolgens beveelt de <i>Adviescommissie VTH</i> aan dat de toepassing van deze criteria een regionale besluit vereist.</p>	<p>besluit over de toepassing van de kwaliteitscriteria en maakt het mogelijk om op regionaal niveau te zorgen voor samenhang tussen de personele bezetting van de omgevingsdienst en de regionale strategie voor uitvoering en handhaving inclusief het regionale uitvoeringsprogramma.</p> <p>Ongeacht de keus uit optie 1, 2 of 3 is het noodzakelijk dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd in artikel 18.23 Omgevingswet om landelijke criteria te kunnen stellen voor de voor kritische massa van de omgevingsdiensten.</p>	<p>grondslag voor de vaststelling van de landelijke criteria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gevolgd door vaststelling bij AMvB of bij ministeriële regeling van die criteria. • Bepalen dat de criteria zich richten op het bestuur van iedere omgevingsdienst. • Aanpassing van artikel 18.23 lid 1 Ow met een verplichting voor iedere gemeente en provincie om de bevoegdheid tot vaststelling van een kwaliteitsverordening te delegeren aan het bestuur van de omgevingsdienst. • Vervanging van artikel 18.23 lid 2 Ow door een nieuw artikellid dat bepaalt dat de kwaliteitsverordening ten minste moet uitgaan van de landelijke uniforme criteria voor kritische massa.
<p>Aanbeveling D. Uniform regionaal basistakenpakket</p>			
<p>Opties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Schorsing en vernietiging 2. Indeplaatsstelling 3. instructie 	<p>Er is in de praktijk sprake van interpretatieverschillen bij het wettelijk basistakenpakket.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor een zuiver geformuleerde wettelijke</p>	<p>Wij bevelen aan dat de wetgever zorgt voor een verbetering van de beschrijving van de basistaken waarover kennelijk in de praktijk sprake is van interpretatieverschillen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verduidelijking c.q. verbetering van alle onderdelen van het basistakenpakket die kennelijk multi-interpretabel zijn, in bijlage VI bij het Omgevingsbesluit.

	<p>regeling van het takenpakket ligt bij het Rijk.</p> <p>Vervolgens zijn de gemeenten en provincies verantwoordelijk voor de correcte opdracht van het basistaken aan de omgevingsdienst.</p> <p>Indien sprake is van een tekortkoming in deze opdracht dan moet via interbestuurlijk toezicht worden opgetreden tegen dit gebrek.</p>	<p>Indien sprake is van een gebrek in de gemeentelijke of provinciale opdracht aan de omgevingsdienst tot uitvoering van het regionale basistakenpakket, leidt tot de beste interventie, indien sprake is van een gebrek in het regionale basistakenpakket.</p> <p>Het interbestuurlijk toezicht moet worden ingericht op een wijze die is omschreven bij Aanbeveling I en wordt gebaseerd op taakverwaarlozing van de op de gemeente of provincie rustende zorgplicht omschreven in de Omgevingswet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventueel: toevoeging in paragraaf 2.5.2 van de Omgevingswet van een bevoegdheid voor de provincies of het Rijk om een instructie te geven aan een gemeente die het basistakenpakket niet goed opdraagt aan de omgevingsdienst.
Aanbeveling E. Landelijke normfinanciering			
<p>Mogelijkheden</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normfinanciering o.b.v. basistakenpakket of uitvoeringsprogramma 2. Financiering o.b.v. kwaliteitsverordening 	<p>Het rijk wordt op basis van de aanbevelingen van de <i>Adviescommissie VTH</i> verantwoordelijk voor het definiëren van de minimaal noodzakelijke middelen, ter uitvoering van de basistaken.</p> <p>De verantwoordelijkheid voor het toepassen van de normfinanciering zien wij als een</p>	<p>Wij hebben geconstateerd dat het invoeren van normfinanciering een inbreuk vormt op het stelsel van de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden. Normbedragen passen niet in het systeem van de Wet Financiële verhoudingen en doet afbreuk aan het beginsel van bestedingsvrijheid. Indien hiervoor toch gekozen zou worden geldt het volgende:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet en 13.10 en 13.12 Omgevingsbesluit. • Optie 2 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet.

	gebonden beslissing in verband met het basistakenpakket, Daarbij is geen sprake van decentrale beleidsruimte.	<p>Om de verantwoordelijkheid van het rijk te kunnen waarmaken voor het stellen van landelijke normfinanciering, zien wij twee opties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maken van een wettelijke grondslag van normfinanciering 2. Aanpassing van de regels over de (regionale) kwaliteitsverordening in de Omgevingswet. <p>De bevoegdheid tot het stellen van landelijk geldende normbedragen moet zich richten op het basistakenpakket. Dit kan worden geregeld in het Omgevingsbesluit. Daarbij moet wel een verband worden gelegd tussen de normfinanciering en het regionale uitvoeringsprogramma.</p> <p>De regionale doorwerking van deze normfinanciering kan worden geborgd in de (regionale) kwaliteitsverordening per omgevingsdienst.</p>	
Aanbeveling F. Informatie-verplichtingen			
Wij signaleren vier knelpunten bij de informatieverstrekking:	De wet verplicht tot informatie-uitwisseling en tot het gebruik	Voor deze aanbeveling kan het Rijk zorgen voor een versterking van de	<ul style="list-style-type: none"> • In artikel 13.13 Omgevingsbesluit

<ol style="list-style-type: none"> 1. Verplicht gebruik <i>Inspectieview Milieu</i> 2. Borging van de informatiehuishouding. 3. Uitbreiding van het aantal overheden dat <i>Inspectieview Milieu</i> moet gebruiken 4. Versterking van de kennisinstituten Brzo+ en Omgevingsdienst NL 	<p>van <i>Inspectieview Milieu</i>. Het is de verantwoordelijkheid van het rijk om de bedoeling en omvang van die verplichting duidelijk en volledig te regelen.</p> <p>Het is de verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuursorganen om de verplichting na te komen, door <i>Inspectieview Milieu</i> goed te gebruiken.</p>	<p>wettelijke verplichtingen van gemeenten, provincies en andere overheden met het vullen en gebruiken van <i>Inspectieview Milieu</i>.</p>	<p>uitdrukkelijk bepalen dat <i>Inspectieview Milieu</i> de enige manier is voor toezichthouders om te voldoen aan de wettelijke plicht van informatie-uitwisseling over het basistakenpakket.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artikel 13.14 Omgevingsbesluit aanvullen met meer organisaties die verplicht moeten aansluiten op <i>Inspectieview Milieu</i> • Toevoegen van inhoudelijke vereisten aan artikel 13.15, 13.15a en 13.15b Omgevingsbesluit met betrekking tot de registratie van gegevens in <i>Inspectieview Milieu</i>.
Aanbeveling G. Eén regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid en één regionaal uitvoeringsprogramma			
<p>Wij zien twee verbeterpunten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verduidelijken dat het om <i>regionale</i> strategieën en uitvoering gaat 2. Inrichten van een regionaal besluitvormingsproces 	<p>De wet regelt reeds dat sprake moet zijn van <i>uniform beleid</i> en van een <i>uniform uitvoeringsprogramma</i>. De wetgever kan verduidelijken dat dit gaat over <i>regionaal</i> beleid en <i>regionale</i> programmering. Ook kan de wetgever bepalen dat dit beleid en het programma moeten worden vastgesteld via een</p>	<p>De Omgevingswet kan worden uitgebreid met een grondslag voor de regionale beslissingsprocedure over de regionale strategieën en het uitvoeringsprogramma.</p> <p>Het Omgevingsbesluit kan vervolgens worden aangepast met die procedure. Ook kan het woordje</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van de artikelen 18.19 lid 1 Omgevingswet en 13.5 en 13.8 Omgevingsbesluit met betrekking tot de regionale besluitvorming over het uitvoerings- en handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma.

	regionale procedure (door de Adviescommissie VTH wordt dit de <i>'omgekeerde procedure'</i> genoemd).	'uniform' worden vervangen door "regionaal".	<ul style="list-style-type: none">• Aanpassing van artikel 13.5 lid 2 Omgevingsbesluit met het woord 'regionaal' in plaats van 'uniform'.
--	---	--	---

H) Mandaat directeur OD			
<p>Opties:</p> <p>1. Mandaat</p> <p>2. Delegatie</p>	<p>De verantwoordelijkheid voor de rol van de directeur van de omgevingsdienst ligt bij het bestuur van die dienst. Dat geldt ook voor de benoeming van de directeur.</p> <p>Op Rijksniveau moet gezorgd worden voor een duidelijke omschrijving van de regionale opgedragen taak om de rol van de directeur goed te regelen en borgen. Daarbij gaat het om de uitvoering en handhaving van het milieurecht binnen vooraf gestelde kaders.</p> <p>Dit kan niet met een wettelijk verplicht mandaat.</p> <p>In de plaats daarvan kan het rijk dit wel inrichten op basis van een opdracht om regels te stellen over mandaat in de verordening of <i>delegatie</i> van bevoegdheden aan het bestuur van de omgevingsdienst voor te schrijven. De omvang van het mandaat kan alleen op basis van</p>	<p>Een wettelijk verplicht mandaat is niet mogelijk, maar er zijn er wel twee andere opties:</p> <p>Optie 1. Maken van een wettelijke basis voor het treffen van een regeling in de (regionale) kwaliteitsverordening over de omvang van het mandaat (zie paragraaf 8.4). Hiervoor is een bestuurlijk akkoord noodzakelijk.</p> <p>Optie 2. Aanpassing Ow door regels te stellens over delegatie van bevoegdheden aan het bestuur van de omgevingsdienst.</p> <p>Voorts zijn er mogelijkheden om de positie van de directeur wettelijk te verankeren. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - beschrijving rol en taak directeur - rechtstreekse attributie aan de 'handhavingsambtenaar' - instelling van een Autoriteit <p><i>Invloed benoeming Rijk en OM</i></p> <p>De bevoegdheid van het Rijk en het OM om betrokken te zijn bij de benoeming van de directeur van de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet. Bijvoorbeeld: <i>'de gemeenteraad stelt regels over de uitoefening en over het benodigde mandaat voor de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden.</i> • Optie 2 vereist een grondslag in artikel 18.22 Omgevingswet, daarin dient delegatie te worden voorgeschreven.

	een bestuursakkoord worden overeengekomen.	omgevingsdienst kan op verschillende manieren geborgd worden. Wij adviseren tenminste een functieprofiel in de Omgevingsregeling op te nemen.	
Aanbeveling I. Inrichten Rijkstoezicht			
<p>Opties</p> <p>1. In het huidige gemandateerde stelsel de Gemeentewet aanpassen, in de bijlage, om rechtstreeks Rijkstoezicht mogelijk te maken</p> <p>2. Bij overdracht van bevoegdheden op grond van de Omgevingswet is geen wijziging van de Gemeentewet noodzakelijk.</p>	<p>De <i>Adviescommissie VTH</i> beveelt aan om het Rijk verantwoordelijk te maken voor het interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening door omgevingsdiensten.</p>	<p>In het huidige stelsel waarin geen bevoegdheden aan de omgevingsdiensten zijn overgedragen (gedelegeerd), vergt het instellen van Rijkstoezicht bij taakverwaarlozing aanpassing van de Gemeentewet. Rechtvaardiging voor het toezicht op de gemeentelijke invulling van de zorgplicht, zoals deze is opgenomen in de Omgevingswet, dient net zoals eerder bij de Wet VTH is overwogen te worden gebaseerd op de noodzaak voor een goede handhaving. Wij adviseren deze aanpassingen van de Bijlage van de Gemeentewet te overwegen.</p> <p>Indien wel bevoegdheden worden overgedragen aan omgevingsdiensten, is het huidige stelsel van IBT in de Wet gemeenschappelijke regelingen toereikend voor de omgevingsdiensten die bestaan uit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist een grondslag in de Bijlage van de Gemeentewet. • Optie 2 vereist opname van een basis van delegatie in de Omgevingswet. • Met betrekking tot de aanwijzing ILT: aanpassing van artikel 2 lid 1 van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving nadat Optie 1 of Optie 2 is vormgegeven.

		<p>gemeenten en provincies. Rijkstoezicht kan dan worden gebaseerd op de grondslagen in de Wet gemeenschappelijke regelingen.</p> <p>Indien ervoor wordt gekozen ILT aan te wijzen als bewaker van taakuitvoering dient in het Instellingsbesluit deze taak te worden opgenomen. Wij adviseren hierbij aandacht te besteden aan de functiescheiding. De toezichhoudende taken dienen te worden gescheiden van de huidige uitvoerende taken die ook in samenwerking met de omgevingsdiensten worden uitgeoefend.</p>	
Aanbeveling J. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdienst over omgevingsplannen			
<p>Opties:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verplicht stellen van het vragen van advies aan de omgevingsdienst, door de gemeente, over de milieuregels in het ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging van (onderdelen van) dat plan. 2. Bepalen dat het kan gaan om inhoudelijk advies en om een uitvoeringstoets. 	<p>De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het omgevingsplan. Dit omvat óók het stellen van milieunormen voor geluid, externe veiligheid, geur en lichthinder. Die regels hangen samen met de uitvoering van het regionale basistakenpakket. De uitvoering van dat basistakenpakket is een verantwoordelijkheid van de</p>	<p>De omgevingsdienst is momenteel niet formeel gerechtigd tot het uitbrengen van verplicht advies over de milieuregels in een omgevingsplan. Dat geldt ook voor de uitvoeringstoets op die regels. Deze advies- en toetsingsbevoegdheid moet worden toegevoegd aan het Omgevingsbesluit, gelet op de regionale verantwoordelijkheid voor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Toevoegen van wettelijke grondslag in paragraaf 16.2.3 Ow voor het toekennen van een adviesrecht voor de omgevingsdiensten. • Aanpassen van de titel van paragraaf 16.2.3 Ow in 'Betrokkenheid van andere bestuursorganen en instanties'. • Toevoegen van de adviestaak aan de basistaken van de

	<p>omgevingsdienst, op basis van de wet en met een koppeling aan de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie en het regionale uitvoeringsprogramma.</p>	<p>de uitvoering van het basistakenpakket.</p>	<p>omgevingsdienst in bijlage VI van het Omgevingsbesluit.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daarbij bepalen dat de adviestaak bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> ○ inhoudelijk advies ○ uitvoeringstoets.
--	---	--	--

Hoofdrapport

1. Inleiding en onderzoekopdracht

1.1 Het advies *Om de leefomgeving*

Op 4 maart 2021 verscheen het rapport *Om de leefomgeving*, dat is opgesteld door de Adviescommissie vergunningverlening, toezicht en handhaving (*Adviescommissie VTH*) onder voorzitterschap van Jozias van Aartsen. Deze *Adviescommissie VTH* is in de zomer van 2020 ingesteld door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) met als opdracht om:

- een kritische analyse te maken van het huidige VTH-stelsel;
- advies uit te brengen over de versterking hiervan, zoals over mogelijkheden om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders (omgevingsdiensten) te versterken;
- een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en welke mogelijkheden er zijn voor het Rijk om haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

Bij de beantwoording van deze vragen is de *Adviescommissie VTH* uitgegaan van het fundament onder het stelsel VTH, zoals dat in 2008 is geformuleerd door de commissie Mans in diens rapport *De tijd is rijp*. Sinds dat rapport heeft het stelsel VTH zich ontwikkeld tot het huidige niveau, vanuit een bottom up benadering en met tussentijdse wetgeving om het stelsel te borgen. De *Adviescommissie VTH* constateert dat de verbeteringen die sinds 2008 zijn doorgevoerd in de toepassing en uitvoering van het milieurecht onvoldoende resultaat opleveren. Het stelsel wordt nog steeds gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid, terwijl dat juist niet de bedoeling was van het advies *De tijd is rijp*. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat de omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is.

De *Adviescommissie VTH* concludeert dat vermijdbare milieuschade ontstaat, doordat het stelsel VTH niet functioneert zoals bedoeld. Om dit op te lossen worden vervolgens tien ingrijpende maatregelen gepresenteerd. Daarbij ligt de focus bij de versteviging van de omgevingsdiensten. Er wordt dus niet getornd aan het fundament van het VTH-stelsel. De *Adviescommissie VTH* beveelt kort gezegd het volgende aan:

- 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.

1.2 Vervolg vraag: hoe zit het juridisch?

De bedoeling van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* is duidelijk. Er moeten verbeteringen worden doorgevoerd om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast VTH-stelsel. Het rapport heeft veel punten blootgelegd waar de rijksoverheid en de provincies en gemeenten mee aan de slag moeten. Dat gaat over het toezicht op de omgevingsdiensten, een effectievere vorm van financiering van die diensten en de borging van de onafhankelijkheid van de diensten ten opzichte van hun opdrachtgevers.

Er is een kabinetsreactie in voorbereiding, als antwoord op het rapport.³ Voordat deze reactie kan worden vastgesteld, heeft het ministerie behoefte nadere informatie te verzamelen op een aantal aspecten bij de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*. Een van die aspecten gaat over de vervolgvraag, wat juridisch nodig is om de aanbevelingen te kunnen realiseren. Meer in het bijzonder zijn hierover negen deelvragen geformuleerd:

- A. In welke regelgeving kan op welke manier een ondergrens voor de omvang van omgevingsdiensten worden opgenomen? Zijn hier voorbeelden van in andere regelgeving (bijvoorbeeld Wet op de veiligheidsregio's)? Welke criteria zijn hierbij van belang?
- B. De *Adviescommissie VTH* stelt dat de kwaliteitsverordening zoals nu bedoeld in artikel 5.4 Wabo wordt geschrapt en adviseert om 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. Wat is er mogelijk binnen de huidige juridische kaders en welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken? Hoe kan juridisch worden geborgd dat bedoelde besluiten volgens een uniforme methodiek en uniforme criteria tot stand komen? En wie zou hierop toe kunnen zien?
- C. Buiten scope van dit onderzoek en rapport.⁴
- D. Het basistakenpakket voor omgevingsdiensten is juridisch vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht. Er zijn gemeenten die deze taken nog niet bij een omgevingsdienst hebben belegd. Welke juridische middelen zijn voor het Rijk en de provincie voorhanden om af te dwingen dat deze taken alsnog bij de betreffende omgevingsdienst worden belegd? Als middelen voorhanden zijn (IBT): waarom worden ze niet gebruikt? In het geval niet de juiste middelen voorhanden zijn: wat moet hiervoor worden georganiseerd? Welke regelgeving zou hiervoor gewijzigd moeten worden?
- E. Is binnen de bestaande juridische kaders landelijke normfinanciering mogelijk? Welke regelgeving zou aangepast moeten worden om dit mogelijk te maken?
- F. Waarom sorteert wettelijke verplichting uit het Besluit Omgevingsrecht/Omgevingsbesluit tot informatie-uitwisseling en investering in kennisontwikkeling en kennisdeling niet het beoogde effect? Hoe te herformuleren zodat partijen zich verplicht voelen om dit wel te doen?
- G. Geldt onder het huidige recht de verplichting tot één uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio? Is aanscherping op AMvB-niveau nodig en mogelijk?
- H. Is het binnen de kaders van de geldende regelgeving mogelijk om de directeur van een omgevingsdienst een verplicht mandaat te geven (verband houdend met de uitvoering van taken

³ Het rapport *Om de leefomgeving* is al wel aangeboden aan de Tweede Kamer, met aankondiging van de kabinetsreactie. Kamerstukken II, 2020–2021, 22343, nr. 295.

⁴ De uitwerking van aanbeveling C, over de verbeteringen in de strafrechtelijke handhaving en vervolging, vindt plaats in een ander traject.

uit het basistakenpakket)? Welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken? Hoe kan er uniformering plaatsvinden in de mandaten? Kan er bijvoorbeeld een standaardmandaat ontwikkeld worden door de VNG en IPO? En kan deze onder de bestaande regelgeving verplicht aan gemeenten worden opgelegd? Als dit niet kan, welke regelgeving zou moeten worden aangepast. Is delegatie van bevoegdheid een optie binnen de bestaande regelgeving? Waarom wel of niet? Welke regelgeving zou moeten worden aangepast?

- I. Welke juridische mogelijkheden (bevoegdheden en actoren) zijn er nu om Rijkstoezicht op Omgevingsdiensten (opdrachtgevers/eigenaren) in te richten? Of bestaat die bevoegdheid uitsluitend ten aanzien van de opdrachtgevers? Wat is ervoor nodig om tot Rijkstoezicht (MinlenW) te komen? En zou dat door de ILT kunnen?
- J. Wat moet er juridisch geregeld worden om de omgevingsdiensten verplicht te laten adviseren op de omgevingsplannen en bij afwijking van dit advies het advies samen met het besluit voor te leggen aan de raden/provinciale staten?

1.3 Onderzoekopdracht

Ons bureau is gevraagd om de vraag en de negen deelvragen bij de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* te beantwoorden, met als resultaat een rapport waarin wij per deelvraag één of meer opties geven voor de juridische realisatie van iedere aanbeveling. Deze opties moeten zo uitgebreid mogelijk juridisch worden beargumenteerd. Tevens moet ons rapport voorzien in een overzichtstabel, waarin per aanbeveling wordt aangegeven of er iets juridisch moet worden geregeld en zo ja, wat dan en door wie.

Het doel van dit onderzoek is dat de beleidsmakers een goede afweging kunnen maken over de juridische implicaties van het opvolgen van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*. Het rapport gaat daarom uitdrukkelijk over *hoe* de aanbevelingen juridisch kunnen worden uitgewerkt en niet over het *waarom* van de aanbevelingen.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Om tot een antwoord te komen bij iedere deelvraag, hebben wij onze behandeling van die vragen als volgt gestructureerd :

- *Analyse*: wat is de juridische context bij de aanbeveling van de Adviescommissie VTH?
- *Opties*: wat zijn de juridische mogelijkheden ter uitwerking van de aanbeveling?
- *Consequenties*: tot welke wettelijke aanpassingen leidt een bepaalde juridische mogelijkheid?

Deze driedeling hebben wij aangehouden bij de aanpak van het onderzoek. Daarbij hebben wij drie methoden van onderzoek toegepast:

- Wetsanalyse op basis van *deskresearch*, dat wil zeggen een nauwkeurige juridische analyse door onze adviseurs van alle wet- en regelgeving die relevant is per deelvraag uit de opdracht. Deze deskresearch hebben wij kunnen verrichten op basis van onze juridische know how met betrekking tot regionale samenwerking, de Wet gemeenschappelijke regelingen en het stelsel VTH in het bijzonder. In **bijlage I** staat een overzicht van de meest relevante wettelijke bepalingen uit het stelsel Omgevingswet, uit de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Financiële verhoudingswet. In **bijlage II** staat een overzicht van de literatuur die in de deskresearch is betrokken. Het resultaat van dit deel van onze aanpak bestaat uit een notitie met een beschrijving van het juridische kader en de juridische mogelijkheden per gestelde deelvraag. Dit is besproken met de begeleidingscommissie voor deze opdracht. De notitie legt tevens de basis voor het eindrapport.

- Vergelijking van het VTH-vraagstuk met oplossingen die in andere domeinen (niet VTH) zijn gekozen, op basis van *interviews* met een aantal representatieve gesprekspartners die ervaring hebben met die andere domeinen. Van de interviews hebben wij gespreksaantekeningen gemaakt, die besproken zijn met de begeleidingscommissie voor deze opdracht. Wij hebben de informatie uit de interviews naar eigen inzicht gebruikt bij onze beantwoording van de deelvragen. Die antwoorden zijn dus geheel onze verantwoordelijkheid en de inbreng van de gesprekspartners is nergens letterlijk verwerkt in dit rapport. In **bijlage III** staat een overzicht van de gesprekspartner.
- Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen, door middel van deze *rapportage* over de resultaten van het onderzoek. Daarbij houden we focus op de ‘hoe vraag’. Het rapport geeft per aanbeveling antwoord op de deelvragen en leidt tot een advies over de hoofdvraag: hoe de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* juridisch kunnen worden vormgegeven. Wij hebben dit rapport autonoom opgesteld, voor eigen verantwoordelijkheid, uiteraard wel met oog voor de input en vragen vanuit de opdrachtgever en begeleidingscommissie.

1.5 Redeneerlijn bij de juridische uitwerking van de aanbevelingen

Het stelsel VTH heeft een duidelijk doel: de *rechtmatige en doelmatige uitvoering en handhaving van het milieurecht*. Dit doel is een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het stelsel VTH en is een essentiële bouwsteen voor de juridische uitwerking van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*.

Het functioneren van dat stelsel VTH is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuursorganen die een taak of bevoegdheid hebben in het stelsel VTH. De *Adviescommissie VTH* heeft deze verantwoordelijkheid uitdrukkelijk als uitgangspunt genomen en heeft daarbij goede nota genomen van het advies van de Raad van State over het leerstuk van ministeriële verantwoordelijkheid.⁵ Dat nemen wij hier over, als tweede bouwsteen voor de redeneerlijn. De Raad van State wijst erop dat een bestuurder geen verantwoordelijkheid kan dragen zonder een bevoegdheid te hebben.⁶ Ook constateert de Raad van State dat er sprake is van druk op die verantwoordelijkheid als het in de uitvoering niet goed gaat.⁷ Het helpt dan niet om de verantwoordelijkheid voor een beleidsdomein uit te lichten, zonder het probleem in de uitvoering op te lossen.

Deze twee uitgangspunten leveren wat ons betreft het fundament voor de uitwerking van de juridische opties voor de uitwerking van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*. We lichten ze hieronder nader toe en komen daarna tot de redeneerlijn.

- *Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid.*
Het gaat bij het toedelen van een verantwoordelijkheid om rolzuiverheid. Zuiverheid in de zin van een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan voor een bepaald aspect van het stelsel VTH in relatie tot de verantwoordelijkheid van andere bestuursorganen voor andere aspecten van dat stelsel.⁸ Met andere woorden, als iedereen de passende rol heeft dan versterkt dat de functionaliteit van het stelsel. Die rolzuiverheid is ook uitdrukkelijk een uitgangspunt van de Omgevingswet.⁹

⁵ *Om de leefomgeving*, blz. 11 en blz. 33-34.

⁶ *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Raad van State, 2020, blz. 26.

⁷ *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Raad van State, 2020, blz. 75.

⁸ *Om de leefomgeving*, blz.

⁹ Artikel 2.3 Omgevingswet.

In het stelsel VTH komt dit neer op het volhouden van een zuiver onderscheid van de verantwoordelijkheden van de minister, van het gemeente- en provinciebestuur en van de regionale uitvoeringsorganisatie die de omgevingsdienst is.

Wij zien *in abstracto* drie verschillende rollen in het VTH-stelsel:

1. Verantwoordelijk voor de *onafhankelijke* uitvoering en handhaving;
2. Verantwoordelijk voor de *robuuste* inrichting van het stelsel VTH;
3. Verantwoordelijk voor de *borging* van het functioneren van het stelsel.

- *Uitvoeringsbeslissingen zijn geen beleidsbeslissingen en geen organisatiebeslissingen.*

Bij de invulling van bovenstaande verantwoordelijkheden zien wij dat in het VTH-stelsel sprake is van verschillende typen beslissingsbevoegdheden. Het kan gaan om de inhoud, om de organisatie van de regionale samenwerking in omgevingsdiensten en om het stelsel van VTH als geheel. We lichten alle drie kort toe.

In het stelsel van VTH gaat het primair om de *rechtmatige en doelmatige uitvoering en handhaving van het milieurecht*.¹⁰ Het gaat om beslissingen ter uitvoering en handhaving van wettelijke milieuregels, niet om beleidsvorming in het kader van de beleidscyclus van de Omgevingswet.¹¹ Beleidskeuzes zijn van een andere orde dan uitvoeringsbeslissingen voor VTH. De *Adviescommissie VTH* beveelt aan dat omgevingsdiensten *in de uitvoering* onafhankelijk moeten beslissen. De strategieën en uitvoeringsprogramma's die daarvoor nodig zijn, moeten op regionaal niveau worden vastgesteld.

Het VTH-stelsel is georganiseerd door middel van omgevingsdiensten. De wet bepaalt hoe die organisaties tot stand moeten komen en geeft ook kaders voor de kwantiteit en kwaliteit van de organisaties. Dat vereist juiste beslissingen over de allocatie van middelen.

Als derde bevoegdheid in het stelsel VTH gaat het om de inrichting en toepassing van interbestuurlijk toezicht, met het oog op het goed functioneren van het stelsel als geheel en per situatie.

Dit brengt ons *in abstracto* tot drie typen bevoegdheden:

1. Bevoegd tot het *beslissen* over de toepassing en naleving van milieuregels;
2. Bevoegd tot het *organiseren* van de omgevingsdienst;
3. Bevoegd tot het *intervenieren* in het stelsel van VTH om dat goed te laten functioneren.

Per aanbeveling analyseren wij of er aanpassingen nodig zijn in deze bevoegdheden en plaatsen we dat in samenhang met bovenstaande rollen c.q. verantwoordelijkheden.

Die samenhang is relevant omdat het stelsel VTH gebruik maakt van het staatsrechtelijk kader voor de inrichting van bestuurlijke verhouding tussen het rijk, de provincies en gemeenten en de regionale uitvoeringsorganisaties die de omgevingsdiensten zijn. Dit stelsel voor de bestuurlijke inrichting van Nederland en het VTH-stelsel is complex en zorgt ervoor dat de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* niet zonder meer in de Omgevingswet kunnen worden geïmplementeerd. Daarvoor is het éérs nodig om per aanbeveling de relatie te schetsen tussen de bestuurlijke inrichting en bovenstaande twee uitgangspunten van verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Die relatie houdt volgens ons in dat bij iedere aanbeveling sprake is van *drie typen verbetervoorstellen*, namelijk ten aanzien van 1) het stelsel, 2) de

¹⁰ Het kan en mag in een regio ook gaan over regionale samenwerking bij andere beleidsthema's dan milieu, maar dat is niet wettelijk verplicht.

¹¹ Omgevingsdiensten zijn derhalve geen 'vierde bestuurslaag'.

uitvoering en 3) de relatie tussen beleid en uitvoering. Deze constatering brengt ons tot een vereenvoudigd figuur van de bestuurlijke niveaus en de essentie van de verbetervoorstellen van de Adviescommissie VTH.



Dit figuur ligt aan de basis van onze analyse van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*. Wij baseren ons hierop bij onze beschrijving van de concrete verantwoordelijkheden voor de robuustheid van het VTH-stelsel en wij gebruiken dit voor ons onderzoek naar de regeling (zo nodig aanpassing) van de bijpassende bevoegdheden op de drie niveaus.

Wij werken dit in dit rapport telkens per aanbeveling concreet uit, met de juridische mogelijkheden om ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden goed te regelen. Nogmaals: ons uitgangspunt daarbij bestaat uit de negen aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*. Die vereisen een toepassing en zo nodig aanpassing van verschillende wettelijke kaders die relevant zijn voor het VTH-stelsel:

- *Organiek*: Provinciewet, Gemeentewet, Wet gemeenschappelijke regelingen
- *Bijzonder*: Omgevingswet, Wet op de Veiligheidsregio's
- *Financieel*: Financiële-verhoudingswet.

Dit wettelijke kader verschaft – eventueel pas na aanpassing – de legitimatie voor de verbeteringen van het VTH-stelsel, zoals aanbevolen door de Adviescommissie VTH. Wij gaan in ons onderzoek op zoek naar de concrete mogelijkheden voor toepassing en zo nodig aanpassing van dit kader.

Samengevat volgen wij daarbij dus de volgende redeneerlijn voor die analyse.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
<ul style="list-style-type: none"> • Rijk • Provincie / Gemeente • Omgevingsdienst 	Beschrijving van de mogelijkheid tot verbetering van de verantwoordelijkheid per bestuurlijk niveau, gelet op de aanbeveling van de Adviescommissie VTH	Beschrijving van de bevoegdheden die kunnen worden toegepast of die zo nodig kunnen worden gecreëerd, ter uitvoering van de toegekende verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> • Toe of aan te passen artikelen in verband met de benodigde bevoegdheden • Te creëren artikelen met het oog op de regeling van de benodigde bevoegdheden

Dit schema komt telkens terug in de paragraaf met onze conclusies over de deelvragen bij iedere aanbeveling.

1.6 Leeswijzer

De gestelde onderzoeksvragen worden in het hoofdrapport beantwoord. Hierbij wordt eerst een samenvatting gegeven van de aanbeveling van de Adviescommissie VTH, maken wij vervolgens een analyse van het juridische speelveld waarop de aanbeveling ingrijpt en beantwoorden wij daarna de onderzoeksvragen. Afgesloten worden met een conclusie en advies gevolgd door een tabel die inzichtelijk maakt waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen, en welke juridische aanpassingen nodig zijn.

2. Aanbeveling A. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

2.1 Samenvatting van aanbeveling A.

De *Adviescommissie VTH* adviseert dat een ondergrens wordt vastgesteld voor de omvang van een omgevingsdienst, met als enige maatstaf voor die ondergrens het aantal *inrichtingen met milieubelastende activiteiten*, per categorie.¹² De Commissie VTH wijst er daarbij op dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket VTH nu en in de toekomst zelf moet kunnen uitvoeren. Alleen in uitzonderlijke gevallen mag een omgevingsdienst kennis van elders halen. Iedere omgevingsdienst moet bovendien zelf voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen. Dit is momenteel niet overal in het stelsel VTH het geval.

De Commissie VTH constateert dat het bij een aantal omgevingsdiensten duidelijk is dat hun *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 de uitvoering en handhaving van het milieurecht op een goed niveau uit te voeren.

De *Adviescommissie VTH* constateert dat er nu omgevingsdiensten zijn die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst bepaalde basistaken voor hen uitvoert, of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dit vindt de commissie ongewenst.

2.2 Onderzoeksvragen bij aanbeveling A

1. In welke regelgeving kan op welke manier een ondergrens voor de omvang van omgevingsdiensten worden opgenomen?
2. Zijn hier voorbeelden van in andere regelgeving (bijvoorbeeld Wet op de veiligheidsregio's)?
3. Welke criteria zijn hierbij van belang?

2.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvraag

De *Adviescommissie VTH* is op zoek gegaan naar een *maatstaf* voor de ondergrens voor de omvang van iedere omgevingsdienst. In haar rapport breekt de commissie een lans voor de maatstaf van het *aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten* in een bepaalde regio. Wij menen – in overleg met de begeleidingscommissie voor ons onderzoek – dat de *Adviescommissie VTH* hiermee een stap heeft overgeslagen, die wel cruciaal is voor het bepalen van de ondergrens van de omgevingsdiensten in Nederland. Er bestaat namelijk al een wettelijke maatstaf voor die ondergrens: de verplichting voor alle gemeenten en provincies om een regionale omgevingsdienst op te richten die *geografisch congruent* is met een Veiligheidsregio of meerdere Veiligheidsregio's. Dat betekent dat het aantal omgevingsdiensten niet méér kan zijn dan 25.

¹² Het woordgebruik met 'inrichtingen' is van de *Adviescommissie VTH*. Zie daarover voetnoot 53 in haar rapport Om de leefomgeving. Wij volgen dat woordgebruik, omdat onze opdracht gericht is op de onderzoeksvragen over het 'hoe' en niet het 'waarom' van de aanbevelingen van de commissie. Onze mening is echter wel, dat óók het VTH-stelsel gebruik zal moeten gaan maken van de terminologie van de Omgevingswet, zoals Milieubelastende activiteiten. Wij zien geen goede reden 'waarom' de aanbevelingen van de commissie zich niet zouden kunnen conformeren aan de nieuwe terminologie. Dankzij hoofdstuk 3 van het Bal is het volstrekt duidelijk, over welke milieubelastende activiteiten het gaat bij 'VTH', of beter gezegd: bij uitvoering en handhaving.

De reden voor deze geografische congruentie is dat dit goed en noodzakelijk is voor de afstemming tussen de VTH-taken van de omgevingsdienst en de taken van de veiligheidsregio.

Toen de wetgever in 2016 de geografische congruentie vaststelde in de Wet VTH was in de praktijk echter sprake van 29 omgevingsdiensten met allerlei afwijkingen ten opzichte van de omvang van de verschillende veiligheidsregio's. Er was bovendien sprake van een aantal afwijkende rechtsvormen. De wetgever heeft er voor gekozen om die bestaande afwijkingen vooralsnog te respecteren, zodat het VTH-stelsel zich door kon ontwikkelen. In aanvulling op de basisvereiste van geografische congruentie met de Veiligheidsregio zijn daarom tevens een aantal *kringen van gemeenten* aangewezen.¹³ Wij constateren dat daardoor *het bestaande aantal* van 29 omgevingsdiensten leidend is geweest voor het huidige stelsel en *niet het principe van de regionale congruentie* met de Veiligheidsregio. Maar wij constateren ook dat die afwijkende kringen van gemeenten uitdrukkelijk bedoeld waren als een *tijdelijke situatie*.¹⁴ De wetgever wilde in 2016 al dat er congruentie met de Veiligheidsregio's zou ontstaan, oftewel een stelsel met maximaal 25 omgevingsdiensten.

De Omgevingswet neemt deze bestaande situatie beleidsneutraal over, in afdeling 18.3 Omgevingswet.¹⁵ Dat betekent dat ook in de Omgevingswet wordt uitgegaan van geografische congruentie in 25 regio's in combinatie met de bestaande afwijkingen in de kringen van gemeenten.

Onze analyse leidt tot een nieuwe interpretatie van aanbeveling A van de *Adviescommissie VTH* over de maatstaf voor de ondergrens van iedere omgevingsdienst. Het moet namelijk primair gaan over de *geografische ondergrens*. Dit betreft de wettelijke verplichting dat sprake moet zijn van regionale congruentie met de 25 Veiligheidsregio, als ondergrens voor het aantal omgevingsdiensten. Er mogen bovendien ook geen afwijkende geografische indelingen worden gekozen, anders dan de indeling van de Veiligheidsregio's. Een keus voor een regionale samenwerking op de schaal van 2 of meer Veiligheidsregio's kan wel: dit staat ook letterlijk in artikel 5.3 Wabo.

De *Adviescommissie VTH* richt zich in aanbeveling A op een *inhoudelijke ondergrens*, in plaats van de geografische ondergrens van 25. Die inhoudelijke ondergrens zou moeten worden bepaald op basis van de maatstaf van het *aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten*. Wij menen echter dat deze kwantitatieve maatstaf nadrukkelijk samenhangt met de kwalitatieve maatstaf van aanbeveling B. Die aanbeveling B gaat over de benodigde kennis en kunde die iedere omgevingsdienst minimaal beschikbaar moet hebben binnen de eigen organisatie, gelet op het inrichtingenbestand in de regio. Vanwege deze samenhang tussen de kwalitatieve en kwantitatieve ondergrens behandelen wij dit in één keer bij ons advies over aanbeveling B.

2.4 Onderzoeksvraag A1. In welke regelgeving kan op welke manier een ondergrens worden opgenomen voor de omvang van omgevingsdiensten?

De huidige situatie met allerlei afwijkingen van de geografische congruentie met de 25 Veiligheidsregio's is mogelijk doordat kringen van gemeenten kunnen worden aangewezen als een alternatief voor de regio's. Deze aanwijzing is concreet uitgewerkt in artikel 10.7 Mor. Het ligt voor de hand om deze artikelen aan te passen, zodat de afwijkingen worden opgeheven en de geografische ondergrens van de 25 congruente regio's wordt geborgd.

¹³ Artikel 5.3 lid 1 Wabo in combinatie met artikel 10.7 Mor. Artikel 18.21 lid 1 Omgevingswet in combinatie met artikel 11.1 Omgevingsregeling.

¹⁴ Toelichting bij artikel 10.7 Mor, Staatscourant 2016, 16200.

¹⁵ Kamerstukken II, 2017–2018, 34986, nr. 3, blz. 41-42.

1. De eenvoudigste manier is dat de minister artikel 11.1 van de Omgevingsregeling¹⁶ niet in werking laat treden of intrekt. Daardoor vervalt de concrete aanwijzing van de huidige kringen van gemeenten, zodat alleen de hoofdregel van de wet (Wabo en Omgevingswet) geldt dat gemeenten een omgevingsdienst moeten oprichten die geografisch congruent is met één of meerdere Veiligheidsregio's.¹⁷
2. Een andere manier is dat de wet wordt gewijzigd door het verwijderen van de wettelijke mogelijkheid om kringen van gemeenten aan te wijzen. Dan blijft de geografische congruentie met de Veiligheidsregio's als enige wettelijk toegestane geografische schaal van een omgevingsdienst over. Bij deze manier is het echter wel noodzakelijk om óók een wijziging door te voeren in artikel 11.1 Omgevingsregeling.

2.5 Onderzoeksvraag A2. Zijn hier voorbeelden van in andere regelgeving?

Het is de vraag of er voorbeelden zijn van andere regelgeving waarin een ondergrens wordt gesteld voor de omvang van een regionale organisatie. De meest voor de hand liggende vergelijking is met de Wet op de Veiligheidsregio, gelet op de expliciete relatie die binnen de regels voor de oprichting van de omgevingsdiensten wordt gelegd met de Veiligheidsregio's. Aanvullend daarop hebben wij een analyse gemaakt van de wettelijke vereisten voor de volgende regionale samenwerkingsverbanden: GGD, Woningmarktregio's en Jeugdzorgregio's.

De samenwerkingen zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Veelal dragen – in deze gevallen vaak - collegeregelingen taken en bevoegdheden op of over aan de gemeenschappelijke regeling. De gemeentelijke bestuurders participeren in het bestuur (AB en DB of bij een bedrijfsvoeringsorganisatie één bestuurslaag). Er is sprake van verlengd lokaal bestuur. De wetgever (zie Kamerstukken 35513) onderkent dat dit bestuur op afstand soms op gespannen voet kan komen te bestaan met democratische legitimatie van het bestuur. Om die reden worden de raden en staten meer in positie gebracht in het wetsvoorstel. Bijzonderheid is dat de lokale bestuurders verschillende rollen hebben bij samenwerkingen die op uitvoering zijn gericht. De rol van eigenaar / deelnemer die in het bestuur beleid bepaalt en de rol van opdrachtgever. Ook bij omgevingsdiensten kan uitoefening van beide rollen spanning opleveren (goede taakuitoefening door de gemeenschappelijke regeling versus 'waar voor je geld'.

We introduceren eerst in het kort deze regionale samenwerkingsverbanden. Daarna maken we een vergelijking met de omgevingsdienst.

1. Veiligheidsregio

Het grondgebied van Nederland is verdeeld in regio's, waar de gemeenten die daarbinnen liggen verplicht zijn om een Veiligheidsregio in te stellen met een wettelijk aangegeven takenpakket.¹⁸ De regionale schaal is dus op voorhand bij wet geregeld. In artikel 10 van wet is de verplichting opgenomen om aan de gemeenschappelijke regeling taken en bevoegdheden over te dragen' (dus een voorgeschreven delegatie). Dat geldt ook voor de verplichting om bepaalde functies¹⁹ in de Veiligheidsregio te hebben.²⁰ Voor het overige hangt de inrichting van de organisatie af van keuzes die in het vierjaarlijks beleidsplan worden gemaakt door het bestuur van de Veiligheidsregio, met

¹⁶ Eens gelijk: 10.7 Mor

¹⁷ Artikel 5.3 lid 1 Wabo. Artikel 18.21 lid 1 Omgevingswet.

¹⁸ Artikelen 8, 9 en 10 Wet op de Veiligheidsregio's.

¹⁹ Bijvoorbeeld de meldkamerfunctie en de organisatie van de meldkamerfunctie.

²⁰ Op basis van artikel 18 lid 1 onder b van de wet in samenhang met diverse artikelen in het Besluit Veiligheidsregio's over de organisatie van de VR.

het oog op de uitvoering van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening. In het Besluit personeel veiligheidsregio's worden regels gesteld over de functie-inhoud en het minimale competentieniveau van het personeel van de (bedrijfs)brandweer, de GHOR en de organisatie van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

2. GHOR

De Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) is een regionaal samenwerkingsverband, dat verplicht moet worden ingesteld door de gemeenten op dezelfde schaal als de Veiligheidsregio. De regionale schaal is dus op voorhand bij wet geregeld. Dat geldt ook voor het verplichte takenpakket van de GHOR: ook dat is geregeld in de Wet op de Veiligheidsregio's en gaat over het leiden en coördineren van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises. De Wet op de Veiligheidsregio's vereist dat alle organisaties die betrokken zijn bij deze hulpverlening schriftelijke afspraken maken over de mate waarin personeel en materieel worden ingezet bij de uitvoering van hun taak en bij de voorbereidingen daarop.²¹ Ook moeten afspraken worden gemaakt over de bereikbaarheid en beschikbaarheid van dat personeel en van ruimte en materieel.

3. GGD

De gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) is een regionaal samenwerkingsverband, met dezelfde regionale indeling als de Veiligheidsregio.²² Iedere gemeente maakt gebruik van de GGD. Dit is voorgeschreven in de Wet publieke gezondheid, inclusief het wettelijk verplichte takenpakket van de dienst.²³ Bij wet is vereist dat het college van burgemeester en wethouders ervoor zorgt dat de GGD over de juiste deskundigen beschikt. Ook regelt de wet dat bij AmvB regels kunnen worden gesteld over het opleidingsniveau of de deskundigheid van die deskundigen. Dit is concreet uitgewerkt in artikel 17 Besluit publieke gezondheidszorg.

4. Woningmarktregio's

De Woningwet vereist dat er woningmarktregio's zijn, met als doel om het lokale bedieningsgebied van de sociale huursector (door toegelaten instellingen, vaak corporatie genoemd) af te bakenen.²⁴ Dit vereiste is uitgewerkt in het Besluit Toegelaten instellingen Volkshuisvesting 2015. Dat besluit stelt kaders voor de werkzaamheden van een toegelaten instelling in een regio. Dat betreft onder andere de bevoegdheid voor de minister om als voorwaarde te stellen dat een regio minimaal 100.000 huishoudens moet tellen, als een toegelaten instelling in meerdere gemeenten werkzaam wil zijn. Hierbij geldt dat een woningmarktregio uit minimaal 2 aaneengesloten gemeenten moet bestaan en dat er een samenhang moet zijn in het woningmarktgebied.

5. Jeugdzorgregio

Gemeenten werken momenteel vrijwillig op regionaal niveau samen bij de uitvoering van onderdelen van de Jeugdwet. De geografische schaal van deze regionale samenwerking is niet voorgeschreven. Er is momenteel wel een wetswijziging in behandeling die leidt tot een verplichting tot regionale samenwerking bij de inkoop van jeugdzorg en tot het opstellen van een

²¹ Artikel 33 Wet op de Veiligheidsregio's in samenhang met artikel 5.1 onder b Besluit Veiligheidsregio's.

²² Artikel 14 Wet publieke gezondheidszorg.

²³ Dat gaat over de jeugdgezondheidszorg (consultatiebureau en de schoolarts), de medische milieukunde, de infectieziektebestrijding, het uitvoeren van bevolkingsonderzoeken en algemene gezondheidsvoorlichting. Naast de wettelijk verplichte taken voert iedere GGD bepaalde aanvullende taken uit voor de gemeente(n), ter uitvoering van het lokale gezondheidszorgbeleid. Voorbeelden zijn: forensische geneeskunde, publieke gezondheidszorg in COA-opvanglocaties en sociaal-medische advisering.

²⁴ Artikelen 41b, 41c, 41d Woningwet, uitgewerkt in de artikelen 35, 36 en 37 Besluit Toegelaten instellingen Volkshuisvesting 2015 (BTiV)

regiovisie op de jeugdzorg, zonder voorgeschreven geografische omvang. Het doel is om via de regionale samenwerking de beschikbaarheid van (specialistische) jeugdhulp te verbeteren. In de visie moeten de gemeenten op regioniveau in beeld brengen wat de zorgvraag in de regio is en hoe de gemeenten de benodigde hulp met de aanbieders gaan organiseren. Hierin moet ook aandacht zijn voor de aanpak van wachtlijsten en het omgaan met ingewikkelde casuïstiek.

De zorgautoriteit (NZa) krijgt de bevoegdheid om toezicht te houden op de verbetering van de beschikbaarheid van de jeugdhulp, jeugdreclassering en kinderbeschermingsmaatregelen. Zo nodig kan de NZa voorstellen aan gemeenten doen in het belang van die verbetering van de jeugdzorg. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente om daar gehoor aan te geven.

Bij deze regionale organisaties valt op dat het bij de Veiligheidsregio, GGD en GHOR telkens gaat om dezelfde geografische schaal, die wettelijk verplicht wordt gesteld.

Deze geografische schaal staat in relatie tot het wettelijk aangewezen regionale takenpakket, dat op professionele wijze moet kunnen worden uitgevoerd. Ook valt op dat het gaat om uitvoeringstaken ter advisering, voorbereiding of realisatie van een gemeentelijke bestuurlijke bevoegdheid. De ruimte voor decentrale sturing bij deze regionale organisaties richt zich niet op de geografische schaal die wettelijk is voorgeschreven, maar op inhoudelijke keuzes van het decentraal bevoegd gezag op basis van jaarlijkse of vierjaarlijkse beleidsplannen c.q. visies.

Bij de Woningmarktregio's is geen sprake van een geografische samenhang met de Veiligheidsregio's, maar er is wel sprake van enige wettelijke sturing op de minimale geografische omvang van deze samenwerkingsverbanden, op basis van een kwantitatieve maatstaf die uitgaat van het minimum aantal huishoudens in de regio en een kwalitatieve maatstaf op basis van de samenhang in de woningmarkt. Dit is te vergelijken met de maatstaf voor de omgevingsdienst, dat de organisatie in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende omvang moet hebben om een gelijkwaardige partij te zijn voor het bedrijfsleven op de schaal van de Veiligheidsregio.

Bij de Jeugdzorgregio's is geen sprake van een verplichte geografische omvang. Wel is sprake van een indirect criterium voor de schaal van deze regio's, omdat de wetwijziging ertoe strekt dat de kwaliteit en kwantiteit van de jeugdzorg op regionaal niveau voldoende moet worden geborgd.

2.6 Onderzoeksvraag A3. Welke criteria zijn hierbij van belang?

In het rapport Om de leefomgeving worden 4 criteria beschreven die volgens de *Adviescommissie VTH* van doorslaggevend belang zijn voor het goed functioneren van het VTH-stelsel en van de omgevingsdiensten in het bijzonder.²⁵

1. *Onafhankelijkheid*. Bij de uitvoering van VTH door omgevingsdiensten gaat het om de recht- en doelmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen. Daarbij prevaleert de rationele besluitvorming op basis van professionaliteit boven een lokale bestuurlijke belangenafwegingen op basis van belangenafweging.
2. *Robuustheid*. De financiële draagkracht van de omgevingsdienst en de personele bezetting in termen van aantal en kwaliteiten van het personeel moeten aansluiten op het aantal en de variatie aan inrichtingen in de regio. Een te kleine schaal doet afbreuk aan deze robuustheid.
3. *Informatiebeschikbaarheid en -toegankelijkheid*. De uitwisseling van correcte informatie tussen omgevingsdiensten moet op het vereiste niveau zijn om bij te dragen aan de kwaliteit van VTH en om te kunnen zorgen voor afstemming tussen de strafrecht- en bestuursrechtketen.

²⁵ Hoofdstuk 3 van het rapport.

4. *Checks and balances*. Controle op de taakuitvoering door omgevingsdiensten gaat over de adequate inrichting van de organisatie en processen van de omgevingsdienst en de correcte toepassing van algemene regels op concrete gevallen. De *Adviescommissie VTH* plaatst deze controle in het perspectief van de rolverdeling binnen het VTH-stelsel tussen de minister en het decentraal bestuur van provincies en gemeenten. Daarbij gaat de commissie uit van het principe van 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'.²⁶

Als wij deze vier criteria overnemen en toepassen op de vraag naar de ondergrens van omgevingsdiensten dan komen wij tot de volgende interpretatie.

<i>Onafhankelijkheid</i>	De uitvoering van VTH moet worden georganiseerd op basis van recht- en doelmatigheid. Bij veel regionale organisaties met een wettelijk aangewezen (basis)takenpakket, zoals de GGD, GHOR en Veiligheidsregio, wordt dezelfde regionale schaal aangehouden om de uniformiteit en kwaliteit van de uitvoering te borgen. Een kleinere schaal maakt de omgevingsdienst onnodig vatbaarder voor afhankelijkheid van lokale belangenafwegingen en bestuurlijke voorkeuren die niet aansluiten op de professionele standaard van recht- en doelmatigheid in het milieurecht.
<i>Robuustheid</i>	De uitvoering van VTH moet tevens worden georganiseerd met voldoende professionele gelijkwaardigheid aan het bedrijfsleven in de regio. Door de schaalgrootte aan te houden met dezelfde omvang als de Veiligheidsregio wordt overal geborgd dat sprake is van een voldoende omvangrijk regionaal bedrijvenbestand, waar de organisatie van de omgevingsdienst zich op kan (in-)richten. Het gaat erom dat alle omgevingsdiensten van voldoende omvang zijn, met een passend aantal medewerkers die beschikken over adequate deskundigheid.
<i>Informatie-uitwisseling</i>	Wanneer alle organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van wettelijke basistaken voor de veiligheid, gezondheid en fysieke leefomgevingskwaliteit van eenzelfde regionale schaal uitgaan dan vereenvoudigd dat de informatievoorziening door en tussen deze organisaties.
<i>Checks and balances</i>	Gemeenten en provincies zijn wettelijk bevoegd tot het op- en inrichten van hun omgevingsdienst. De minister is wettelijk bevoegd is om te beslissen over het wel of niet afwijken van de geografische schaal van de veiligheidsregio's via de aanwijzing (of niet) van kringen van gemeenten. Gelet op deze rolverdeling constateren wij dat de minister de verantwoordelijkheid heeft voor de controle op de ondergrens.

2.7 Conclusie

Wij concluderen dat het goed mogelijk is aanbeveling A van de *Adviescommissie VTH* juridisch uit te werken. Daarbij interpreteren wij die aanbeveling als een advies om de geografische ondergrens van de omgevingsdiensten definitief te regelen op basis van congruentie met de Veiligheidsregio's.

Momenteel is nog sprake van afwijkingen van die congruentie. Juridisch is dat mogelijk op basis van een ministeriële aanwijzing van afwijkende kringen van gemeenten. Conform het adagium dat een bevoegdheid

²⁶ Om de leefomgeving, blz. 33, onder verwijzing naar het advies over *Ministeriële verantwoordelijkheid* van de Raad van State uit 2020

ook een verantwoordelijkheid schept, is het aan de minister voorbehouden om af te zien van deze aanwijzing van kringen.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Sturen op de geografische schaalgrootte van het VTH-stelsel	<p>Optie 1. Intrekken van artikel 11.1 van de Omgevingsregeling, c.q. niet in werking laten treden van dit artikel.</p> <p>Optie 2. Aanpassing Omgevingswet door het verwijderen van de ministeriële bevoegdheid tot het aanwijzen van gemeentelijke kringen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 is een bestaande bevoegdheid van de minister; • Optie 2 vereist aanpassing van artikel 18.21 Omgevingswet.
Gemeente Provincie	Basistaken laten uitvoeren door de omgevingsdienst	Oprichten en in stand houden van een omgevingsdienst die geografisch congruent is met de Veiligheidsregio's (of met meerdere van die regio's)	<ul style="list-style-type: none"> • Alle gemeenten en provincies zullen de schaalgrootte van hun omgevingsdienst(en) moeten heroverwegen. • Zo nodig is een besluit nodig tot het aanpassen van de schaalgrootte van een bestaande omgevingsdienst
Omgevingsdienst	Geen verantwoordelijkheid met betrekking tot deze aanbeveling	n.v.t.	<ul style="list-style-type: none"> • n.v.t.

3. Aanbeveling B. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

3.1 Samenvatting van de aanbeveling

De *Adviescommissie VTH* adviseert dat het bestuur van de omgevingsdienst de benodigde *kwalitatieve bezetting* vastlegt die nodig is voor de uitvoering van de basistaken.²⁷ De commissie wil dat die bezetting wordt afgeleid van het aantal en de complexiteit van de onder toezicht staande bedrijven in de regio. Hierbij doet de *Adviescommissie VTH* het voorstel dat het bestuur van de omgevingsdienst één besluit neemt per bevoegd gezag over de benodigde kwalitatieve bezetting van de omgevingsdienst.

De reden voor deze aanbeveling is dat de robuustheid van de omgevingsdienst afhangt van de bemensing van de organisatie. Dit kwalitatieve criterium geldt naast het criterium van de regionale schaal van de omgevingsdienst, wat het onderwerp is van aanbeveling A (*zie daarover hoofdstuk 2 van dit rapport*).

De *Adviescommissie VTH* is van oordeel dat het vereiste kwaliteitsniveau van de omgevingsdienst niet moet worden bepaald op basis van “wat een gemeente over heeft voor de omgevingsdienst”. In plaats daarvan moet het kwaliteitsniveau worden bepaald op basis van een objectieve maatstaf. De *Adviescommissie VTH* noemt als maatstaf dat de omgevingsdienst dient te beschikken over deskundigheid die (minimaal) op hetzelfde niveau ligt als de deskundigheid waarover de onder toezicht gestelde bedrijven beschikken.

3.2 De onderzoeksvragen

1. *De Adviescommissie VTH stelt voor dat de kwaliteitsverordening zoals nu bedoeld in artikel 5.4 Wabo wordt geschrapt en adviseert 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. Wat is er mogelijk binnen de huidige juridische kaders en welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken?*
2. *Hoe kan juridisch worden geborgd dat bedoelde besluiten volgens een uniforme methodiek en uniforme criteria tot stand komen?*
3. *En wie zou hierop toe kunnen zien?*

3.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

Volgens de huidige wettelijke regeling moet een omgevingsdienst voldoen aan kwaliteitscriteria die gemeenten en provincies ieder voor zichzelf vaststellen.²⁸ Daarbij is wettelijk bepaald dat alle deelnemende bestuursorganen aan één omgevingsdienst dezelfde kwaliteitscriteria vaststellen.²⁹ Dit betekent dat er volgens de huidige regeling dus weliswaar sprake moet zijn van regionale uniformiteit in de kwaliteitscriteria, maar ook dat die criteria geen specifieke inhoud of ondergrens voor kritische massa kennen. De *Adviescommissie VTH* adviseert deze vrijblijvendheid te verminderen. Het idee is om de

²⁷ In hun rapport spreekt de *Adviescommissie VTH* bij deze aanbeveling B van “kwantitatieve en kwalitatieve bezetting”. Wij constateren dat de kwantitatieve bezetting ook al onderwerp is van aanbeveling A, terwijl het de commissie bij aanbeveling B voornamelijk om het kwalitatieve aspect gaat. Daarom focussen wij daarop bij onze analyse en advisering over aanbeveling B, in relatie tot de onderzoeksvragen die daarover aan ons zijn gesteld.

²⁸ Artikel 5.4 lid 1 van de Wabo en artikel 18.23 lid 1 van de Omgevingswet.

²⁹ Artikel 5.4 lid 3 van de Wabo en artikel 18.23 lid 2 van de Omgevingswet.

kwaliteitsverordening per bevoegd gezag te schrappen en te vervangen door een besluit van het bestuur van de omgevingsdienst, vast te stellen per bevoegd gezag, over de benodigde personele bezetting van de omgevingsdienst voor de uitvoering van de basistaken voor dat bevoegd gezag.

Wij maken hier een nadere analyse van deze aanbeveling, omdat wij die in het perspectief plaatsen van de bedoeling met artikel 5.4 Wabo en artikel 18.23 Omgevingswet. Dat doen wij vanuit de gedachte dat de doelstelling van een robuust stelsel meer vereist dan het louter regionaliseren van de besluitvorming over het benodigde kwaliteitsniveau. Wij plaatsen die regionalisering daarom in het bredere perspectief van de robuustheid.

Onze analyse start bij de bedoeling van het systeem met gemeentelijke en provinciale kwaliteitsverordeningen voor de uitvoering van het basistakenpakket. Die bedoeling is dat er regionaal sprake is van de toepassing van *drie typen van kwaliteitscriteria*. Die criteria zijn reeds in 2009 in kaart gebracht, in het kader van de *package deal* tussen rijk, IPO en VNG.³⁰ In die *package deal* is destijds afgesproken dat in het gehele land regionale organisaties zouden worden opgericht die voldoende in staat zouden zijn om de *basistaken voor milieu* goed uit te voeren. Dat ging om drie typen criteria.

- *Kritische massa criteria*, die aangeven wat het minimaal noodzakelijk niveau is van kennis, kunde en minimaal inzetbare capaciteit per basistaak van de OD. De kern hiervan is dat op medewerkersniveau (functies) voldoende deskundigheid en frequentie van uitvoering wordt vereist om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Er moet dus sprake zijn van voldoende 'vlieghoogte' en 'vliegunen'.
- *Procescriteria*, die vereisen dat het bevoegd gezag (iedere gemeente en provincie) met een sluitende beleidscyclus werkt op basis van het model van de Big-8. Ook vereisen deze criteria dat het bevoegd gezag over een kwaliteitssysteem beschikt en dat de organisatie van de uitvoering en handhaving deugdelijk wordt ingericht, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.
- *Criteria voor inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten*, die een minimale ondergrens vereisen binnen de werkprocessen van uitvoering en handhaving. Dit gaat bijvoorbeeld over de inhoudelijke diepgang waarmee minstens getoetst moet worden en over het meedoen aan landelijke prioriteiten voor milieucriminaliteit. Deze criteria stellen dus op basis van inhoud ondergrenzen voor de robuustheid van de uitvoering en handhaving.

In de jaren 2010 tot en met 2014 is gewerkt aan de implementatie van deze *package deal*. Dat gebeurde via een bottom up proces,³¹ onder provinciale regie. In dat proces-van-onderop was sprake van decentrale ruimte voor gemeenten en provincies om naar eigen inzicht te bepalen wat een goede kwaliteit van uitvoering is door hun omgevingsdienst. Dat staat ook beschreven in de toelichting bij artikel 5.4 Wabo. Het kon gaan om regels over kwaliteit van uitvoering en handhaving als zodanig (*outcome-criteria*) maar ook om regels die randvoorwaarden stellen om voldoende kwaliteit te behalen, zoals kritische massa vereisten (*input-criteria*).³² Er is weliswaar een modelverordening beschikbaar gesteld met kwaliteitscriteria, maar het is wettelijk niet uitgesloten om daarvan af te wijken. De Adviescommissie VTH constateert in dat kader dat er omgevingsdiensten zijn waar de deskundigheid of de capaciteit tekortschieten om te handhaven.³³

De huidige decentrale ruimte om naar eigen inzicht een bepaald kwaliteitsbeleid te voeren voor het basistakenpakket is bij nadere beschouwing volgens ons echter niet geheel vrijblijvend. Het stelsel met

³⁰ Brief over die package deal van juni 2009, zie Kamerstukken I, 2008-2009, 30844, nr. L.

³¹ Programma Uitvoering met Ambitie.

³² Kamerstukken II, 2014-2015, 33872, nr. 8, blz. 9.

³³ Commissie VTH, rapport Om de leefomgeving, blz. 24.

omgevingsdiensten heeft immers een duidelijke bedoeling: het gaat er om adequate uitvoering van het basistakenpakket met milieuregels. Dit impliceert dat iedere omgevingsdienst een personele bezetting moet hebben die nodig is voor de uitvoering van het basistakenpakket. Wat nodig is, is weliswaar afhankelijk van het decentrale kwaliteitsbeleid in de verordeningen, maar het is ook duidelijk dat iedere omgevingsdienst over voldoende gespecialiseerde technische en juridische kennis moet kunnen beschikken die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het milieurecht mogelijk maakt.

In dit kader is het relevant dat de *Adviescommissie VTH* expliciet adviseert dat alle omgevingsdiensten voldoende robuust moeten zijn om de uitvoering en handhaving goed te kunnen organiseren. De *Adviescommissie VTH* heeft daarom een maatstaf geformuleerd voor de minimale omvang van iedere dienst, op basis van de *kritische massa* van iedere omgevingsdienst.³⁴

Kritische massa is 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.

De *Adviescommissie VTH* stelt dat er geen ruimte mag zijn voor gemeentelijke afwijkingen of ontwijkingen van deze kritische massa. Het gaat om een *minimaal niveau* dat overal in het land moet worden geborgd. Zonder dit minimum functioneert het VTH-stelsel niet en neemt de kans op vermijdbare schade toe.³⁵

3.4 Onderzoeksvraag B1. Wat is er mogelijk binnen de huidige juridische kaders en welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken?

De vraag is, hoe de *landelijke uniforme maatstaf* voor de minimale kritische massa van elke omgevingsdienst juridisch kan worden geborgd. In welke regelgeving en op welke manier? Wij beantwoorden hieronder in twee stappen:

1. Eerst gaan wij in op de *juridische borging* van de kwaliteitscriteria voor kritische massa.
2. Daarna gaan wij in op de vraag, hoe kan worden geregeld dat sprake is van een *regionaal besluit over de doorwerking van de criteria voor kritische massa, zoals bedoeld door de Adviescommissie VTH*.

3.4.1 Motief voor de juridische borging van de kwaliteitscriteria

De uitvoerbaarheid en effectiviteit van regels is niet vanzelfsprekend. Voor het optimaal functioneren van een regel – zoals ook de maatstaf voor kritische massa – brengen wij daarom een achttal klassieke criteria in herinnering die de wetgever kunnen helpen om de naleving te vergroten.³⁶ In ons perspectief is de maatstaf voor kritische massa een regel die moet worden nageleefd door de doelgroep, namelijk alle gemeenten en provincies.

Uniforme criteria voor het functioneren van een regel	Toepassing van de uniforme criteria op de maatstaf van kritische massa van de omgevingsdienst
<i>een regel mag niet willekeurig zijn</i>	Er moet geen sprake zijn van lokale willekeur bij het concreet invullen van de kritische massa van een omgevingsdienst. Dat risico ontstaat als er beslissingsruimte zou bestaan op decentraal niveau,

³⁴ Commissie VTH, rapport Om de leefomgeving, blz. 44.

³⁵ Commissie VTH, rapport Om de leefomgeving, blz. 6 en 19.

³⁶ Lon Fuller, *The morality of Law* (1964). Voor het milieurecht ook gebruikt in H.C. Borgers, *Duurzaam handelen* (2012), blz. 170-172.

	<p>om een <i>ad hoc</i> keuze te maken over de robuustheid van een omgevingsdienst. Die beslissingsruimte is echter beperkt, op basis van artikel 5.4 lid 2 tweede zin van de Wabo: er is slechts sprake van een <i>gebonden beoordelingsruimte</i> voor iedere gemeente en provincie om een regionaal uniforme set met regels te stellen over de kwaliteit van de uitvoering.</p> <p>Die regels moeten dus regionaal uniform zijn, maar dat wil niet zeggen dat gelijk moeten zijn aan de modelverordening. De regels kunnen afwijken van de landelijke kwaliteitscriteria 2.2.</p>
<i>een regel moet kenbaar zijn</i>	De benodigde kritische massa van een omgevingsdienst is landelijk bekend dankzij de Kwaliteitscriteria 2.2. Gemeenten die eigen criteria of ander kwaliteitsbeleid vaststellen en bekendmaken (zolang er sprake is van dergelijke beleidsruimte), moeten dat zodanig kenbaar maken dat de omgevingsdienst in staat is om de benodigde kritische massa te organiseren.
<i>een regel mag niet terugwerken in de tijd</i>	De kritische massa gaat over de kennis, kunde en capaciteit van de omgevingsdienst in verhouding tot het bedrijvenbestand waarvoor de VTH-basistaken worden ingezet. Die verhouding moet worden gebaseerd op een actuele stand van zaken, niet op gegevens uit het verleden.
<i>een regel moet begrijpelijk zijn</i>	De benodigde kritische massa is beschreven in de Kwaliteitscriteria 2.2. Voor experts levert dit veel informatie op over het vereiste niveau van kennis, kunde en capaciteit. Voor bestuurders en derden is het jargon en het detailgehalte behoorlijk hoog. Dat vermindert de inzichtelijkheid van de toepassing van de kwaliteitscriteria. Het kan behulpzaam zijn om de Kwaliteitscriteria te ontsluiten met behulp van een bestuurlijk dashboard, ondersteund met een digitale tool. De inhoud van het dashboard kan op basis van een <i>zelfevaluatie</i> worden gevuld met data over de toepassing van de kwaliteitscriteria door de omgevingsdienst. Dat zorgt voor inzicht in de compliance van de omgevingsdienst met betrekking tot de criteria voor de kwantiteit en kwaliteit van de inrichting (<i>input</i>), de feitelijke inzet (<i>throughput</i>) en de prestaties (<i>output</i>) van de omgevingsdienst.
<i>een regel mag niet tegenstrijdig zijn</i>	Ook kan worden gedacht aan een <i>bestuurlijke benchmark</i> tussen de omgevingsdiensten met betrekking tot de compliance aan de kwaliteitscriteria.
<i>een regel mag niet tegenstrijdig zijn</i>	Het VTH-stelsel moet bestaan uit omgevingsdiensten die robuust zijn. Wanneer sommige regio's afwijkende keuzes maken in de kritische massa van hun omgevingsdienst dan zorgt dat voor afbreuk aan het functioneren van het gehele VTH-stelsel. Lokale keuzes leiden tot ongewenste tegenstrijdigheid binnen het stelsel.
<i>een regel moeten navolgbaar zijn</i>	De eis van voldoende kritische massa van een omgevingsdienst geldt momenteel als opdracht voor iedere deelnemende gemeente. Terwijl het gaat over het regionale samenwerkingsverband, waar iedere gemeente een deel van het geheel is. De navolgbaarheid van de eis van kritische massa neemt toe als die eis voor het regionaal bestuur gaat gelden. Er zijn goede voorbeelden van regionale

	uitvoeringsorganisaties die onafhankelijk zijn ingericht om hun taak te kunnen doen, met een verantwoordelijkheid voor het bestuur van die regionale organisatie zonder verlies van lokale binding met de gemeenten die in het samenwerkingsverband deelnemen.
<i>een regel moet niet te vaak veranderen</i>	De <i>Adviescommissie VTH</i> adviseert een objectieve interpretatie van de kritische massa, op basis van de benodigde kennis, kunde en capaciteit in verhouding tot het bedrijvenbestand van de omgevingsdienst. Door uit te gaan van zo'n eenduidige interpretatie van kritische massa hoeft die norm niet meer te worden aangepast. Feitelijke wijzigingen in het bedrijvenbestand doen dan niets af aan de objectieve eis van daarbij passende kennis, kunde en capaciteit. Met andere woorden: de feiten en omstandigheden kunnen veranderen maar de robuustheid van de omgevingsdienst niet.
<i>een regel moet passen bij de uitvoering ervan</i>	Het is cruciaal dat de feitelijke uitvoering van de kwaliteitscriteria vanwege kritische massa overeenstemt met de normatieve inhoud van die criteria. Als dat niet gegarandeerd is dan is er ook geen garantie dat de omgevingsdiensten voldoende robuust zijn om hun taken te kunnen uitvoeren.

Deze analyse met behulp van de acht criteria voor goede wetgeving leidt ons tot de conclusie dat de maatstaf van kritische massa *landelijk uniform* moet worden vastgesteld. Ook concluderen wij dat deze maatstaf *dwingend* moet zijn voor alle gemeenten en provincies. Dit is nodig vanwege de borging van de bedoeling van het VTH-stelsel, dat iedere gemeente en iedere provincie deelneemt aan een omgevingsdienst met gegarandeerd voldoende kritische massa. Daarbij is geen sprake van decentrale beleidsruimte om op regionaal niveau zelf te bepalen wat die kritische massa *minimaal* zou moeten zijn. Dat er landelijk uniforme criteria zijn, kan worden geregeld in artikel 18.23 Omgevingswet.

3.4.2 Regionale vastlegging van benodigde kritische massa van de omgevingsdienst

De *Adviescommissie VTH* adviseert dat het bestuur van de omgevingsdienst op regionaal niveau de benodigde kwalitatieve bezetting vastlegt, die nodig is voor de uitvoering van de basistaken per bevoegd gezag.

Wij zien daarvoor drie opties, die denkbaar zijn als regionale uitwerking van bovenstaande maatstaf met de landelijk uniforme minimale kritische massa. We werken de opties hieronder uit, maar kort gezegd komt het hierop neer:

1. De Omgevingswet schrijft voor dat het algemeen bestuur van de omgevingsdienst het besluit neemt tot vaststelling van de personele bezetting, per deelnemende gemeente en provincie.
2. De Omgevingswet schrijft voor dat het algemeen bestuur van de omgevingsdienst het besluit neemt tot vaststelling van de personele bezetting voor de regio als geheel.
3. De Omgevingswet schrijft voor dat er landelijke criteria gelden, met daarbij de wettelijke opdracht aan de omgevingsdiensten om deze toe te passen bij het bepalen van de voor de uitvoering van uitvoeringsprogramma benodigde bezetting. Hierbij is dus geen sprake van lokale of regionale beslissingsruimte, maar gaat het om een gebonden bevoegdheid.

Het verschil tussen deze opties is dat sprake is van een steeds grotere interventie in de huidige bestuurlijke verhoudingen in het stelsel van VTH. Daar staat tegenover dat ook sprake is van een steeds grotere garantie voor de uniforme regionale toepassing van de kritische massa vereisten.

- Optie 1. Beschikking per gemeente en provincie. Deze optie sluit het meest nauw aan op het advies van de *Adviescommissie VTH*. De inzet is een besluit van het bestuur van de omgevingsdienst om per gemeente en provincie vast te leggen wat de benodigde kwalitatieve en kwantitatieve bezetting is voor de uitvoering van de basistaken voor het desbetreffende bevoegd gezag.
Als wij inzoomen op de aard van dat ‘besluit’ dan constateren wij dat het hier gaat om een *beschikking* van het AB van de omgevingsdienst gericht aan een individueel bevoegd gezag. De grondslag voor die beschikking kan worden gecreëerd in de kwaliteitsverordening van iedere gemeente en iedere provincie, waarbij dat verplicht kan worden gesteld via een wijziging van artikel 18.23 lid 1 van de Omgevingswet.
- Optie 2. Regionale kwaliteitsverordening op schaal van de omgevingsdienst. Een alternatief voor de individuele beschikking per bevoegd gezag op basis van de eigen gemeentelijke of provinciale kwaliteitsverordening is dat de regionale kritische massa in één keer wordt geregeld via een *kwaliteitsverordening op regionaal niveau*. Deze regionale kwaliteitsverordening wordt dan vastgesteld door het algemeen bestuur van de omgevingsdienst. Dit kan worden gebaseerd op artikel 54 Wgr.³⁷ Dit wil zeggen dat de deelnemende gemeenten en provincies hun huidige verordenende bevoegdheid met betrekking tot de kritische massa van de omgevingsdienst overdragen (dus delegeren) aan het bestuur van die omgevingsdienst. Dit vereist een aanpassing van artikel 18.23 lid 1 van de Omgevingswet, door de gemeentelijke en provinciale kwaliteitsverordeningen te vervangen door één regionale kwaliteitsverordening. Artikel 18.23 lid 2 Omgevingswet kan daarmee vervallen en worden vervangen door een artikellid dat regelt dat de regionale kwaliteitsverordening ten minste uitgaat van de landelijke uniforme criteria voor kritische massa.
- Optie 3. Rechtsreeks werkende regels voor kritische massa. Een ander alternatief is dat dat rechtstreeks landelijk wordt geregeld dat de omgevingsdiensten te allen tijde moeten voldoen aan de landelijke uniforme criteria voor kritische massa. In deze optie gelden de landelijke criteria dus rechtstreeks, zonder tussenkomst van een decentraal of regionaal besluit over de kwaliteitsverordening. Deze optie vereist aanpassing van het tweede lid van artikel 18.23 Omgevingswet. De verordenende bevoegdheid van gemeenten en provincies vervalt en wordt vervangen door een regel over de rechtstreekse werking van de criteria voor de kritische massa. Artikel 18.23 Omgevingswet moet bij deze optie 3 tevens regelen dat de criteria bedoeld zijn voor het algemeen bestuur van de omgevingsdienst en dat dit bestuur – zijnde de normadressaat van de landelijke criteria – moet zorgen voor de naleving ervan. Indien een omgevingsdienst voldoet aan de landelijk geldende uniforme criteria voor kritische massa, kan vervolgens desgewenst wel sprake blijven van decentrale beleidsruimte om in een gemeentelijke, provinciale of regionale verordening aanvullende eigen decentrale kwaliteitscriteria te stellen voor de taakuitvoering door de omgevingsdienst. Dat kan gaan over input- en outcome criteria. Die criteria gelden dan onverminderd de landelijk geregelde ondergrens.

Alle drie opties leiden tot het beoogde resultaat. Optie 1 sluit het meest aan op de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH*. Wij zien als nadeel van deze optie dat het algemeen bestuur van de omgevingsdienst gedwongen wordt om het regionale basistakenpakket te ontleden naar de gemeentelijke en provinciale schaal, om vervolgens per bestuursorgaan een regionale beslissing te nemen over het aandeel van die gemeente of provincie in de benodigde kritische massa van de organisatie als geheel. Wij zien daarin geen voordeel ten opzichte van optie 2, die uitgaat van een eenmalige en eenduidige beslissing op regionale schaal.

³⁷ Of op artikel 30 Wgr indien het gaat om een omgevingsdienst zonder deelname van een provincie.

Optie 2 creëert een regionale bevoegdheid om het benodigde deskundigheidsniveau van de omgevingsdienst vast te stellen op basis van een optelsom van de onder toezicht gestelde bedrijven in het basistakenpakket in de regio. Omdat het gaat om een regionale optelsom, die uitgaat van het bedrijvenbestand in de (geografisch op de Veiligheidsregio aansluitende) regio, is er geen individueel besluit meer nodig per deelnemende gemeente of provincie aan de omgevingsdienst. De binding van die gemeenten en provincies kan worden geborgd in de gemeenschappelijke regeling, eventueel via een aanwijzing daartoe die in de Omgevingswet wordt opgenomen. Deze optie 2 heeft bovendien als voordeel dat het algemeen bestuur van de omgevingsdienst optimaal zorg kan dragen voor de samenhang tussen het regionale besluit over de kritische massa en de regionale handavings- en uitvoeringsstrategie en het daarop gebaseerde regionale uitvoeringsprogramma (zie *daarover ook aanbeveling G en onze analyse daarvan in hoofdstuk 7 van dit rapport*). De wet verplicht gemeenten en provincies immers nu reeds om voldoende financiële en personele middelen ter beschikking te stellen voor dat uitvoeringsprogramma.³⁸ Dit betekent dat de berekening van de minimaal vereiste kritische massa niet simpelweg kan worden gebaseerd op de rekensom 'criteria x inrichtingenbestand', zoals wel is voorgesteld door de *Adviescommissie VTH*. De rekensom moet uitgaan van 'criteria x regionaal uitvoeringsprogramma'.

In optie 2 krijgt het bestuur van de omgevingsdienst de verantwoordelijkheid voor deze rekensom, met een bijbehorende bevoegdheid om het resultaat vast te leggen in een regionale verordening. Dat is dan bepalend voor de concrete middelen die een gemeente of provincie ter beschikking moet stellen. Aandachtspunt hierbij is dat uit artikel 2 Fvw en 108 Gemeentewet voortvloeit dat dekking door het Rijk moet worden geboden voor de verzwaren van de medebewindstaak. Optie 3 is onafhankelijk van individuele besluitvorming in de regio, omdat een landelijk minimaal vereist kwaliteitsniveau wordt voorgeschreven. Iedere regio zal daaraan moeten voldoen, wat geen expliciet besluit meer vereist van het regionale bestuur van de omgevingsdienst. Het is dan uiteraard wel noodzakelijk dat het bestuur van de omgevingsdienst verplicht wordt om de landelijke regels toe te passen en na te leven. Het voordeel hiervan is dat er rechtszekerheid ontstaat voor alle betrokken partijen over de gelding en inhoud van de maatstaf en dat de naleving hiervan niet afhangt van decentrale keuzes. Dit vermindert de bestuurlijke lasten en het zorgt voor een sterke borging van de (minimale) robuustheid van iedere omgevingsdienst. Het nadeel van deze optie is dat het lastig zal zijn om samenhang aan te brengen tussen de rechtstreeks werkende landelijke regels voor kritische massa en de regionale doelen en keuzes in het regionaal uitvoeringsprogramma. Gelet op dit nadeel ligt deze optie 3 minder voor de hand, zo schatten wij dat in.

3.4.3 Tussenconclusie

Optie 2 heeft de meeste voordelen in relatie tot de bedoeling van het advies van de *Adviescommissie VTH*. Dat wil zeggen dat de landelijke minimale criteria voor kritische massa op regionaal niveau worden uitgewerkt door het algemeen bestuur van de omgevingsdienst, op de schaal van de regio en in samenhang met de regionale uitvoerings- en handavingsstrategie en het regionale uitvoeringsprogramma. De uitwerking houdt in dat het bestuur van de omgevingsdienst de benodigde personele bezetting vaststelt, in termen van benodigde capaciteit en deskundigheid voor de realisatie van het programma.

³⁸ Artikel 13.10, tweede lid Ob

3.5 Onderzoeksvraag B2. Hoe kan juridisch worden geborgd dat bedoelde besluiten volgens een uniforme methodiek en uniforme criteria tot stand komen?

Wij constateren dat artikel 18.23 Omgevingswet moet worden uitgebreid met een grondslag om minimale landelijke uniforme criteria voor kritische massa te kunnen stellen voor de omgevingsdiensten. Op basis van die grondslag kan de concrete vaststelling van die criteria plaatsvinden bij AMvB, of via een ministeriële regeling.

Wij merken hierbij op dat het van belang is dat deze criteria voor de minimale kritische massa moeten worden gericht aan het algemeen bestuur van een omgevingsdienst. Dat zorgt ervoor dat de naleving van de kwaliteitsmaatstaf niet afhankelijk is van individuele gemeentelijke of provinciale beslissingen. Dit is conform de bedoeling van de *Adviescommissie VTH*. De beslissingen komt op een regionaal niveau te liggen, in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Dat is inherent aan het werken met een gemeenschappelijke regeling.

3.6 Onderzoeksvraag B3. Wie zou hierop toe kunnen zien?

Het toezicht op de uitvoering van het regionale besluit over de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de omgevingsdienst (kritische massa) kan worden gebaseerd op het stelsel van interbestuurlijk toezicht.

Bij de opties 1 en 2 gaat het om een krachtens de Omgevingswetwet over te dragen (een te delegeren) bevoegdheid van de gemeente en provincie naar het bestuur van de regionale organisatie. Voor dergelijke overgedragen bevoegdheden is het interbestuurlijk toezicht geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Indien sprake is van een omgevingsdienst waaraan alleen gemeenten deelnemen, dus zonder de provincie, zijn gedeputeerde staten bevoegd tot indeplaatsstelling indien het bestuur van de omgevingsdienst geen of geen goed besluit neemt over de bezetting van de omgevingsdienst.³⁹ Indien sprake is van een omgevingsdienst waaraan ook de provincie deelneemt, is de minister van IenW bevoegd tot indeplaatsstelling.⁴⁰

In geval van optie 3 is sprake van rechtstreeks werkende regels met kwaliteitscriteria voor kritische massa, die moeten worden nageleefd door het bestuur van de omgevingsdienst. Het interbestuurlijk toezicht op de naleving van deze taak verloopt langs dezelfde lijnen als het interbestuurlijk toezicht op de overgedragen bevoegdheid die bij optie 2 is beschreven.

3.7 Conclusie

Wij concluderen dat het goed mogelijk is aanbeveling B van de *Adviescommissie VTH* juridisch te borgen door middel van landelijk vast te stellen uniforme criteria voor de minimale kritische massa van iedere omgevingsdienst. Dit vereist een aanvulling van artikel 18.23 Omgevingswet met een grondslag om bij AMvB of bij ministeriële regeling de criteria te kunnen stellen. Het is van belang dat de criteria moeten worden gericht aan het algemeen bestuur van een omgevingsdienst, als zijnde de normadressaat van de criteria.

³⁹ Artikel 32b lid 1 Wet gemeenschappelijke regelingen.

⁴⁰ Artikel 56 juncto 45a Wet gemeenschappelijke regelingen.

Vervolgens kan bij wet worden geregeld dat de omgevingsdienst moet voldoen aan de criteria voor de minimaal benodigde kritische massa. We hebben drie juridische mogelijkheden beschreven voor deze verplichting:

- Optie 1. Beschikking per gemeente en provincie
- Optie 2. Regionale kwaliteitsverordening
- Optie 3. Rechtsreeks werkende regels voor kritische massa

Wij adviseren optie 2 te volgen (*zie paragraaf 3.4.3*). Die optie heeft de meeste voordelen in relatie tot de bedoeling van het advies van de *Adviescommissie VTH*.

De combinatie van de aanbevelingen A en B leiden samengevat tot de volgende juridische uitwerking van de versterking van de robuustheid van het VTH-stelsel met omgevingsdiensten:

1. De omgevingsdiensten moeten hetzelfde geografische werkingsgebied krijgen als de Veiligheidsregio (*zie aanbeveling A*).
2. Iedere omgevingsdienst moet vervolgens voldoen aan de landelijk vast te stellen criteria voor minimaal benodigde kritische massa. De toepassing van de criteria voor kritische massa vereist een besluit op regionaal niveau, te nemen door het algemeen bestuur van de omgevingsdienst. Dat kan plaatsvinden in de vorm van een beschikking, of regionale kwaliteitsverordening, of nalevingsbesluit van rechtstreeks werkende criteria. Wij adviseren de regionale kwaliteitsverordening.
3. Ongeacht ons advies geldt voor alle drie opties dat de concreet benodigde minimale kritische massa van een bepaalde omgevingsdienst moet worden gebaseerd op de organisatorische consequenties – in personele omvang en deskundigheid – van het regionale uitvoeringsprogramma. Dat uitvoeringsprogramma wordt regionaal vastgesteld, op basis van het wettelijk basistakenpakket en het regionale inhoudelijke beleid voor de bescherming en benutting van de leefomgeving en staat dus in relatie tot zowel de omvang en complexiteit van het bedrijvenbestand in de regio, als ook tot de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie.
4. Wanneer blijkt dat een bepaalde omgevingsdienst niet in staat is om een organisatie op te tuigen met voldoende kritische massa, dan moet die omgevingsdienst op een grotere schaal worden ingericht. Dat gaat dan om een werkingsgebied dat overeenkomt met twee of meer Veiligheidsregio's. De 'opschaling' naar de geografische schaal van meerdere Veiligheidsregio's is reeds geregeld in artikel 18.21 Omgevingswet en vereist geen wetswijziging.

Uitgaande van optie 2, met een regionale kwaliteitsverordening, komen wij tot de volgende concretisering van de juridische mogelijkheden bij aanbeveling B van de Adviescommissie VTH.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Borgen van de minimale kritische massa van alle omgevingsdiensten	Vaststelling van landelijke uniforme criteria voor de minimale kritische massa van de omgevingsdiensten	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvulling van artikel 18.23 Omgevingswet met een grondslag voor de vaststelling van de landelijke criteria • Vaststelling bij AMvB of bij ministeriële regeling • Doelgroep van de criteria is het bestuur

			van iedere omgevingsdienst
Gemeente Provincie	Ervoor zorgen dat de omgevingsdienst de regionale kwaliteit kan vaststellen.	Delegatie van de eigen verordenende bevoegdheid met betrekking tot de kritische massa aan het bestuur van de omgevingsdienst.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van artikel 18.23 lid 1 Ow met een verplichting om de bevoegdheid tot vaststelling van een kwaliteitsverordening te delegeren aan het bestuur van de omgevingsdienst.
Omgevingsdienst	Toepassen van de landelijke uniforme criteria, zodat de eigen organisatie, over voldoende personele bezetting beschikt	Vaststelling van een regionale kwaliteitsverordening	<ul style="list-style-type: none"> • Vervanging van artikel 18.23 lid 2 Ow door een nieuw artikellid dat bepaald dat de regionale kwaliteitsverordening ten minste moet uitgaan van de landelijke uniforme criteria voor kritische massa

We merken ten overvloede nog op dat zes omgevingsdiensten momenteel al te maken hebben met een extra maatstaf voor kritische massa. Namelijk als het gaat om zeer complexe taken vanwege externe veiligheid c.q. BRZO. Indien in de toekomst meer complexe taken worden toebedeeld aan een selectie van omgevingsdiensten, zoals wordt aanbevolen door de *Adviescommissie VTH*, dan attenderen wij erop dat dan een bijpassende set met criteria moet worden vastgesteld voor de kritische massa van die bijzondere taak-omgevingsdiensten. Een voorbeeld van een zeer complex onderwerp dat wij ons kunnen inbeelden, zijn de grootschalige industriële luchtmissies.⁴¹ Maar dit is hier verder buiten scope.

⁴¹ Over de complexiteit van luchtmissies vanuit de industrie, zie het rapport *Schone Lucht* dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies, 8 februari 2021. Vindplaats: https://iplo.nl/publish/pages/188724/20210208-rapport_-_schone-lucht-dankzij-resultaatgerichte-grenswaarden-voor-industriële-emissies_1.pdf

4. Aanbeveling D. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

4.1 Samenvatting van de aanbeveling

De *Adviescommissie VTH* constateert dat niet alle gemeenten hetzelfde basistakenpakket hanteren. Dat is in strijd met de wet en dat vindt de commissie zeer verbazingwekkend. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken met hetzelfde basistakenpakket,⁴² want dat creëert de condities voor de robuustheid van iedere omgevingsdienst.

Naast het milieugerichte basistakenpakket kunnen gemeenten, provincies en ook de rijksoverheid aanvullende taken onderbrengen bij een omgevingsdienst. Dit wordt in de praktijk aangeduid als *plustaak*. Over deze uitbreiding is de *Adviescommissie VTH* duidelijk: elke plustaak moet goed zijn omschreven, apart worden gefinancierd en apart worden bemenst. Het onderbrengen van een aanvullende taak bij een omgevingsdienst vereist een bestuursbesluit.

Overigens beveelt de *Adviescommissie VTH* aan dat omgevingsdiensten een adviesrol moeten krijgen over omgevingsplannen. Dit is te zien als uitbreiding van het basistakenpakket. Wij behandelen dit onderwerp bij Aanbeveling I.

4.2 De onderzoeksvragen

1. *De Adviescommissie VTH constateert dat er gemeenten zijn die niet alle wettelijk vastgelegde basistaken bij een omgevingsdienst hebben belegd. De vraag is: welke juridische middelen zijn voor het Rijk en de provincie voorhanden om af te dwingen dat deze taken alsnog bij de betreffende omgevingsdienst worden belegd?*
- 2a. *Als middelen voorhanden zijn (IBT): waarom worden ze niet gebruikt?*
- 2b. *In het geval niet de juiste middelen voorhanden zijn: wat moet hiervoor worden georganiseerd? Welke regelgeving zou hiervoor gewijzigd moeten worden?*

4.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

Het basistakenpakket is een cruciaal onderdeel van het stelsel van VTH. Een omgevingsdienst draagt pas bij aan de *robuustheid van het VTH-stelsel* als die organisatie in staat is om de wettelijke basistaken *rechtmatig en doelmatig* te verrichten. Daarvoor is *kritische massa* vereist en dat is volgens de Adviescommissie VTH een belangrijk onderdeel van het VTH-stelsel: iedere omgevingsdienst moet minimaal dezelfde deskundigheid hebben als de onder toezicht gestelde bedrijven.

Er is een directe relatie tussen het wettelijke basistakenpakket en de kritische massa die minimaal nodig is per omgevingsdienst. Immers, de omgevingsdienst moet voldoende robuust zijn in verhouding tot het aantal en de variatie aan milieubelastende activiteiten die voortvloeien uit het regionale basistakenpakket en ook in relatie tot het regionale uitvoeringsprogramma (*zie paragraaf 3.4.2*). Dit maakt de relevantie duidelijk van de verbazing van de *Adviescommissie VTH* dat er gemeenten zijn die niet alle wettelijk

⁴² Artikel 5.3 lid 4 Wabo en artikel 18.22 lid 1 Omgevingswet. De samenstelling van het basistakenpakket is uitgewerkt in Bijlage IV bij het Besluit omgevingsrecht. Onder de Omgevingswet gebeurt dat in Bijlage VI bij het Omgevingsbesluit.

vastgelegde basistaken bij een omgevingsdienst hebben belegd. In feite is sprake van niet-naleving door deze gemeenten en is de robuustheid van hun omgevingsdienst niet gegarandeerd.

De onderliggende oorzaak voor de overtreding van de wet door deze gemeente heeft naar onze indruk te maken met het dilemma van onafhankelijkheid versus decentrale integrale belangenafwegingen.⁴³ Dit dilemma staat beschreven in hoofdstuk 3 van het rapport van de *Adviescommissie VTH*. De essentie is dat het stelsel van VTH uitgaat van prioriteit voor het principe van onafhankelijkheid boven de belangenafwegingen. Dat wil zeggen dat het bij de VTH-basistaken moet gaan om de rechtmatige en doelmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen, met een professioneel oog voor de lokale context.⁴⁴ Met andere woorden: het stelsel gaat uit van een rationele opvatting over de schaal waarop een bestuurlijke taak optimaal rechtmatig en doelmatig kan worden verricht. Dit is van een andere orde dan het principe van belangenafweging, dat door de *Adviescommissie VTH* wordt beschreven als een *nabijheidsprincipe*. Dit principe staat in relatie tot besluitvorming en de mogelijkheid van maatwerk, het meenemen van bepaalde belangen en de ruimte voor brede politiek-bestuurlijke afweging. Dit principe gaat dus niet over de kwaliteit van de uitvoering, maar over de inhoud van besluiten.

De omgevingsdienst moet niet medeverantwoordelijk worden gehouden voor de integrale bestuurlijke afwegingen van het bevoegd gezag.⁴⁵ Dat is voorbehouden aan het bestuur van de gemeente en provincie. De *Adviescommissie VTH* is hier helder over. Tegelijkertijd constateert de *Adviescommissie VTH* dat het principe van belangenafweging de voorkeur geniet van een deel van de gemeentebesturen, boven het principe van onafhankelijkheid. Die gemeentebesturen stellen hun eigen verantwoordelijkheid voor integraliteit en bestuurlijke afwegingsruimte boven het principe van onafhankelijkheid in de uitvoering van de wet. Dat werkt door in hun opvatting over de rol en opdracht van de omgevingsdienst. Terwijl het fundament onder het stelsel van VTH juist uitgaat van onafhankelijkheid, met het oog op de professionele uitvoering van taken. Dat vereist geen fysieke nabijheid maar een regionale schaalgrootte die nodig is voor die professionaliteit.

De *Adviescommissie VTH* concludeert dat de behoefte van een deel van de gemeentebesturen aan belangenafweging tot gevolg heeft dat er fragmentatie ontstaat in de uitvoering van VTH-taken. Dat heeft nadelige impact op de kwaliteit van die uitvoering en op het level playing field voor de bedrijven die volgens het basistakenpakket op gelijke wijze te maken zouden moeten krijgen met professionele uitvoering van VTH.

De wet is wat ons betreft ondubbelzinnig. Alle basistaken moeten bij een omgevingsdienst worden belegd. Het is daarom niet de vraag, óf het basistakenpakket de norm is. Het is wel de vraag, hóe dat kan worden afgedwongen indien een gemeente zich niet aan de wet houdt.

⁴³ De *Adviescommissie VTH* beschrijft het principe van de integrale belangenafweging onder de noemer van “nabijheidsprincipe”. Dat vinden wij verwarrend, omdat het woord “nabijheid” vele betekenissen heeft. Bijvoorbeeld in het kader van interbestuurlijk toezicht wordt ook van “nabijheid” uitgegaan, maar dat heeft een andere betekenis dan de toepassing door de *Adviescommissie VTH* bij het dilemma van onafhankelijkheid versus belangenafweging.

⁴⁴ Het gaat dus niet over geografische nabijheid, want dat is bij de op- en inrichting van omgevingsdiensten geen bepalende factor. Rapport Om de leefomgeving, blz. 21.

⁴⁵ Aldus *Adviescommissie VTH*, rapport Om de leefomgeving, blz. 23.

4.4 Onderzoeksvraag D1. Welke juridische middelen hebben Rijk en provincie voorhanden om af te dwingen dat gemeenten de basistaken alsnog bij de omgevingsdienst beleggen.

Wij hebben twee antwoorden bij deze vraag. Ons eerste antwoord richt zich op de oorzaak van het niet opdragen van het basistakenpakket door sommige gemeenten. Het andere richt zich op de interventie op dat niet opdragen. Hierbij verwijzen wij tevens naar hoofdstuk 9 van dit rapport, dat gaat over het inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten.

Oorzaak wegnemen. Het is ons bekend dat in de praktijk bij meerdere omgevingsdiensten discussie worden gevoerd over de inhoud van het basistakenpakket. De discussie vindt plaats tussen de omgevingsdienst en alle of een aantal deelnemende gemeenten. Bovendien valt het ons op dat de komst van de Omgevingswet een aanleiding is voor een herhaling van dit type discussies. Waar het bij alle discussies op neerkomt, zijn *interpretatieverschillen* die in de praktijk kennelijk kunnen optreden bij de toepassing van het wettelijke basistakenpakket.

De wetgever (het rijk) kan een oplossing bieden voor deze interpretatieverschillen tussen de gemeente en de omgevingsdienst, door een verbeterde uitleg te geven van de desbetreffende basistaken of desnoods door een taalkundige verbetering door te voeren in de regel over het desbetreffende onderdeel van het basistakenpakket.

Interventie bij een gebrek in het opdragen van het basistakenpakket. Omdat sprake is van een wettelijke medebewindstaak is het meest voor de hand liggende antwoord op de vraag naar de middelen van Rijk en provincie, dat er interbestuurlijk toezicht (IBT) kan worden toegepast. Dit IBT is beschikbaar in twee vormen:

1. Schorsing en vernietiging van een besluit;
2. Indeplaatsstelling.

Wij beschrijven beide vormen hier in het kort en concluderen vervolgens dat indeplaatsstelling volgens ons de meest aangewezen vorm van IBT is in relatie tot gebreken in het basistakenpakket.

1. *Schorsing en vernietiging van een besluit.* Het instrument van de schorsing en vernietiging is geregeld in artikel 268 Gemeentewet. Dit heeft betrekking op besluiten en niet-schriftelijke beslissingen van gemeenten, die gericht zijn op enig rechtsgevolg en die in strijd blijken te zijn met het recht of met het algemeen belang. Anders dan indeplaatsstelling is de schorsing en vernietiging nadrukkelijk voorbehouden aan de regering. Er is wel sprake van een vorm van bestuurlijke tussenkomst door de provincie, maar het besluit tot schorsing en vernietiging is een Kroonbesluit.

Het Kroonbesluit is een discretionaire bevoegdheid: bij strijd met het recht mag de regering vernietigen maar dat hoeft niet. In de praktijk gaan zaken over een schorsing en vernietiging vooral over de uitvoering van de Gemeentewet met betrekking tot benoemingen en stemmingen.

2. *Indeplaatsstelling.* Een provincie moet ingrijpen als een gemeente in strijd handelt met de wet of een medebewindstaak. Dit is geen discretionaire bevoegdheid: de provincie heeft geen keus en moet interveniëren via een indeplaatsstelling indien het gaat om een gebrek in de gemeentelijke uitvoering van de medebewindstaak. Deze provinciale taak is nog eens verduidelijkt in de Wet revitalisering interbestuurlijk toezicht, als gevolg van de modernisering van het interbestuurlijk toezicht (*commissie Oosting*).

De indeplaatsstelling moet gebeuren met toepassing van een escalatieladder. Dat komt erop neer dat de gemeente eerst een bestuurlijke herstelmogelijkheid krijgt. Als dat op niets uitloopt, moet de provincie zich daadwerkelijk in de plaats stellen en de taak namens de gemeente alsnog goed uitvoeren. Dit kan gaan om een wettelijk gevorderde beslissingen die niet of niet goed wordt genomen, maar ook om een wettelijk verplicht handelen of nalaten, of om het niet bereiken van een resultaat dat bij of krachtens de wet is gevorderd. Het gaat bij een indeplaatsstelling dus om veel meer dan alleen het oplossen van een gebrek in een formeel besluit van de gemeente. Dat is anders dan bij het kroonbesluit tot schorsing en vernietiging. De essentie van een indeplaatsstelling is dat dit nodig is in iedere situatie waarin sprake is van een strijd met de wet of een wettelijke opdracht door een gemeente.

Wij menen dat de indeplaatsstelling het meest aangewezen instrument voor IBT is. Het wettelijke basistakenpakket is een wettelijke opdracht, oftewel medebewindstaak, dat inhoudt dat de gemeente verplicht is om het wettelijk beschreven basistakenpakket bij de omgevingsdienst te beleggen. Wanneer dit niet goed door een gemeente wordt belegd, is sprake van een *taakverwaarlozing*. Dat wil zeggen dat die gemeente ten onrechte geen uitvoering geeft aan de wettelijke verplichting die op haar rust. Het heeft dan weinig zin om het besluit van deze gemeente over het basistakenpakket van de omgevingsdienst te schorsen en vernietigen. Dat leidt immers niet tot opheffing van de onrechtmatige situatie, maar vergroot juist het probleem omdat na de schorsing en vernietiging helemaal geen sprake meer is van een basistakenpakket voor de omgevingsdienst in verband met de desbetreffende gemeente. Wij laten het instrument van de schorsing en vernietiging daarom verder buiten behandeling.

Indeplaatsstelling leidt daarentegen wel tot een oplossing voor het tekort in het basistakenpakket. Op basis van artikel 124 Gemeentewet⁴⁶ moet het college van gedeputeerde staten voorzien in de juiste uitvoering van de wettelijke opdracht van de gemeente om het basistakenpakket bij de omgevingsdienst te beleggen.

In hoofdstuk 9 van dit rapport gaan wij in op de aanbeveling van de Adviescommissie VTH over de vormgeving van het bestuurlijk toezicht in een dergelijke situatie (taakverwaarlozing bij een gemeente en een provincie) en de mogelijkheden voor direct Rijkstoezicht en de relatie met provinciaal toezicht. Wij verwijzen naar dat hoofdstuk 9.

4.5 Antwoord op onderzoeksvraag D2a. Waarom worden de beschikbare middelen niet gebruikt om de naleving van het basistakenpakket af te dwingen

De tweede vraag die ons is gesteld, bestaat uit een paar subvragen. De eerste subvraag gaat over de redenen waarom de beschikbare middelen niet worden gebruikt om de naleving af te dwingen van het verplichte basistakenpakket?

Vanuit onze focus in dit onderzoek op het juridische stelsel kunnen wij hier geen empirisch antwoord geven. Wel kunnen wij met argumenten onderbouwen wat de vermoedelijke oorzaak is. Het interbestuurlijk toezicht met het instrument van de indeplaatsstelling is immers allang niet 'nieuw' meer en

⁴⁶ Artikel 121 Provinciewet behelst een gelijksoortig voor deze bestuurslaag.

is goed en uitdrukkelijk geregeld in de Gemeentewet. Blijkbaar wordt dit in de praktijk echter niet toegepast door provincies in situaties waarin een gemeente de basistaak-verplichting niet nakomt.

Wij vermoeden dat provinciebesturen niet snel willig zullen zijn om tot een indeplaatsstelling over te gaan vanwege de 'meer-petten problematiek' van provincies. Zij zijn mede deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling van (een deel van) de omgevingsdiensten, zij zijn bevoegd gezag voor de provinciale basistaken van de omgevingsdienst, zij zijn bevoegd gezag voor het interbestuurlijk toezicht op gemeenten en zij zijn verantwoordelijk voor de interbestuurlijke coördinatie van de milieuhandhaving.

Ondanks de verklarende factor van deze dubbele pet omstandigheid is die situatie met de complexe provinciale rollen – vanuit juridisch perspectief bezien – geen belemmering voor een indeplaatsstelling. Op basis van de wet móet de provincie in de plaats stellen, indien sprake is van gemeentelijke taakverwaarlozing. Er is daarbij wel sprake van een escalatieladder die maakt dat men eerst in bestuurlijk overleg tot een oplossing tracht te komen, voordat daadwerkelijk in de plaats wordt gesteld.

4.6 Antwoord op onderzoeksvraag D2b. Wat kan worden geregeld ten aanzien van alternatieve middelen?

De tweede subvraag die ons is gesteld, gaat over de situatie dat niet de juiste middelen voorhanden zijn. Daarvan is op het eerste oog geen sprake. Op basis van artikel 124 Gemeentewet kan gebruik worden gemaakt van het generiek instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht. Toch zien wij aanleiding om een antwoord te geven op de onderliggende vraag naar andere middelen, bij wijze van alternatief voor het IBT.

De Omgevingswet kent een minder vergaand middel dan het interbestuurlijk toezicht met een indeplaatsstelling. Dat middel is de *instructie*. Kort gezegd, kan een gemeente een instructie krijgen van gedeputeerde staten van de provincie met het oog op de doorwerking van bepaald beleid. Dit is geregeld in paragraaf 2.5.2 Omgevingswet. Als voorwaarde om deze instructie te kunnen geven, moet echter wel sprake zijn van een onderwerp waarvoor in de Omgevingswet is geregeld dat gedeputeerde staten bevoegd zijn om de beleidsdoorwerking te bevorderen middels het instrument instructie. Dit betekent dat de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie en het regionale uitvoeringsprogramma zouden moeten aangewezen als een onderwerp waarvoor de beleidsdoorwerking van nationaal belang is, zodat bij Omgevingswet kan worden geregeld dat de provincies het instrument 'instructie' kunnen toepassen.

Wij nemen aan dat in de Omgevingswet momenteel geen instructiebevoegdheid is gecreëerd omdat het huidige stelsel van de Wabo (Wet VTH) beleidsneutraal is overgenomen. Gelet op de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH* valt dit te heroverwegen, om verschillende redenen.

- Het instrument van de provinciale instructie past bij de filosofie van decentraal-tenzij, zoals bedoeld in artikel 2.3 van de Omgevingswet;
- Een instructie-instrument zorgt bovendien voor een tussenstap tussen de spontane (of via dialoog aangespoorde) nakoming door de gemeente van de wettelijke verplichting en de interventie via een provinciale indeplaatsstelling. Wij vermoeden dat een instructie op meer bestuurlijke draagvlak bij de provincies kan rekenen dan het instrument van de indeplaatsstelling, die dan beschouwd kan worden als een stok achter de deur wanneer de instructie in een concreet geval toch geen soelaas biedt;

- Als derde argument wijzen wij op een vergelijkbare bevoegdheid in de Wet op de Veiligheidsregio's. In artikel 59 van die wet is een aanwijzingsbevoegdheid geregeld voor gevallen waarin een veiligheidsregio tekortschiet in de taakuitvoering.⁴⁷

Wij bevelen aan nader te onderzoeken of provincies bereid zijn om wel gebruik te maken van het middel van de instructie, sneller dan een indeplaatsstelling en zo vaak als nodig is bij een gebrek in de uitvoering van de kwaliteitsbevordering van afdeling 18.3 Omgevingswet. Zo ja, dan is dat een reden voor een toevoeging in paragraaf 2.5.2 Omgevingswet bij de provinciale instructiebevoegdheid. Zo niet, dan kan dat een reden zijn voor een ministeriële bevoegdheid voor instructies gevolgd door een indeplaatsstelling met verlies van die bevoegdheid voor gedeputeerde staten.

4.7 Conclusie

Wij concluderen dat er een oplossing bestaat voor het probleem dat her en der in het land sprake is van tekortkomingen in de uitvoering van de gemeentelijke verplichting om het basistakenpakket volledig bij de omgevingsdienst te beleggen. Die oplossing bestaat uit een indeplaatsstelling door de provincie.⁴⁸

De uitvoering van de indeplaatsstelling vindt plaats met een escalatieladder. Dat voorkomt een rauwelijkse toepassing van de indeplaatsstelling en het zorgt voor een herstelmogelijkheid voor de gemeente. Dit zou de bestuurlijke (provinciale) drempel moeten wegnemen om vlot en voortvarend over te gaan tot een indeplaatsstelling. Er bestaat bovendien een landelijk beleidskader voor deze vorm van interbestuurlijk toezicht, waar de provincies zich op kunnen baseren.⁴⁹

Bij wijze van tussenstap, voorafgaand aan de indeplaatsstelling, kan worden overwogen om in de Omgevingswet te regelen dat de provincie een instructie kan geven aan een gemeente ten aanzien van het verplichte basistakenpakket van de omgevingsdienst.

Samengevat, komen wij tot de volgende concretisering van de juridische mogelijkheden om af te dwingen dat het basistakenpakket volledig bij de omgevingsdienst wordt belegd.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Zorgen voor een duidelijke beschrijving van het basistakenpakket. Zorgen voor effectieve interventie instrumenten, voor situaties waarin het basistakenpakket niet goed aan de omgevingsdienst wordt opgedragen.	Vaststelling van het basistakenpakket, op basis van artikel 18.22 Ow. Eventueel: aanpassen van de Omgevingswet met een bevoegdheid voor de provincies of het Rijk om een gemeente een instructie te geven m.b.t. het basistakenpakket	<ul style="list-style-type: none"> • Verduidelijking c.q. verbetering van onderdelen van het basistakenpakket in bijlage VI bij het Omgevingsbesluit, die kennelijk nog multi-interpretabel zijn • Eventueel: toevoeging van deze instructie bevoegdheid aan paragraaf 2.5.2 Ow

⁴⁷ Deze bevoegdheid komt binnen het stelsel van de Wet op de Veiligheidsregio's toe aan de Commissaris van de Koning,

⁴⁸ Zie voor alle aandachtspunten van dit toezicht voor de verschillende bestuurslagen hoofdstuk 9 over aanbeveling I.

⁴⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2011/03/08/algemeen-beleidskader-indeplaatsstelling-bij-taakverwaarlozing>

<p>Gemeente Provincie</p>	<p>Op juiste wijze beleggen van het basistakenpakket bij de omgevingsdienst.</p> <p>Met een provinciale indeplaatsstelling wanneer een gemeente in gebreke is en blijft.</p>	<p>Opdracht van basistaken aan de omgevingsdienst.</p> <p>Toepassing van de provinciale indeplaatsstelling, indien nodig vanwege een gebrek in de gemeentelijke opdrachtverlening met het basistakenpakket. Deze bevoegdheid (huidig recht) moet echter worden ingericht op een wijze die is omschreven bij Aanbeveling I (d.w.z. Rijkstoezicht) en worden gebaseerd op taakverwaarlozing van de op de gemeente of provincie rustende zorgplicht omschreven in de Omgevingswet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen aanpassingen nodig in het bestaande kader.
<p>Omgevingsdienst</p>	<p>Geen verantwoordelijkheid met betrekking tot deze aanbeveling</p>	<p>n.v.t.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • n.v.t.

5. Aanbeveling E. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

5.1 Samenvatting van de aanbeveling

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 vindt de commissie problematisch, omdat die taken niet zijn afgeleid van de regionale risico-inventarisatie en niet aansluiten op de regionale handhavingsstrategie. Gemeenten bepalen wat de omgevingsdienst voor de gemeente doet en de optelsom van gemeentelijke opdrachten en risico-opvattingen vormt feitelijk de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Bij de meeste omgevingsdiensten wordt gewerkt met outputfinanciering en een dienstverleningsovereenkomst per deelnemend bevoegd gezag. Outputfinanciering heeft geen relatie met het werkaanbod, namelijk het aantal en de variëteit van inrichtingen. Bij outputfinanciering maakt ieder bevoegd gezag eigen keuzes wat betreft de gefinancierde output. Daardoor werkt outputfinanciering contraproductief voor het maken van regionale afwegingen over de inzet van capaciteit. De commissie vindt juist dat de financiering van het werk van de omgevingsdienst moet worden gebaseerd op normfinanciering. Met die financiering ontstaat wel ruimte voor regionale afwegingen over de prioriteiten voor de inzet van VTH.

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.

5.2 De onderzoeksvragen

1. Is binnen de bestaande juridische kaders landelijke normfinanciering mogelijk?
2. Welke regelgeving zou aangepast moeten worden om dit mogelijk te maken?

5.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

De financiering van de taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd, verloopt via de algemene uitkering in het gemeente- en provinciefonds. Zo nodig worden aanvullende (integratie- of decentralisatie)uitkeringen gedaan.⁵⁰ Uitgangspunt bij deze uitkeringen is dat de gemeenten en provincies beleids- en bestedingsvrijheid hebben van de beschikbaar gestelde middelen in het gemeente- of provinciefonds, de verantwoording van de besteding van de middelen vindt plaats in de raden en staten. De gehanteerde verdeelsleutels houden dus rekening met de (gedecentraliseerde) opgaven waarvoor de gemeenten en provincies staan, maar schrijven geen verplichting voor om de middelen ook te besteden aan bepaalde taken. Dit zou afbreuk doen aan de lokale autonomie. Dit heeft tot gevolg dat het gemeente vrijstaat om te bepalen hoeveel middelen wordt ingezet voor de specifieke taakuitoefening van de omgevingsdiensten⁵¹. De *Adviescommissie VTH* wil deze beleids- en bestedingsvrijheid beperken.

Op grond van de Financiële verhoudingswet kunnen ook specifieke uitkeringen worden verstrekt. Gemeenten en provincies dienen de besteding van deze specifieke uitkeringen te verantwoorden. Het doen van een specifieke uitkering kan pas als aan een aantal voorwaarden is voldaan. In paragraaf 5.4 wordt daar op in gegaan.

De aanbeveling beoogt een landelijke norm voor te schrijven voor de financiering van de omgevingsdienst. Deze norm dient gebaseerd te zijn op het aantal inrichtingen in een regio en op de complexiteit van die inrichtingen ter invulling van de eisen die gelden op grond van artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

Wij gaan ervan uit dat de normfinanciering betrekking heeft op forfaitaire normen, die tot stand komen op basis van bijvoorbeeld een formatiecalculatie-onderzoek. De norm ziet in onze opvatting dus niet op een kwalitatieve leefomgevingsnorm, zoals 'wat is nodig om een voldoende bescherming van de leefomgeving te bewerkstelligen'. Wij hanteren de volgende benadering van normfinanciering.⁵²

- De norm ziet op parameters die inzicht bieden in de hoeveelheid inspanning (en overhead) die de omgevingsdienst moet verrichten om taken uit te voeren voor het regionale inrichtingenbestand.
- De norm moet tevens waarborgen dat kennisontwikkeling en innovatie plaatsvindt.

De Commissie VTH realiseert zich zoals gezegd dat het voorschrijven van een landelijke norm een inperking oplevert van de bestedingsvrijheid van het gedecentraliseerde bestuur. De commissie spreekt in dat kader over een ingreep in de financiële verhoudingen tussen Rijk en andere overheden. De 'ingreep' wordt door Commissie niet geduid in het licht van de heroverweging van de financiële verhoudingen die is gestart met de brief van de minister van Binnenlandse zaken van 6 juli 2018,⁵³ de voorgestane herijking van het gemeentefonds en de rapporten van Raad voor het Openbaar bestuur.⁵⁴ Strekking van die rapporten is dat

⁵⁰ Vergelijk de decentralisatie-uitkering voor het lokaal beleid omgevingsveiligheid, brief van 21 september 2020, kenmerk IENW/BSK-2020/183305

⁵¹ Deze vrijheid wordt vanzelfsprekend begrensd door de kwaliteitscriteria en inrichtingsvereisten, etc in samenhang met artikel 13.10 Ow.

⁵² In het kader van deze analyse duiden wij niet de verschillen tussen outcome- of outputfinanciering.

⁵³ Met kenmerk 2018-0000584582.

⁵⁴ Rust-Reinheid-Regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, maart 2021 en Beleidsvrijheid geduid, maart 2019

de balans in de financiële verhoudingen moet worden hersteld om onbeheersbaarheid van de financiële problemen bij de gemeenten te voorkomen. Een van de aanbevelingen van de Raad is meer helderheid te verschaffen in het onderscheid tussen de financiering van medebewindstaken en autonome taken van de gemeenten.

Wij hebben gezocht naar vergelijkbare regelingen waarbij aan mede-overheden normbedragen worden voorgeschreven voor de uitoefening van medebewindstaken. Naar verwachting zou dit het geval kunnen zijn bij ramp- en crisisbestrijding of bij onderwijshuisvesting. In geval van de ramp- en crisisbestrijding worden middelen beschikbaar gesteld via het gemeentefonds. Hoewel bij dit onderwerp wel druk bestaat op de goede uitvoering van de medebewindstaak worden geen normbedragen voorgeschreven. Bij de veiligheidsregio is via de (specifieke) Brede Doeluitkering Rampenbestrijding een verdeelmechanisme vastgesteld. Dit zijn dus geen normbedragen voor de uitvoering van taken, maar de maatstaven zien specifiek op de verdeling van middelen over de verschillende regio's. Verreweg het grootste deel van de middelen die beschikbaar zijn voor uitvoering van de taken van de veiligheidsregio's worden gevormd door een algemene uitkering en niet door de doeluitkering. Deze algemene uitkering krijgt vorm om basis van de verdeelregels van het gemeentefonds.

Voor onderwijshuisvesting worden wel normbedragen gehanteerd, maar die komen 'bottom up' tot stand. In het zorgdomein zijn wel voorbeelden te vinden waar het Rijk invult op welke bedragen gemeenten aan de uitvoering van bepaalde taken dienen te besteden. Een voorbeeld hiervan die door de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt genoemd is de AMvB Reële prijs Wmo 2015. De AMvB grijpt met het voorschrijven van een reële prijs in op de marktwerking tussen zorgaanbieders. De reële prijs moet hen in staat stellen kwaliteit en continuïteit te bieden. In zoverre werkt de reële prijs in de praktijk als normbedrag. Het oogmerk verschilt echter, de reële prijs beoogt ook de zorgmarkt en zorginfrastructuur te beschermen.

5.4 Onderzoeksvraag E1. Is binnen de bestaande juridische kaders landelijke normfinanciering mogelijk?

Wij gaan er vanuit dat de gestelde onderzoeksvragen niet zien op de herijking van het gemeentefonds of de mogelijkheden van verschillende uitkeringen op grond van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Wij beperken ons daarom tot de 'hoe'-vraag.

De bestaande juridische kaders worden gevormd door het stelsel dat is opgenomen in de Fvw. Kort gezegd komt dit erop neer dat gemeentelijke taken bij voorkeur bekostigd worden uit eigen middelen of via een algemene uitkering uit het gemeentefonds. Op die wijze kan het gedecentraliseerd bestuur invulling geven aan haar autonomie, maar ook verantwoordelijk worden gesteld voor een evenwicht in inkomsten en uitgaven.

Door het voorschrijven van normbedragen in verband met de uitvoering van het basistakenpakket verandert de algemene uitkering in een meer specifieke uitkering. Een dergelijke specifieke uitkering moet bij wet worden vastgesteld, waarbij geldt dat de reden voor de specifieke uitkering moet worden gemotiveerd. In artikel 16 Fvw is in dit kader geregeld dat een keuze voor een specifieke uitkering 'in het bijzonder aangewezen moet zijn'. Dat is pas het geval indien:

- bekostiging via de eigen gemeentelijke middelen niet mogelijk is, of;
- de uitkering door de aard van het betrokken onderwerp een tijdelijk karakter heeft, of;

- nog geen of onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van de kosten van de betrokken taak of activiteit, of;
- voor de kosten geen structuurkenmerk van de gemeenten kan worden vastgesteld op basis waarvan verdeling door middel van de algemene uitkering mogelijk is⁵⁵.

Wij zien in deze limitatieve opsomming geen grond benoemd die van toepassing is op de specifieke uitkering via een normfinanciering voor de basistaken van de omgevingsdienst. Wij constateren daarom dat het voorschrijven van normbedragen tot een ongerechtvaardigde inbreuk zal leiden op het stelsel dat in de Financiële verhoudingswet is neergelegd.

Strikt genomen brengt het wettelijk voorschrijven van normbedragen echter niet met zich mee dat de financiering via een specifieke uitkering moet plaatsvinden.⁵⁶ Er blijft een mogelijkheid bestaan om over te gaan tot normbedragen in combinatie met een algemene uitkering. Als dit wordt uitgewerkt, ontstaat volgens ons een hybride stelsel. Er is enerzijds sprake van een algemene uitkering, omdat een specifieke uitkering niet te rechtvaardigen is. Anderzijds is sprake van een verplicht bestedingsdoel voor de algemene uitkering, met een minimale omvang van de besteding.

Wij vinden het voorstelbaar dat een dergelijk hybride stelsel minder passend wordt geacht indien het stelsel van de financiële verhoudingen slechts voor de uitvoering van de VTH-taken wordt aangepast op het moment dat reeds plannen bestaan om de financiële verhoudingen tussen gemeenten en Rijk te herijken. Niettemin zou in de lijn van de AMvB Reële prijs een hybride variant kunnen worden voorgestaan.

Het ligt meer voor de hand om voor een stelsel te kiezen zoals dat wordt voorgestaan door de Raad van Openbaar Bestuur (ROB).⁵⁷ Dat komt neer op rechtstreekste bekostiging door het Rijk⁵⁸. Dit ligt meer voor de hand omdat sprake is van verplichte samenwerking in de omgevingsdienst, waarbij het Rijk de kaders stelt. Vanuit gemeentelijk perspectief is bij het regionale basistakenpakket voor de omgevingsdienst de band tussen bepalen en betalen verbroken, te meer nu er vanuit dat perspectief geen sprake is van vrijwillige samenwerking. De ROB adviseert in dergelijke situaties de rechtstreekse bekostiging door het Rijk. Naast die bekostiging kan wel sprake zijn van gemeentelijke bijdragen aan de omgevingsdienst, door welomschreven inbreng van andere gemeentelijke taken of projectmatige opdrachten.

5.5 Onderzoeksvraag E2. Welke regelgeving zou aangepast moeten worden om dit mogelijk te maken?

Indien ertoe wordt overgegaan om normfinanciering voor te schrijven - ondanks onze bedenkingen daarbij in paragraaf 5.4 – geldt het volgende. Hoewel op grond van de artikel 2.21 Aanwijzingen voor de regelgeving geen strikte noodzaak bestaat om een wettelijke grondslag tot stand te brengen voor het stellen van normbedragen in het Omgevingsbesluit, omdat de gemeenten reeds in medebewind zijn geroepen en daartoe regels kunnen worden gesteld, lijkt het ons toch verstandig en noodzakelijk om die wettelijke grondslag te creëren. Daar komen wij toe gelet op de ongebruikelijke hybride vorm van

⁵⁵ Kamerstukken 24552, nr 3.

⁵⁶ En praktisch: ook dat deze in bijvoorbeeld een specifieke SISA-verantwoording moeten worden opgenomen

⁵⁷ Rust, reinheid en regelmaat, blz. 31.

⁵⁸ Dit kan ook door aanpassing van het gemeentefonds waarbij een basisuitkering en een medebewindsuitkering wordt vormgegeven (Rust, Reinheid en Regelmaat blz. 26). In die medebewindsuitkering zouden dan normbedragen kunnen worden opgenomen.

financiering die ontstaat door de koppeling van normfinanciering aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Na het eerste lid van artikel 18.22 Omgevingswet kan een nieuw lid worden toegevoegd, waarin aangegeven wordt dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de minimale noodzakelijke middelen ter uitvoering van de taken bedoeld in het eerste lid van artikel 18.22 Omgevingswet.

Voor de uitwerking van de normfinanciering in de AMvB zien wij vervolgens twee opties, maar wij zien tevens een alternatief voor die twee opties.

De eerste mogelijkheid is dat ervoor kan worden gekozen om de normbedragen aan het regionale uitvoeringsprogramma voor het basistakenpakket te koppelen. In het Omgevingsbesluit is in artikel 13.5 voorgeschreven dat de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoerings- en handhavingstaak een uitvoerings- en handavingsstrategie vaststellen in een of meer documenten, waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. Vervolgens zijn gemeenten verplicht, op basis van artikel 13.10 Omgevingsbesluit, de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen in de begroting te waarborgen voor het bereiken van de gestelde doelen, voor het verrichten van de werkzaamheden door de omgevingsdienst en voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. Het voorschrijven van de normbedragen kan een plaats krijgen in een aangepast artikel 13.10 Omgevingsbesluit. De zorgplicht die daar staat, strekt zich tenslotte ook uit over de beschikbaarstelling van middelen aan de omgevingsdiensten. Dit heeft tot gevolg dat zo mogelijk voor elke gemeente een norm gaat gelden op basis van het aantal inrichtingen, de complexiteit van die inrichtingen én de lokale omstandigheden. Voorts zal in artikel 13.10 Omgevingsbesluit een verwijzing kunnen worden opgenomen naar artikel 13.12 Omgevingsbesluit, die er voor zorgt dat voor uitvoering van het overgedragen basistakenpakket de normbedragen tenminste beschikbaar worden gesteld aan de omgevingsdiensten.

De verplichting om te rekenen met normbedragen kan aldus worden geregeld in het Omgevingsbesluit. De normbedragen zelf, of de wijze van berekening daarvan, kunnen in een bijlage bij het Omgevingsbesluit worden opgenomen. Indien wordt uitgegaan van een ministeriële bevoegdheid om de normbedragen c.q. de berekening daarvan te bepalen, dan kan dat worden geregeld in een nieuw artikel 11.2 Omgevingsregeling.

De alternatieve invulling is dat er ook voor kan worden gekozen om de normbedragen juist niet te koppelen aan het regionale uitvoeringsprogramma voor het basistakenpakket. In de plaats van de huidige koppeling van het beschikbaar stellen van middelen aan het uitvoeringsprogramma kan dan een koppeling worden aangebracht tussen de middelen (op basis van de normbedragen) en de basistaken sec. De toekenning van middelen vindt dan plaats ongeacht de gestelde doelen in het uitvoeringsprogramma.

Een andere mogelijkheid voor de normfinanciering is het opnemen van de normbedragen in de kwaliteitsverordening die op grond van artikel 18.23 Ow dient te worden opgesteld. Momenteel gaat dat nog om de verordening die iedere gemeente en provincie moet vaststellen, maar in de toekomst zou dit kunnen gaan om een regionale kwaliteitsverordening (zie daarover ons advies bij aanbeveling B).

In deze alternatieve invulling ontstaat een rechtstreekse band tussen kwaliteit en beschikbare middelen op basis van normbedragen. Hierbij is het ook denkbaar dat een instructieregel wordt gesteld voor het tot

stand brengen van normbedragen. Dat wil zeggen dat de gemeenteraden en provinciale staten zelf normbedragen vaststellen voor de uitvoering van het basistakenpakket, met inachtneming van de instructieregel van het rijk. Deze variant sluit aan op het uitgangspunt van ‘decentraal tenzij’ zoals bedoeld in de Omgevingswet.

5.6 Conclusie

Opname van normbedragen in een wet vormt een inbreuk op het stelsel zoals dat in de Financiële verhoudingswet is opgenomen. Lokale bestedingsvrijheid van de algemene middelen wordt dan beperkt. Het verstrekken van een specifieke rijksuitkering voor uitvoering van de VTH-taken lijkt niet mogelijk, nu niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor verstrekking van middelen in de vorm van een specifieke uitkering. Mocht niettemin worden overwogen normbedragen voor te schrijven, dan is een wettelijke basis voor deze hybride variant nodig.

Wij adviseren eventuele normbedragen rechtstreeks te koppelen aan de omvang van het basistakenpakket en niet aan het uitvoeringsprogramma. Zo blijft rechtstreekse relatie bestaan tussen taken en normbedragen, zonder dat accenten in het uitvoeringsprogramma hierop invloed hebben. Wij adviseren bij voorkeur de normbedragen op te nemen in de (regionale) kwaliteitsverordening. Hierdoor worden de normbedragen expliciet inzichtelijk voor raden en staten.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Voor dekking medebewindstaken	Normfinanciering vormt een inbreuk op het stelsel van de Fvw. Indien niettemin toch wordt overwogen dit te doen, geldt het volgende. Optie 1. Maken van een wettelijke grondslag van normfinanciering Optie 2. Aanpassing regels over de (regionale) kwaliteitsverordening in de Omgevingswet	Normfinanciering vormt een inbreuk op het stelsel van de Fvw. Indien niettemin toch wordt overwogen dit te doen, geldt het volgende. • Optie 1 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet en 13.10 en 13.12 Omgevingsbesluit. • Optie 2 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet
Gemeente Provincie	Verstrekken voldoende middelen aan omgevingsdiensten	Stellen regels in (eigen) kwaliteitsverordening over het beschikbaarstellen van middelen	Bij Optie 2: aanpassen kwaliteitsverordeningen
Omgevingsdienst	Inzet van middelen voor de (basis)taken	Het eventueel stellen regels in (eigen) kwaliteitsverordening over het beschikbaarstellen van middelen	Bij Optie 2: opname regels over normbedragen in regionale kwaliteitsverordening

6. Aanbeveling F. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

6.1 Samenvatting van de aanbeveling

De *Adviescommissie VTH* constateert dat de omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn ingericht om hun rol te kunnen spelen, vanuit professionele distantie. Er is nog teveel sprake van fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering en in de handhaving van het omgevingsrecht. Eén van de tekortkomingen in het VTH-stelsel die de commissie ziet, is dat de informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling onder de maat is voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Ook zijn zij niet toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar het bevoegd gezag en de omgevingsdienst mee te maken zal krijgen. In het bijzonder gaat dat over de Omgevingswet, nieuwe vormen van vergunningverlening en vernieuwende bedrijfsconcepten in het kader van een circulaire economie.

Over de *informatie-uitwisseling* merkt de *Adviescommissie VTH* op dat het permanent delen van toezichtinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties een noodzakelijke voorwaarde is 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 beveelt daarbij specifiek aan dat *Inspectieview Milieu* gebruikt moet worden voor de administratie van alle toezichtactiviteiten, toezichtbevindingen en handhavingsactiviteiten. Hieraan moet worden meegewerkt door alle betrokken instanties: omgevingsdienst, de politie en de milieurecherche, OM, FIOD, waterschappen en de ILT. De *Adviescommissie VTH* adviseert dat *Inspectieview Milieu* de manier wordt voor toezichthouders om te voldoen aan de wettelijke plicht van informatie-uitwisseling.

Dit vereist volgens de *Adviescommissie VTH* bovendien een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen, ook over regiogrenzen heen. En het vereist een goede samenhang tussen de bestuurs- en strafrechtketen, zodat het strafrecht kan voortbouwen op bestuurlijke signalen en omgekeerd dat het bestuursrechtelijk toezicht meer risicogestuurd en gericht kan opereren.

Over *kennisontwikkeling en het delen van ervaringen* merkt de *Adviescommissie VTH* op dat dit essentieel is om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen. Het is noodzakelijk dat overheden gezamenlijk een informatiepositie opbouwen, zodat goede vergunningen kunnen worden gemaakt en het toezicht adequaat kan worden uitgeoefend. Dit vereist een investering in landelijke kennisdeling, met een gedeeld informatiesysteem als de basis daarvoor (ergo: *Inspectieview Milieu*). Meer specifiek beveelt de *Adviescommissie VTH* aan dat de kennisinstituten bij Omgevingsdienst NL en Bureau Brzo+ meer body krijgen.

- Voor Omgevingsdienst NL geldt dat specialismen daar belegd kunnen worden, met een voortrekkersrol in kennisdeling en innovatie. Daar zijn meer middelen voor nodig.
- Voor Bureau Brzo+ geldt dat dit zich zou moeten ontwikkelen tot het landelijk expertise centrum voor complexe vergunningverlening, waarbij verschillende vergunnings- en toezichtregimes 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, om de vergunningverlening en inspectie efficiënter te organiseren.

6.2 De onderzoeksvragen

1. Waarom sorteert wettelijke verplichting uit het Besluit Omgevingsrecht/Omgevingsbesluit met betrekking tot de informatie-uitwisselingsverplichting en het investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling niet het beoogde effect?
2. Hoe is dit te herformuleren zodat partijen zich verplicht voelen om dit wel te doen?

6.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

Wij menen dat er geen misverstand kan bestaan over de bedoeling van de wetgever met de verplichting tot informatie-uitwisseling in het kader van het basistakenpakket.⁵⁹ Die informatie-uitwisseling is een essentiële pijler onder het VTH-stelsel en is niet vrijblijvend. De wetgever streeft ernaar dat alle omgevingsdiensten gebruik maken van *Inspectieview Milieu*. Dit is geregeld in § 18.3.4 Omgevingswet en artikel 13.13 Omgevingsbesluit.⁶⁰ Daar is uitdrukkelijk wettelijk voorgeschreven dat in ieder geval aan de verplichting tot informatieverstrekking wordt voldaan indien een omgevingsdienst gebruik maakt van *Inspectieview Milieu*.

De behoefte die schuilgaat achter de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* is – kort gezegd – dat de omgevingsdiensten onverkort gebruik maken van *Inspectieview Milieu* voor de administratie van de uitvoering en handhaving van het basistakenpakket, zonder dat sprake is van alternatieve systemen of werkwijzen. Het gebruik van één landelijke systeem vermindert de fragmentatie en vrijblijvendheid.

Overigens is sprake van bestuurlijke ontwikkelingen met betrekking tot de verplichte aansluiting van alle omgevingsdiensten op *Inspectieview Milieu*. In het periodiek overleg tussen Rijk, IPO, VNG en Unie dat in oktober 2020 plaatsvond, is afgesproken dat de omgevingsdiensten zich allemaal moeten gaan aansluiten.

6.4 Onderzoeksvraag F1. Waarom ontbeert de wettelijke regeling over informatie-uitwisseling het beoogde effect en hoe is dit te herformuleren?

Het is de vraag, waarom de huidige artikelen 5.8 Wabo en 7.8 Bor onvoldoende effect sorteren. De analyse van de *Adviescommissie VTH* geeft wat ons betreft voldoende houvast voor een antwoord op deze vraag.

Wij zien de volgende knelpunten bij de juridische borging van de (verplichte) informatie-uitwisseling:⁶¹

1. De wetgever heeft uitdrukkelijk beschreven c.q. toegelicht dat alle omgevingsdiensten en andere overheden gebruik zouden moeten maken van *Inspectieview Milieu*. Wij constateren echter dat de juridische borging van deze bedoeling in artikel 7.8 Bor voor meerderlei uitleg vatbaar is. Dat is het gevolg van de woorden ‘in ieder geval, indien’ in artikel 7.8 Bor. Dit laat ruimte voor alternatieve methoden van informatie-uitwisseling, naast het gebruik van *Inspectieview Milieu*. Dat is precies ook wat de *Adviescommissie VTH* constateert, namelijk dat een ruime meerderheid van de organisaties tevens op andere manieren gegevens uitwisselen dan via *Inspectieview Milieu*.
2. De wetgever specificceert momenteel niet wat de inhoudelijke eisen zijn voor het vullen van *Inspectieview Milieu* met gegevens over de uitvoering en handhaving vanwege het

⁵⁹ Kamerstukken 2014–2015, 33872, nr. 8, blz. 12.

⁶⁰ Artikel 5.8 van de Wabo en artikel 7.8 Bor.

⁶¹ Wij baseren dit op de evaluaties en rapporten over het VTH-stelsel en onze eigen kennis en ervaring met dat stelsel. Wij hebben geen aanvullend empirisch onderzoek gedaan naar het *waarom* van het tekort aan effect van genoemde artikelen: dat viel buiten de scope van onze opdracht.

basistakenpakket.⁶² Dit kan tot vrijblijvendheid en verscheidenheid leiden per omgevingsdienst van de gegevens die worden geregistreerd. Dat geldt wellicht ook voor de andere organisaties die gebruik (moeten) maken van *Inspectieview Milieu*. Dit zorgt voor een gat in de informatiehuishouding in de keten van bestuurlijke uitvoering en toezicht en strafrechtelijke handhaving, omdat er sprake kan zijn van uiteenlopende en wellicht gebrekkige registraties van relevante gegevens.

3. De *Adviescommissie VTH* beschrijft een aantal nadelen van *Inspectieview Milieu*, die afbreuk doen aan de bruikbaarheid en gebruikswaarde ervan. Een belangrijk nadeel dat wordt genoemd door de commissie is dat er nog te weinig andere uitvoerings- en handavingsorganisaties zijn aangesloten op het systeem. Dat heeft tot gevolg dat de informatie die in het systeem beschikbaar is, niet volledig is en onvoldoende geschikt is voor analyses en prioriteitsstellingen. Bovendien wordt een deel van de informatie geregistreerd in andere landelijke systemen die speciaal zijn ontwikkeld voor bepaalde onderwerpen, zoals het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS), het BOA registratiesysteem (BRS) en het Firework Lifecycle Information and Tracing System (FLITS). Dit vermindert de relevantie van *Inspectieview Milieu*.

Wij constateren aanvullend op de *Adviescommissie VTH* dat de informatie binnen *Inspectieview Milieu* voornamelijk gericht is op handavingsgerichte gegevens. Dat gaat bijvoorbeeld over het aantal toezichtbezoeken en de geconstateerde overtredingen. Het is in de huidige versie van *Inspectieview Milieu* niet mogelijk om andere typen gegevens uit te wisselen, zoals milieu-inhoudelijke informatie ten behoeve van de normstelling of gegevens over gedrag en houding van doelgroepen (voor zover dat mogelijk is binnen het kader van de AVG).

Naast deze drie knelpunten in de informatie-uitwisseling doet de *Adviescommissie VTH* ook aanbevelingen over de kennisontwikkeling en -deling binnen het VTH-stelsel. Dat gaat over de relevantie van Bureau Brzo+ en van Omgevingsdienst NL. Die relevantie kan worden versterkt, wat bijdraagt aan de robuustheid van het VTH-stelsel.

4. Wij zien als knelpunt dat de rol, toegevoegde waarde en bestaanszekerheid van deze kennisinstututen niet wettelijk is geborgd. Ook is er geen sprake van een verplicht gebruik door de Omgevingsdiensten van de beschikbare kennis over complexe taken en situaties.

6.5 Onderzoeksvraag F2. Hoe is de wettelijke verplichting te herformuleren?

Het is de bedoeling dat overheidspartijen die betrokken zijn bij de uitvoering en het toezicht op het basistakenpakket zich verplicht voelen om de informatie-uitwisseling op orde te hebben en om te investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling. Deze bedoeling krijgt kennelijk niet overal in de keten van uitvoering en handhaving de gewenste navolging. Om dit alsnog te borgen, kan de wetgever de verplichting verduidelijken en aanvullen.

1. Verplicht gebruik van <i>Inspectieview Milieu</i>	Artikel 13.13 Omgevingsbesluit kan worden verbeterd zodat ondubbelzinnig wordt voorgeschreven dat <i>Inspectieview Milieu</i> de enige manier is voor
--	---

⁶² In de praktijk worden in de aansluitovereenkomsten wel inhoudelijke afspraken gemaakt over het vullen van *Inspectieview Milieu*. Operationeel wordt het wettelijk gat daardoor zo goed mogelijk gedicht, maar dit biedt geen enkele garantie dat sprake is van dekkende afspraken. En wij wijzen erop dat de aansluitovereenkomsten niet controleerbaar zijn via interbestuurlijk toezicht, wat tot een diffuus stelsel van checks and balances leidt.

	toezichthouders om te voldoen aan de wettelijke plicht van informatie-uitwisseling over het basistakenpakket.
2. Borging van de informatiehuishouding.	<p>Op basis van artikel 18.25 lid 3 Omgevingswet kunnen momenteel al regels worden gesteld over de wijzen waarop gegevens over de uitvoering en handhaving worden verstrekt aan de andere overheidsorganen via <i>Inspectieview Milieu</i>. Dit is momenteel slechts uitgewerkt met <i>procedurele</i> regels en condities, in artikel 13.15, 13.15a en 13.15b Omgevingsbesluit.⁶³ Dit kan worden uitgebreid met <i>inhoudelijke vereisten</i> over de wijzen van registratie van bepaalde gegevens, ter vermindering van vrijblijvendheid of verscheidenheid in de gegevensregistratie. Het gaat dan over de aard, inhoud en mate van details van de gegevens die worden geregistreerd en beschikbaar gesteld via <i>Inspectieview Milieu</i>.</p> <p>Hierbij merken wij op dat de robuustheid van het VTH-stelsel naast handhaving ook over de regulering (uitvoering) gaat. Daar is <i>Inspectieview Milieu</i> momenteel niet ingericht. Het verdient aandacht om dit “gat” in de informatie-uitwisseling op te heffen, via een uitbreiding van de scope van <i>Inspectieview Milieu</i>.</p>
3. Uitbreiding van het aantal overheden dat <i>Inspectieview Milieu</i> moet gebruiken	<p>In artikel 13.14 Omgevingsbesluit staat een opsomming van andere overheden, niet zijnde omgevingsdiensten, die ook gebruik maken van <i>Inspectieview Milieu</i>. Dit gaat om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minister van Economische Zaken en Klimaat; • Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; • Korpschef (politie) • Openbaar ministerie <p>Om de relevantie van dit systeem van informatie-uitwisseling te versterken, kan de opsomming worden uitgebreid met andere organisaties uit de keten van uitvoering en handhaving. Dit gaat bijvoorbeeld om de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, het agentschap Telecom en de Inspectie SZW.</p>
4. Versterking van de kennisinstituten Brzo+ en Omgevingsdienst NL	<p>De taken van de kennisinstituten Omgevingsdienst NL en Bureau Brzo+ kunnen (nog) meer relevantie krijgen als hun taken wettelijk worden geregeld en wanneer geborgd wordt dat er goed wordt samengewerkt tussen de omgevingsdiensten en de kennisinstituten. Naast OD.NL en Bureau Brzo+ gaat dat volgens ons ook over RIVM, IPLO, LMA en dergelijke instituten. Dit kan worden geborgd in Omgevingsbesluit. Daarbij kan dan ook worden voorgeschreven dat de omgevingsdiensten verplicht gebruik maken van de beschikbare kennis bij deze kennisinstituten.</p>

⁶³. Overigens zijn daarin niet alle huidige procedurele regels en condities overgenomen van het Bor, omdat zij niet nodig blijken te zijn.

6.6 Conclusie

Wij hebben vier knelpunten geïdentificeerd die in de weg staan aan de noodzakelijke verbetering van de informatie-uitwisseling voor VTH. Elk knelpunt is op te lossen door de huidige verplichtingen te verduidelijken en deels uit te breiden met het oog op meer en betere informatievoorziening.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Borgen van de verplichting tot informatieverstrekking	Verplicht stellen van het gebruik van één gezamenlijk systeem voor informatieverstrekking, met uitbreiding van het aantal overheidsorganisaties dat het systeem moet gebruiken	<ul style="list-style-type: none"> • In artikel 13.13 Omgevingsbesluit uitdrukkelijk bepalen dat <i>Inspectieview Milieu</i> de enige manier is voor toezichthouders om te voldoen aan de wettelijke plicht van informatie-uitwisseling over het basistakenpakket. • Artikel 13.14 Omgevingsbesluit aanvullen met meer organisaties die verplicht moeten aansluiten op z • Toevoegen van inhoudelijke vereisten aan artikel 13.15, 13.15a en 13.15b Omgevingsbesluit met betrekking tot de registratie van gegevens in <i>Inspectieview Milieu</i>
Gemeente Provincie	Gebruik maken van <i>Inspectieview Milieu</i>	Aansluiten op het systeem en verstrekken van gegevens	• n.v.t.
Omgevingsdienst	Gebruik maken van <i>Inspectieview Milieu</i>	Aansluiten op het systeem en verstrekken van gegevens	• n.v.t.

7. Aanbeveling G. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio

7.1 Samenvatting van de aanbeveling

In de wet is geregeld dat voor het basistakenpakket sprake moet zijn van één uniform regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid, dat wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst. In de praktijk wijken gemeenten daar echter van af, doordat gemeenten een eigen risicoanalyse maken, eigen prioriteiten stellen, eigen beleidskeuzen maken en een eigen uitvoeringsprogramma opstellen. Van de omgevingsdienst wordt verlangd dat die organisatie meewerkt aan al die individuele gemeentelijke processen en voorkeuren. Het blijkt vervolgens vrijwel onmogelijk om van deze ongelijksoortige bouwstenen één gezamenlijk regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid bij elkaar te puzzelen, zo constateert de *Adviescommissie VTH*.

De *Adviescommissie VTH* adviseert om dit patroon te doorbreken door middel van een omgekeerde procedure. Dat leidt ertoe dat de cyclus van uitvoering en evaluatie (in de praktijk bekend onder de naam *Big-8 cyclus*)⁶⁴ op regionaal niveau wordt doorlopen. Hierdoor is sprake van een strategische opdracht in plaats van circa twintig verschillende opdrachten. Dit biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren.

De omgekeerde procedure die de *Adviescommissie VTH* voor ogen heeft, verloopt als volgt:

- de directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en één uitvoerings- en handhavingsbeleid voor;
- dit beleid wordt ter consultatie voorgelegd aan de gemeenten en provincies die deelnemen aan de desbetreffende omgevingsdienst;
- na de consultatie stelt het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst de beleidsdocumenten 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.

7.2 De onderzoeksvragen

1. Geldt onder het huidige recht de verplichting tot één uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio?
2. Is aanscherping op AmvB-niveau nodig en mogelijk?

7.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

De *Adviescommissie VTH* wijst erop dat een regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid nodig is voor de

⁶⁴ Paragraaf 7.2 van het Bor. Paragraaf 13.2.2 van het Omgevingsbesluit.

eenheid van beleid voor het basistakenpakket. Die eenheid is ook een van de onderliggende redenen voor de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), die echter niet als-vanzelfsprekend in alle regio's is overgenomen of staande praktijk is.⁶⁵

De meeste gemeenten beschouwen zich – ten onrechte – als een individuele *opdrachtgever* voor de omgevingsdienst.⁶⁶ Zij denken dat zij bepaalde 'diensten' afnemen van de omgevingsdienst op basis van een 'contract'. De omgevingsdiensten werken hieraan mee, door een 'product-diensten-catalogus' aan te bieden, als basis voor jaarlijkse afspraken over de werkvoorraad (en daarmee financiering) van de omgevingsdienst.

Het idee van de wetgever is dat de gemeenten en provincies die deelnemen in een omgevingsdienst in gezamenlijkheid een uniform beleid met elkaar afspreken voor de uitvoering en handhaving van het basistakenpakket. Dit beleid omvat de strategie voor de uitvoering en handhaving door de omgevingsdienst op een regionale schaal. Dit impliceert dat er een regionale risicoanalyse wordt gemaakt die niet afhankelijk is van lokale voorkeuren of weerstanden. Hetzelfde geldt voor de regionale prioriteiten voor de uitvoering (zoals de actualisatie van bepaalde regels of vergunningvoorschriften) en voor toezicht en handhaving.⁶⁷

7.4 Onderzoeksvraag G1. Geldt onder het huidige recht een verplichting tot één uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio

In het Bor is geregeld dat gemeenten en provincies gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie moeten vaststellen voor de uitvoering en handhaving vanwege het basistakenpakket, inclusief een jaarlijks uitvoeringsprogramma.⁶⁸ Uit de woorden van de wet blijkt dat het gaat om één regionale strategie en één regionaal uitvoeringsprogramma, dat 'gezamenlijk' door de deelnemende bestuursorganen moet worden vastgesteld.

Deze regionale verplichting is overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. In artikel 13.5 Omgevingsbesluit staat de verplichting tot het gezamenlijk vaststellen van de uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie. Artikel 13.8 Omgevingsbesluit regelt hetzelfde voor het gezamenlijk vast te stellen jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Het antwoord op vraag G2 luidt derhalve positief.

7.5 Onderzoeksvraag G2. Is aanscherping op AmvB-niveau nodig en mogelijk?

De moeilijkheid van de wettelijke verplichting om een regionaal VTH-beleid af te spreken schuilt in de woorden 'gezamenlijk afspreken' en 'uniform beleid'.

Het is geen sinecure om één gezamenlijk beleid af te laten spreken door circa 20 bestuursorganen die gemiddeld deelnemen aan een omgevingsdienst. De regionale beleidsafpraak moet volgens de huidige wettekst door iedere gemeente en provincie apart worden bekrachtigd, zo nodig in afstemming met de gemeenteraad danwel provinciale staten. Dit schept ruimte voor individuele besluitvorming per gemeente

⁶⁵ Om de Leefomgeving, blz. 14.

⁶⁶ Om de Leefomgeving, blz. 14.

⁶⁷ Stb. 2017, 193, blz. 10-11. Toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Bor vanwege de Wet VTH.

⁶⁸ Artikelen 7.2 en 7.3 Bor.

en provincie, om gedeeltes van het regionale beleid af te wijzen om redenen die weinig te maken hebben met het regionale belang van een robuuste en onafhankelijke uitvoering van de VTH basistaken.

Deze individuele beslissingsruimte werkt door in de opdracht om gezamenlijk een jaarlijks uitvoeringsprogramma vast te stellen. Dat programma is verworpen tot een praktijk van individueel opdrachtgeverschap aan de omgevingsdienst. Terwijl het in het stelsel VTH helemaal niet gaat over 'individueel opdrachtgeverschap' maar over 'collectief deelnemerschap' aan de omgevingsdienst en daarmee aan het uniforme VTH beleid.

De woorden 'uniform VTH beleid' verhullen – onbedoeld – dat het gaat om *regionaal* beleid. Het gaat om het werkingsgebied van het beleid, dat uit moet gaan van het regionale bedrijvenbestand, de regionale risicoanalyse en de regionale prioriteiten.

Wij constateren dat dit verbeterd kan worden in het Omgevingsbesluit. De regels over de 'gezamenlijke afspraak' in artikel 13.5 lid 2 Omgevingsbesluit kan worden vervangen door een regel die uitgaat van de omgekeerde procedure zoals die is aanbevolen door de *Adviescommissie VTH*. In essentie verloopt die procedure als volgt. 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.⁶⁹

Om te borgen dat sprake is van een wettelijke grondslag voor deze *omgekeerde procedure* adviseren wij om die grondslag toe te voegen aan artikel 18.19 eerste lid Omgevingswet.

Deze aanpassingen zorgen ervoor dat de besluitvorming over het beleid zowel inhoudelijk als procedureel uitgaat van de regionale schaal en ook dat er geen individuele beslissingen c.q. bekrachtigingen meer nodig zijn per deelnemende gemeente en provincie. Tegelijkertijd borgt deze procedure wel de lokale betrokkenheid, via de consultatieronde.

Het Omgevingsbesluit kan tevens worden verduidelijkt door vervanging van het woordje 'uniform' door het woord 'regionaal' in artikel 13.5 lid 2 Omgevingsbesluit.

7.6 Conclusie

Wij constateren dat onder het huidige recht reeds sprake is van een duidelijke verplichting tot het regionaal voeren van één uitvoerings- en handhavingsbeleid, met één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. Daarover kan geen verschil van inzicht bestaan tussen gemeenten, provincies en de omgevingsdiensten.

Wel zien wij redenen tot aanscherping van de verplichting, door middel van een aanpassing van de regeling in de artikelen 13.5 en 13.8 van het Omgevingsbesluit. Daarin staat de verplichting tot het gezamenlijk vaststellen van een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie en van een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Het kenmerk van de uitvoerings- en handhavingsstrategie zou moeten zijn dat het om een *regionale* strategie gaat: dit wordt momenteel verhuld door het woordje 'uniform'.

⁶⁹ Rapport *Om de leefomgeving*, blz. 48.

Belangrijker is dat in het Omgevingsbesluit kan worden geregeld dat de strategieën en het uitvoeringsprogramma via een regionaal proces van besluitvorming tot stand moeten komen (de *omgekeerde procedure*). De essentie is dat bij wet moet worden geregeld dat de besluitvorming over de strategie en het programma op regionaal niveau plaatsvindt.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Borgen van de regionale besluitvormingsprocedure over het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid, als ook voor het regionale uitvoeringsprogramma	Procedurele regels stellen in het Omgevingsbesluit met betrekking tot de <i>'omgekeerde procedure'</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpassing van de artikelen 18.19 lid 1 Ow en 13.5 en 13.8 Omgevingsbesluit
Gemeente Provincie	n.v.t	n.v.t	<ul style="list-style-type: none"> • n.v.t
Omgevingsdienst	Zorgen voor goed verloop van de regionale besluitvormingsprocedure	Vaststellen – na consultatie - van het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid, als ook het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma	<ul style="list-style-type: none"> • n.v.t

8. Aanbeveling H. Versterking positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien benoemingsprocedure

8.1 Samenvatting van de aanbeveling

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 en dat vindt de commissie ongewenst.

De commissie stelt voor dat de deelnemers aan de omgevingsdiensten, oftewel de bevoegde gezagen, verplicht worden om een mandaat af te geven aan de directeur van de omgevingsdienst voor alle beschikkingen die dienen ter uitvoering van het vastgestelde regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid. 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.

8.2 De onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Is het binnen de kaders van de geldende regelgeving mogelijk om de directeur van een omgevingsdienst een verplicht mandaat te geven (verband houdend met de uitvoering van taken uit het basistakenpakket)?
2. Welke regelgeving zou gewijzigd moeten worden om dit mogelijk te maken?
3. Hoe kan er uniformering plaatsvinden in de mandaten?
4. Kan er bijvoorbeeld een standaardmandaat ontwikkeld worden door de VNG en IPO?
5. En kan deze onder de bestaande regelgeving verplicht aan gemeenten worden opgelegd?
6. Als dit niet kan, welke regelgeving zou moeten worden aangepast?
7. Is delegatie van bevoegdheid een optie binnen de bestaande regelgeving? Welke regelgeving zou moeten worden aangepast?

8.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

Bij behandeling van het wetsvoorstel Wet VTH⁷⁰ is de door Afdeling Advisering van de Raad van State uitvoerig ingegaan op de (on)mogelijkheid voor een 'vrijwillig verplicht' mandaat aan de directeur van de omgevingsdienst. De door Afdeling heeft bezwaren tegen een dergelijk mandaat en wij constateren dat die bezwaren nog onverkort van toepassing zijn. Kort samengevat:

- De mandaatgever is bevoegd per geval of in het algemeen instructies te geven;
- De mandaatgever kan elk moment besluiten de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen;
- Ook kan de mandaatgever op elk moment het mandaat intrekken.

Het mandaat zou in de ogen van de Afdeling dus niet stevig genoeg zijn, mede omdat op grond van de Awb veel bevoegdheden worden voorbehouden aan de mandaatgever. Het wetsvoorstel van de Wet VTH is nadien aangepast. Niet langer wordt gesproken over het opdragen van 'taken en bevoegdheden', maar alleen nog over het opdragen van taken.⁷¹ Dat maakt duidelijk dat het gemeente- en provinciebestuur verantwoordelijk blijft voor de (kwaliteit van) de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

Deze situatie is niet gewijzigd. De mogelijkheden voor verplicht mandaat zijn er derhalve nog steeds niet.

Terzijde: de dPG in de Wet Publieke gezondheid

In de Wet publieke gezondheid is een verplichte gemeentelijke samenwerking opgenomen. In artikel 14 van die wet is ook de functie van de directeur Publieke Gezondheid beschreven:

De gemeentelijke gezondheidsdienst staat onder leiding van een directeur publieke gezondheid, die wordt benoemd door het algemeen bestuur van de gemeentelijke gezondheidsdienst in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio.

In de wet, besluit en regeling wordt geen bevoegdheden toegekend (alleen de vermelding dat 'onder de gezondheidsdienst moet worden verstaan een arts die is aangewezen door de dPG'), in verschillende gemeenschappelijke regelingen evenmin. In die gemeenschappelijke regelingen wordt volstaan met de organisatorische verantwoordelijkheden van die directeur.

De positie van de dPG ten opzichte van haar deelnemers is in praktijk redelijk sterk. Dit kan worden verklaard door het ontbreken van kennis bij gemeenten (de eerder zelfstandige diensten zijn aan het einde van vorige eeuw bij gemeenten ondergebracht). Dit ligt vanzelfsprekend anders bij de taken van de omgevingsdiensten.

Los van de vraag over de mogelijkheden van een verplicht mandaat, leert dit voorbeeld van de Wet publieke gezondheid dat er wel voor gekozen kan worden de functie van directeur VTH of directeur omgevingsdienst in de wet op te nemen en te beschrijven en eventueel bevoegdheden op basis van attributie toe te delen.

8.4 Onderzoeksvraag mandaat

De eerste, tweede, vijfde en zesde onderzoeksvraag hangen met elkaar samen en gaan in essentie over de vraag of een verplicht mandaat mogelijk is en wat daarvoor moet worden gedaan. Het antwoord kan kort

⁷⁰ Zie Kamerstukken 33872, nr. 4, 13 februari 2014

⁷¹ Zie Kamerstukken 33872, nr. 4.

zijn, omdat de eerder geuite bezwaren van de Raad van State nog steeds gelden. Dat betekent dat het weinig zin heeft om een mandaat verplicht te stellen. Kort gezegd, is er geen ruimte om regels te stellen over de omvang van dat mandaat door de mandaatgever. Daarbij gaan wij er van uit dat aanpassing van het systeem van de Algemene wet bestuursrecht niet aan de orde zal zijn, omdat het hier gaat over één situatie van mandaat voor een ambtelijk functionaris binnen het geheel van de bestuurlijke organisatie in het land. Dat is vermoedelijk te weinig aanleiding om de invloed van de mandaatgever op dit ene geval van een verplicht mandaatfiguur voor VTH te verminderen.

Een oplossing kan in dit geval gevonden worden in een bestuurlijk akkoord met VNG en IPO over de invulling van het mandaat van de directeur van de omgevingsdienst. In de plaats van een wettelijk verplicht mandaat ontstaat er dan een vrijwillige binding van gemeenten en provincies aan een *modelmandaat*. Een kapstok daartoe kan worden gevonden in artikel 18.23 Ow, in combinatie met de kwaliteitsverordening VTH. Er zou dan aan artikel 18.23 Ow een onderdeel kunnen worden toegevoegd, met het oog op de inhoud van de kwaliteitsverordening. Dat onderdeel luidt dan bijvoorbeeld als volgt: *‘stelt de gemeenteraad regels over de uitoefening en over het benodigde mandaat voor de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden’*.

Nadeel van deze oplossing is en blijft dat er geen definitieve verplichting ontstaat voor het verstrekken van het mandaat aan de directeur. Dat blijft een discretionaire bevoegdheid van de mandaatgever en dat is nu juist niet de bedoeling van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*.

8.5 Onderzoeksvraag Delegatie plus andere alternatieven voor het mandaat

Delegatie leidt tot een verdergaande verschuiving van bevoegdheden dan bij mandaat. Het brengt met zich mee dat sprake is van overdracht van taken en bevoegdheden van colleges aan de omgevingsdienst. Het delegerende bestuursorgaan heeft na de overdracht geen zeggenschap over de uitoefening van die bevoegdheden door de gedelegeerde.

Een dergelijke overdracht kan worden gebaseerd op artikel 8 lid 1 Wgr. Dit kan op een gelijksoortige wijze als in de Wet veiligheidsregio's kunnen worden vormgegeven. Dit komt erop neer dat gemeenten bij wet worden verplicht een omgevingsdienst in te stellen waaraan aan het bestuur van de omgevingsdienst bepaalde taken en bevoegdheden worden overgedragen (vergelijk artikel 10 Wet Veiligheidsregio's).⁷²

Deze mogelijkheid van delegatie op basis van de Wgr laat de keus om wel of niet te delegeren bij de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. De Wgr schept geen verplichting voor de toepassing hiervan. Indien gekozen wordt voor een verplichte delegatie, ter uitvoering van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*, zal daarom een grondslag moeten worden gecreëerd in de Omgevingswet, vergelijk artikel 10:15 Awb. Bij de behandeling van het wetsvoorstel VTH is destijds niet gekozen voor delegatie, omdat toen werd uitgegaan van de bottom up afspraken over de inrichting van het stelsel van VTH en over het beleggen van politieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van VTH bij het bestuur van gemeenten en provincies. In de benadering van de *Adviescommissie VTH* krijgt de onafhankelijkheid van de uitvoering het primaat boven de nabijheid en rol van het decentraal bestuur. Vanuit dat perspectief is een delegatie een goed denkbare figuur.

⁷² In de aanhef van het artikel wordt gesproken over de overdragen van taken en bevoegdheden. De in het artikel genoemde onderwerpen hebben betrekking op taken.

Naast de optie van delegatie hebben wij in andere beleidsdomeinen een aantal alternatieven gevonden. Wij menen het mogelijk is om een van deze alternatieven nader uit te werken, in de plaats van delegatie of mandaat, omdat wij inschatten dat zij ertoe kunnen leiden dat het achterliggende doel bij de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* wordt gehaald. Dat doel is versterking van de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten door middel van een verzelfstandiging van de rol van de directeur van de omgevingsdienst.⁷³

1. De positie van de directeur van de omgevingsdienst kan wettelijk worden vastgelegd zoals dat in de Wet publieke gezondheid is gedaan voor de directeur publieke gezondheid. Dat komt erop neer dat de directeur geen wettelijke bevoegdheden krijgt namens of in de plaats van het decentraal bevoegd gezag, maar bij zijn functie-uitoefening wel kan terugvallen op een wettelijk vastgelegde rolnvulling voor de uitvoering van de VTH-taken.⁷⁴ Hiervoor is aanpassing van de Omgevingswet dus nodig.
2. De rol van de directeur kan inhoudelijk worden vormgegeven naar het model van de rechtstreekse attributie aan de (ondergeschikte) heffingsambtenaar van de (gemeentelijke) belastingdienst. Deze functionaris beslist over individuele belastingaanslagen, op basis van recht en beleidsregels die door raad en college worden gesteld in verordeningen of nadere uitvoeringskaders. Het betreft dus een uitvoerende bevoegdheid op het niveau van een ambtelijk functionaris, terwijl het beleid en de regels die nodig zijn voor die uitvoering de verantwoordelijkheid zijn en blijven van het bestuur (minister) en de wetgever. De parallel met de directeur van de omgevingsdienst is dat die directeur zou kunnen worden aangewezen, op grond van een rechtstreekse attributie aan een ondergeschikte, als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid om niet alleen te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking⁷⁵ maar ook over lasten onder dwangsom of bestuursdwang. Het gemeentebestuur blijft in deze constructie verantwoordelijk en dus bevoegd voor het vaststellen van de milieuregels en het milieubeleid. Eventueel kan bij deze wettelijk geattribueerde bevoegdheid worden bepaald dat de directeur slechts bevoegd is voor de handhavingsbeschikking in eerste aanleg, terwijl het college (B en W of GS) bevoegd is en blijft voor de beslissing op een eventueel bezwaarschrift tegen die handhavingsbeschikking⁷⁶.
3. Als derde variant hebben wij gekeken naar de rol van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS).⁷⁷ Dit betreft een ambtelijk functionaris zonder politieke verantwoordelijkheid (die blijft bij de minister), maar met de wettelijk toegekende bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen, het registreren van meldingen en het registreren en erkennen van deskundigen en stralingsartsen. Ook is de ANVS bevoegd tot het uitoefenen van toezicht en tot het nemen van handhavingsbeschikkingen vanwege het veilige gebruiken van stralingstoepassingen,

⁷³ Om de leefomgeving, blz. 7 en blz. 48.

⁷⁴ De rol van de dPG kan historisch worden verklaard. De voorheen zelfstandige gezondheidsdiensten zijn ingebed binnen gemeentelijke gemeenschappelijke regelingen. De gemeenten hadden slechts zeer zelden deskundigheid op het werkkterrein van de dPG, dat geldt vaak ook voor bestuurders van de gemeenschappelijke regeling. In de Wet Veiligheidsregio's zijn taken en bevoegdheden overgedragen aan het bestuur. Het doorzettingsprobleem speelt minder pregnant bij de Veiligheidsregio's. Veelal hebben deze slechts een adviserende rol voor hun deelnemende gemeenten.

⁷⁵ Op grond van artikel 257ab lid 2 Strafvordering.

⁷⁶ Het is wellicht zuiverder als de 'handhavingsambtenaar' beslist op bezwaar net zoals de heffingsambtenaar dat doet, maar deze beperking van de geattribueerde bevoegdheid tot het primaire besluit achten wij passender binnen het omgevingsdomein.

⁷⁷ Zie voor nadere informatie over deze Autoriteit de website www.autoriteitnvs.nl

het vervoer van radioactieve stoffen, de veiligheid in nucleaire installaties in Nederland en beveiliging en safeguards.⁷⁸

De ANVS heeft de rechtsvorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De parallel met de directeur van de omgevingsdienst is dat het in beide situaties (nucleair en milieu) gaat om een onafhankelijke taakuitoefening van complexe wet- en regelgeving, die veel professionaliteit vereist.

Het is denkbaar om de directeur van de omgevingsdienst bij wet de status van een ZBO te geven, waardoor hij onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister valt voor zover het gaat om de opgedragen uitvoerende bevoegdheden voortvloeiende uit het basistakenpakket van de omgevingsdienst. Dat kan gaan om handhavingsbevoegdheden, maar desgewenst ook om vergunningverlening, zodat de samenhang tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving gehandhaafd blijft. Indien de autoriteit zich alleen zou richten op handhaving ontstaat het risico dat de samenhang tussen vergunningverlening en handhaving verdwijnt. De beleidsmatige bevoegdheden gericht op het stellen van kaders voor vergunningverlening blijven voorbehouden aan het bestuur van de gemeente of provincie. Bovendien kan worden bepaald dat de 'autoriteit regionaal milieurecht' slechts bevoegd is voor beschikkingen in eerste aanleg, terwijl het college van B enW of GS bevoegd is en blijft voor de beslissing op een eventueel bezwaarschrift tegen die handhavingsbeschikking.

8.6 Benoeming directeur

De Commissie VTH is voorts van mening dat het Rijk en het OM⁷⁹ betrokken dienen te worden bij de benoeming van de directeur van de omgevingsdienst. Wij zien drie vormen om deze betrokkenheid vorm te geven.

1. *Verplichte zienswijze van minister en OM op een benoeming.* Een voorbeeld van deze intensieve betrokkenheid van de minister en het OM bij een benoeming is te vinden in de Regeling toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. De toegelaten instelling (nota bene een privaatrechtelijke rechtspersoon) dient de minister in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven op een (her)benoeming van een bestuurder. Hiervoor dient het volledige sollicitatiedossier aan de minister te worden overgelegd.

De grondslag voor een dergelijke regeling kan worden opgenomen in artikel 18.23 Ow of een nieuw artikel 18.23a Ow.

2. *Functieprofiel in de Omgevingsregeling.* Een andere mogelijkheid is het opnemen van een functieprofiel in de Omgevingsregeling. In het functieprofiel kunnen minimale eisen worden voorgeschreven. Te denken valt aan eisen die betrekking hebben op ervaring en expertise in de handhavingsketen.

De grondslag voor een dergelijke regeling kan worden opgenomen in artikel 18.23 Ow of een nieuw artikel 18.23a Ow.

⁷⁸ Naast deze bevoegdheden heeft de ANVS ook adviserende taken op het gebied van beleid en regelgeving, taken in de crisisvoorbereiding, taken in de publieksvoorlichting en taken in de internationale samenwerking.

⁷⁹ De directeur omgevingsdienst is reeds bevoegd gezag voor de bestuurlijk strafbeschikking, zie artikel 257ab, tweede lid Strafvordering.

3. *Regels voor de kwaliteitsverordening.* Tot slot kan een beleidsafpraak worden gemaakt in het kader van de kwaliteit basistakenpakket omgevingsdiensten, waardoor de kwaliteitsverordening VTH ook het functieprofiel van de directeur moet behandelen.

De grondslag voor opname in een regeling kan naar onze mening gevonden worden in het huidige artikel 18.23 Ow.

8.7 Conclusie

Wij constateren dat de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* over een verplicht mandaat vanuit juridisch perspectief niet het beoogde resultaat zal opleveren. Er kan wel worden gewerkt met een 'vrijwillig verplichte' mandatering. Dat wil zeggen dat het initiatief voor het mandaat dan niet bij de wetgever ligt, maar bij de deelnemers van de omgevingsdienst. De meest voor de hand liggende wijze van sturing op de totstandkoming van het mandaat bij alle omgevingsdiensten is om aansluiting te zoeken bij de regionale kwaliteitsverordening VTH. Om dit landelijk te borgen, kan hierover een bestuursakkoord worden gesloten. Indien er voor gekozen wordt de kwaliteitscriteria in een landelijke geldende regeling op te nemen, dient (alleen) dit mandaat onderwerp te zijn van het bestuursakkoord.

Een alternatief voor mandaat is de delegatie. Dat lost het tekortschieten van het instrument mandaat op, maar is wel een aanmerkelijk grotere interventie in de bestuurlijke verhoudingen binnen het stelsel van VTH.

Betrokkenheid van het Rijk en het OM bij de benoeming van de directeur van de omgevingsdienst kan op verschillende manieren geborgd worden. Wij adviseren tenminste een functieprofiel in de Omgevingsregeling op te nemen.

Mandaat en delegatie

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Aanpassing Ow en initiëren bestuurlijk overleg	Verplicht mandaat is niet mogelijk: Optie 1. Maken van een instructie voor opname te stellen regels over de omvang van het mandaat in (regionale) kwaliteitsverordening na bestuurlijk akkoord (zie paragraaf 8.4). Optie 2. Aanpassing Ow door regels te stellens over delegatie van bevoegdheden aan het bestuur van de omgevingsdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet • Optie 2 vereist een grondslag in artikel 18.22 Omgevingswet
Gemeente Provincie	Maken van afspraken over modelmandaat	Stellen regels in (eigen) kwaliteitsverordening over de omvang van het mandaat	Bij Optie 1: aanpassen kwaliteitsverordeningen

Omgevingsdienst	n.v.t.	Stellen regels in (regionale) kwaliteitsverordening over de omvang van het mandaat na bestuurlijk akkoord	Aanpassen regionale kwaliteitsverordening Bij Optie 2: inrichten mandaat door gedelegeerd bestuur
-----------------	--------	---	--



Benoeming directeur

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Aanpassing regelingen en initiëren bestuurlijk overleg	Optie 1. Maken van een wettelijke grondslag voor invloed op benoeming of voorschrijven functieprofiel Optie 2. Aanpassing regels over de (regionale) kwaliteitsverordening in Omgevingswet voor het stellen van regels over het functieprofiel	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist aanpassing van artikel 18.23 Omgevingswet (of nieuw 18.23a Omgevingswet) • Optie 2 vereist een grondslag in artikel 18.23 Omgevingswet
Gemeente Provincie	Maken afspraken over benoeming of functieprofiel	Stellen regels in (eigen) kwaliteitsverordening over benoeming of functieprofiel	Bij Optie 2: aanpassen kwaliteitsverordeningen
Omgevingsdienst	Zie gemeente en provincie in het geval dat een regionale verordening tot stand zou komen	Zie gemeente en provincie in het geval dat een regionale verordening tot stand zou komen	Zie gemeente en provincie in het geval dat een regionale verordening tot stand zou komen

9. Aanbeveling I. Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

9.1 Samenvatting van de aanbeveling

De *Adviescommissie VTH* 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 *Adviescommissie VTH* vindt het wenselijk dat dit Rijkstoezicht wordt uitgevoerd door de ILT. Dit kan verschillende vormen krijgen, maar het kan in elk geval niet 'sober en terughoudend' zijn. Dat is wel de huidige werkwijze, maar die heeft ons 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 en zowel systematisch als incidenteel uit te oefenen.

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 *Adviescommissie VTH* 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 (via het instrument gericht op taakverwaarlozing) bij te sturen indien het lokaal of regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamt. In de analyse zijn als voorbeelden genoemd: omgevingsdienstconstructies die afwijken van de opzet van het stelsel; het ontbreken van verordeningen over 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.

9.2 De onderzoeksvragen

1. Welke juridische mogelijkheden (bevoegdheden en actoren) zijn er nu om Rijkstoezicht op omgevingsdiensten (opdrachtgevers/eigenaren) in te richten?
2. Of bestaat die bevoegdheid uitsluitend ten aanzien van de opdrachtgevers?
3. Wat is ervoor nodig om tot Rijkstoezicht (Min lenW) te komen? En zou dat door de ILT kunnen?

9.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

Het uitgangspunt bij deze analyse is de stelselverantwoordelijkheid van de minister en de taakuitvoering in medebewind door gemeenten en provincies. Dit uitgangspunt is in het rapport van de *Adviescommissie VTH* al belicht. Daar waar over interbestuurlijk toezicht wordt gesproken, doelen wij op het toezicht dat de

indeplaatsstelling beoogt bij taakverwaarlozing. Andere vormen van IBT zijn het financieel toezicht en de schorsing en vernietiging door de Kroon, maar die maken geen deel uit van het interbestuurlijk toezicht voor de omgevingsdiensten.

De door de *Adviescommissie VTH* gesignaleerde aandachtspunten in het interbestuurlijk toezichtstelsel manifesteren zich in het bijzonder in de relatie tussen de gemeenten en het Rijk. Hiervoor is een voor de hand liggende juridische verklaring. Het verticale toezicht op gemeenten wordt normaliter uitgeoefend door de provincie. De analyse richt zich om deze reden dan ook in het bijzonder op het mogelijk maken van rechtstreeks Rijkstoezicht op gemeenten. Het toezicht op van het Rijk op provincies is minder gecompliceerd en krijgt om die reden minder aandacht in de analyse.

In onderstaande analyse worden twee aspecten van interbestuurlijk toezicht besproken aan de hand van de wetgeschiedenis, omdat zij van belang zijn voor de interpretatie van de aanbevelingen van de *Adviescommissie VTH*.

- *Het nabijheidsprincipe bij interbestuurlijk toezicht.* De meeste omgevingsdiensten hebben gemeenten en een provincie als deelnemers. Er zijn ook diensten die alleen tussen gemeenten zijn aangegaan, zonder deelname van de provincie. Op grond van het nabijheidsprincipe⁸⁰ dient het toezicht te worden uitgeoefend door de meest nabije overheid. Dat betekent dat het interbestuurlijke toezicht op de gemeente wordt uitgeoefend door de provincie. De Commissie VTH constateert in dit verband in haar aanbeveling dat Rijkstoezicht haaks staat op dit uitgangspunt.
- *De voorkeur voor horizontaal toezicht boven verticaal toezicht.* Vanuit gemeentelijke en provinciaal perspectief houden de colleges en vervolgens de raden danwel staten toezicht op de omgevingsdiensten. Dat doen zij in hun rol als eigenaar en opdrachtgever. Rijkstoezicht doorbreekt deze voorkeur voor horizontaal toezicht. Een vraag die daarbij ook speelt, is of het Rijkstoezicht betrekking moet hebben op de deelnemende gemeenten en provincies of op de gemeenschappelijke regelingen zelf.

In 2008 heeft de Commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (Commissie Oosting) een advies gegeven voor de herijking van het interbestuurlijk toezicht.⁸¹ Dat advies is nog steeds relevant voor iedere analyse van de inrichting van interbestuurlijk toezicht in een wettelijk stelsel, zoals ook de Omgevingswet met het stelsel van VTH. Samengevat luidde het advies van de Commissie Oosting als volgt:⁸²

- de invloeditoefening op de uitvoering van medebewindstaken primair moet uitgaan van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders;
- voor zover er aanleiding is voor interbestuurlijk toezicht, in beginsel kan worden volstaan met de generieke instrumenten. Voorwaarde is wel dat dit instrumentarium waar nodig wordt herijkt en gerevitaliseerd;
- het specifiek interbestuurlijke toezicht sterk kan worden verminderd en pas in beeld komt als de generieke instrumenten ontoereikend zijn. In zichzelf zijn zij dat niet; wel is het zo dat deze instrumenten in de huidige bestuurscultuur als uiterste middel (ultimum remedium) worden beschouwd en bijgevolg zelden worden gehanteerd. De commissie wijst erop dat deze terughoudendheid ook heeft geleid tot het ontstaan van specifieke toezichtinstrumenten;

⁸⁰ Dit is dus een ander nabijheidsprincipe dan de nabijheid van de bestuurlijke laag bij uitvoering van de VTH-taken.

⁸¹ «Van Specifiek Naar Generiek», Den Haag, 2007.

⁸² Samenvatting uit de Brief van de minister over advies commissie-Oosting - Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008, Kamerstukken 31 200 VII, nr. 61, 23 april 2008.

- het verticale toezicht meer plaats moet maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging;
- het op een aantal terreinen (waaronder die van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) noodzakelijk is dat de decentrale overheden een inhaalslag maken ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering.
- Bij het uitgangspunt dat het specifieke toezicht kan worden afgeschaft worden drie uitzonderingen gemaakt en is een specifiek toezichtarrangement wel acceptabel:
 - *indien functioneel bestuur moet worden ingepast in algemeen beleid*. Denk hierbij aan het toezicht op de waterschappen;
 - *in de situatie van uitvoeringsvervloechting*. Dit speelt bijvoorbeeld bij de veiligheidsregio's;
 - *bij het in gebreke blijven van decentrale overheden in de uitvoering van handhaving*.

Aan de hand van de adviezen van de Commissie Oosting zijn de toezichtbepalingen fors gewijzigd, via de Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) van 1 oktober 2012.⁸³ Uitgangspunt van de Wet Rgt is *vertrouwen* dat een bestuurslaag zijn taken goed uitoefent. In de wet wordt daarom het horizontaal toezicht door de gemeenteraad (of provinciale staten) leidend geacht: 'Uit het terugdringen van het verticale toezicht spreekt immers een groot vertrouwen in de rechtmatigheid van de taakuitoefening door decentrale overheden en in het daarop uit te oefenen horizontale toezicht'.⁸⁴

Het resterende interbestuurlijk (verticaal) toezicht is gestoeld op drie uitgangspunten:

1. *Het nabijheidsbeginsel*. Het ingrijpen vindt plaats door een orgaan van een naast hogere overheid. Een uitzondering op deze regels is alleen gerechtvaardigd als door specifieke inhoudelijke vraagstukken een andere overheid dit toezicht moet uitoefenen (bijvoorbeeld door het ontbreken van deskundigheid op provinciaal niveau);
2. *De escalatieladder*. Het interbestuurlijk toezicht wordt niet toegepast nadat inspraak is geboden, conform de stappen op de ladder;
3. *Generiek toezichtstelsel*. De interventie bij taakverwaarlozing kan alleen worden gerechtvaardigd door het schrappen van toezichthoudende bevoegdheden in specifieke wetten.

De uitgangspunten van de Wet Rgt zijn opgenomen in artikel 124 lid 1 Gemeentewet en 121 lid 1 Provinciewet, met bevoegdheden voor de naast hogere overheid voor het nabije verticale toezicht. In artikel 124a Gemeentewet is de bevoegdheid van de minister opgenomen om een verzoek in te dienen bij gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning om toepassing van artikel 124 Gemeentewet. Deze bevoegdheid is er indien de minister van oordeel is dat dit uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst is.

In artikel 124b Gemeentewet is een uitzondering opgenomen op het nabije generieke toezicht voor beleidsterreinen waar de provincie ogenschijnlijk niet over de vereiste deskundigheid beschikt. Voor de in de Bijlage I genoemde wetten ligt het toezicht op de uitvoering bij de minister. Het gaat bijvoorbeeld om de Wet publieke gezondheid en de Wet veiligheidsregio's.

- *Wet publieke gezondheid*. De Wet Rgt heeft artikel 10 van de Wet publieke gezondheid gewijzigd (de bevoegdheid van minister tot het stellen van regels over de door de burgemeester te treffen maatregelen bij bepaalde categorieën infectieziekten). Het toezicht op de gemeenten (en hun gemeentelijke gezondheidsdiensten) is door de Wet Rgt niet aangepast. In artikel 64 wordt het

⁸³ Staatsblad 2012, 233.

⁸⁴ Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan, Tweede periodieke beschouwing interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag, 2009, blz. 29 en 75 en advies van 24 februari 2010, nr. W04.10.0252, Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4).

toezicht op de naleving van de wet opgedragen aan ambtenaren van de Inspectie gezondheidszorg en jeugd en ambtenaren van de NVWA. De overweging voor deze vormgeving is het ontbreken van kennis bij de provincie.

- *Wet veiligheidsregio's*. In de Wet Veiligheidsregio's is een vergelijkbare toezichtstructuur te herkennen. De (voorheen, nu Inspectie Justitie en Veiligheid) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is onder gezag van de minister belast met het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, het Instituut Fysieke Veiligheid, een gemeente of een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot de brandweezorg, de rampenbestrijding of crisisbeheersing. In de memorie van toelichting van de Wet veiligheidsregio's is als motief voor dit toezicht aangegeven dat sprake is van beleidsvervlechting:⁸⁵ *Het algemene motief voor toezicht is gelegen in de bewaking van het publieke belang van de veiligheid van de burgers. Het interbestuurlijk toezicht door de minister van BZK heeft daarbij tot doel te toetsen of lokale overheden wat betreft beleid en taakuitoefening goed voorbereid zijn op rampen, ongevallen of branden die gemeente-, regio-, provincie- en landsgrens overschrijdende effecten kunnen hebben. Een goede voorbereiding op een mogelijke crisis of ramp is hiervan een belangrijk onderdeel. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat gemeenten samen een effectieve organisatie inrichten die is voorbereid op een zwaar ongeval, brand, ramp of crisis.*

In beide voorbeelden is sprake van uitvoering van taken van zowel de minister als de colleges die samenwerken in publiekrechtelijke rechtspersonen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De *Adviescommissie VTH* pleit in haar rapport eveneens voor specifiek toezicht, in dit geval Rijkstoezicht, en realiseert zich dat dat dit een aanpassing met zich meebrengt van de uitgangspunten van de commissie Oosting en de Wet Rgt. De commissie Oosting heeft drie uitzonderingen op het generieke toezicht genoemd, die aanleiding kunnen zijn voor specifiek toezicht:

1. er is sprake van uitvoeringsvervlechting, de toezichthouder heeft een wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft, waarbij deze voor de uitvoering volledig afhankelijk is decentrale overheden, zoals bij de Veiligheidsregio's;⁸⁶
2. functioneel bestuur: de provincie moet de taakvervulling van waterschappen (functioneel bestuur) inpassen in haar algemeen beleid;
3. bij het in gebreke blijven van decentrale overheden in de uitvoering van *handhaving*.

De aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* heeft betrekking op de derde uitzondering. Het kabinet heeft bij totstandkoming van de Wet Rgt het volgende standpunt ingenomen over deze uitzondering:

De commissie Oosting stelde nog een derde uitzonderingsgrond voor in geval decentrale overheden in gebreke blijven bij de uitvoering van de handhaving. In afwijking van de kabinetsreactie is het kabinet thans van mening dat aan deze uitzondering geen behoefte bestaat. De regering gaat ervan uit dat de handhaving een onderdeel is van de uitvoering en dat op het bestuursorgaan bij de uitvoering van een wettelijke taak in beginsel de plicht rust om de naleving van wettelijke voorschriften te handhaven, hetzij door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom aan de overtreder, hetzij door de intrekking van een vergunning waarmee in strijd word gehandeld.⁸⁷

Het kabinet zag dus geen reden om voor deze uitzonderingsgrond voor specifiek toezicht te opteren.

⁸⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 31 117 nr. 3

⁸⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 389, nr. 3.

⁸⁷ Memorie van toelichting Wet Revitalisering bestuurlijke toezichtsarrangementen, Tweede Kamer vergaderjaar 2009-2010, 32 389, nr 3.

In dit kader is ook van belang dat de Raad van State bij de totstandkoming van de Wet VTH in 2013 het volgende heeft opgemerkt over het versterken van verticaal toezicht op omgevingsdiensten (destijds nog aangeduid als regionale uitvoeringsdiensten oftewel RUD's). Hoewel in algemene zin wordt gesproken over taakverwaarlozing door die RUD's, wordt ook gerefereerd aan handhavingkwesties:

De Afdeling is van oordeel dat, gelet op de uitgangspunten van het hiervoor genoemde stelsel van interbestuurlijk toezicht, het verkiezen van het verticale toezicht boven het horizontale toezicht – een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering behoeft. Het argument dat de opdrachtgever in het geval van horizontaal toezicht in een lastig pakket kan terechtkomen, kan de Afdeling niet overtuigen. Allereerst niet, omdat de verantwoording aan provinciale staten of de gemeenteraad te allen tijde dat risico met zich brengt. Maar ook niet, omdat door de melding⁸⁸ aan het verticale toezichthoudende orgaan, GS onderscheidenlijk ILT, ook een ongemakkelijke situatie zal ontstaan tussen de RUD en het betreffende college.

In het geval van de melding door de RUD aan GS kan zich bovendien een «tweepettenprobleem» voordoen. GS kunnen immers ook participeren in de betreffende RUD, al dan niet door deel uit te maken van het bestuur, en kunnen zich daardoor zowel uitlaten over het algemene handhavingbeleid als over een specifieke handhavingkwestie. Daardoor neemt de kans op het niet onbevooroordeeld zijn van GS als toezichthouder toe.

Voorts merkt de Afdeling op dat de toelichting de indruk wekt dat in het kader van het verticale toezicht direct overgegaan zou kunnen worden tot het nemen van een besluit overeenkomstig het advies van de RUD. Een dergelijk besluit zou dan genomen kunnen worden op basis van de bevoegdheid van het toezichthoudend bestuursorgaan tot indeplaatsstelling indien het aan toezicht onderworpen bestuursorgaan een bij of krachtens een wet gevorderde beslissing of handeling niet of niet naar behoren neemt of verricht. De Afdeling merkt op dat in de wettelijke regeling voor ingrijpen bij taakverwaarlozing het in de plaats treden de laatste stap is in een lang traject dat begint met overleg, waarna de toon van waarschuwing steeds strenger wordt. In dat kader wordt wel gesproken van een interventieladder, waarvan het daadwerkelijke gebruik van de toezichtbevoegdheid de laatste trede vormt. Deze trede zal alleen worden gebruikt indien voorgaande stappen geen effect hebben gehad. De Afdeling merkt op dat de door de toelichting gesuggereerde snelheid van besluitvorming op basis van de te volgen procedure voor indeplaatsstelling niet mogelijk is.⁸⁹

De Afdeling was dus van mening dat verticaal toezicht geen oplossing biedt voor het 'lastige pakket' waarin de opdrachtgever kan komen bij horizontaal toezicht, ook het verticale toezicht kan leiden tot een ongemakkelijke situatie. Ook biedt het verticale toezicht geen oplossing voor het tweepettenprobleem. Als laatste is de Afdeling van mening dat het verticale toezicht niet geschikt is om snel te kunnen reageren. Naar mening van de Afdeling diende er 'een bijzondere rechtvaardiging en een daartoe strekkende overtuigende motivering' om het verticale Rijkstoezicht vorm te geven.⁹⁰ Deze bijzondere rechtvaardiging kan in het standpunt van de Afdeling niet spoedig worden gevonden in het wegnemen van 'ongemakkelijke' situaties tussen de organen binnen een overheid en organen tussen overheden. Veeleer zou dit moeten worden onderbouwd met de bijzondere rechtvaardiging dat onomkeerbare schade aan de fysieke leefomgeving moet worden voorkomen. Hiermee wordt een gelijksoortige rechtvaardiging geduid die ook ten grondslag lag aan het verticale toezicht zoals dat nog steeds in de Wet veiligheidsregio's is

⁸⁸ In het toen voorliggende wetsvoorstel was een meldingssysteem opgenomen voor het toezicht.

⁸⁹ Parlementaire geschiedenis Wet VTH, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 872, nr. 4

⁹⁰ De Afdeling doelde bij de vormgeving van het verticaal toezicht of juist het horizontaal toezicht op de situatie dat B&W of GS bij de uitoefening van taken en bevoegdheden afwijken van het oordeel van de regionale uitvoeringsdienst.

opgenomen. Het toezicht wordt in de wet gerechtvaardigd door het belang van de veiligheid van burgers, en in het bijzonder in het mogelijk gemeente- of provinciegrensoverschrijdende karakter van een veiligheids crisis. Deze rechtvaardiging kan ook voor de bescherming van de fysieke leefomgeving worden onderbouwd. Dan moet nog steeds tegemoet gekomen worden aan de bedenkingen van de Afdeling dat het verticale toezicht niet geschikt is om na geconstateerde taakverwaarlozing het gewenste besluit of taakuitvoering met enige voortvarendheid af te dwingen. De escalatieladder zou hieraan in de weg staan. Het is daarom wenselijk dat bij vormgeving van het verticale toezicht overwegingen worden gewijd aan het passeren van de ladder.

Het opnieuw vormgeven van het toezicht moet geplaatst worden binnen de actielijnen genoemd in de Agenda Toekomst van het Toezicht.⁹¹ In deze Agenda zijn vijf actielijnen beschreven. Eén van de actielijnen is het versterken van de verbinding tussen het horizontale en verticale toezicht. Een andere is het versterken van het toezicht op gedeelde risico's. Het versterken van het verticale toezicht, zoals hierboven beschreven, is mogelijk minder passend bij de actielijn waarin het horizontale toezicht wordt verbonden met het verticale toezicht. Niettemin kan de keuze voor het verticale toezicht worden onderbouwd door het risicogerichte toezicht op risico's die door overheden gedeeld worden. Daarvan is spoedig sprake indien de risico's bestaan uit het ontstaan van onomkeerbare majeure milieuschade. In dat geval staan meerdere overheden aan de lat voor de gevolgen van die schade.

9.4 Onderzoeksvraag Vormgeving interbestuurlijk toezicht

Wij gaan ervanuit dat het interbestuurlijk toezicht zich zal richten op de tekortschietende handhaving en onvoldoende kwalitatieve vergunningverlening en of de organisatie daarvan. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan rechtstreeks verticaal toezicht op een gemeenschappelijke regeling worden uitgeoefend door de nabije 'hogere' overheid. In de wet zijn bepalingen over taakverwaarlozing opgenomen. Op grond van artikel 32b Wgr kunnen gedeputeerde staten deze bevoegdheid uitoefenen, op grond van de artikel 56a Wgr dat verwijst naar de schakelbepaling artikel 45a Wgr kan de minister die bevoegdheid uitoefenen indien de gemeenschappelijke regeling is aangegaan tussen gemeenten en provincies. De meeste omgevingsdiensten betreffen gemeenschappelijke regelingen die zijn aangegaan tussen deze gemeenten en provincies. In zoverre is zou toezicht door de minister niet haaks staan op het stelsel.⁹² Het stelsel van de Wgr biedt dus de mogelijkheid om verticaal toezicht te houden op gemeenschappelijke regelingen. Op de omgevingsdiensten waarin ook provincies deelnemen kan in principe rechtstreeks toezicht worden uitgeoefend door de minister.

Voorwaarde voor dit rechtstreekse verticale toezicht is echter dat er sprake is van een overgedragen bevoegdheid. Hiervan is in het huidige stelsel geen sprake. De taken zijn opgedragen aan de omgevingsdiensten en zijn dus gemandateerd aan de diensten. Het taakverwaarlozingstoezicht kan bij dit mandaat niet worden gebaseerd op artikel 45a Wgr, dat verwijst naar artikel 32b en 56a Wgr. Het interbestuurlijk toezicht dient in het huidige stelsel, waarbij alleen taken worden opgedragen aan de omgevingsdiensten, daarom gebaseerd te worden op artikel 124 Gemeentewet of artikel 121 Provinciewet. Deze artikelen hebben niet alleen betrekking op het niet of niet naar behoren nemen van beslissingen maar ook op niet naar behoren verrichten van handelingen of het niet bereiken van een resultaatsverplichting. Het interbestuurlijk toezicht wordt dan dus uitgeoefend door de provincie op de gemeente en door het Rijk

⁹¹ In de Kamerbrief van 11 juni 2020 Actieplan Agenda Toekomst Toezicht, kenmerk 2020-0000233347 worden vijf actielijnen beschreven..

⁹² Dit ligt anders bij omgevingsdiensten die door alleen gemeenten worden gevormd. Dan is nog steeds de provincie op grond van de wettelijke regeling toezichthouder.

op de provincie. Dit toezicht verloopt dus getrapt via de deelnemers en wordt niet rechtstreeks op de omgevingsdienst uitgeoefend.

Het Rijkstoezicht zoals wordt aanbevolen door de *Adviescommissie VTH* dient gebaseerd te worden op artikel 124b Gemeentewet en kan alleen plaatsvinden indien de Omgevingswet wordt opgenomen in de Bijlage bij de Gemeentewet.

De gemeentelijke en provinciale deelnemers hebben op grond van artikel 18.20 van de Omgevingswet een algemeen geformuleerde zorgplicht voor 'een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak' (artikel 18.20 Ow) en zijn dus gehouden maatregelen te nemen zodat de omgevingsdienst in deze goede kwaliteit kan voorzien.⁹³ Bij opname van het rechtstreekse Rijkstoezicht in de Bijlage van de Gemeentewet en in een ander artikel dan artikel 18.21 van hoofdstuk 18 van de Omgevingswet moet de bovenstaande rechtvaardiging voor opname ten grondslag worden gelegd aan de wijziging van deze beide wetten. Dit vormt dus een uitbreiding op de huidige rechtvaardiging voor opname in de Bijlage in de Gemeentewet zoals die in het stelsel van de Gemeentewet is opgenomen. Op dit moment is opname in de Bijlage alleen mogelijk indien er sprake is van uitvoeringsvervlochtening en het ontbreken van expertise.

Wij zien vanuit geen overwegende belemmering voor opname van Rijkstoezicht. De rechtvaardiging voor die opname in het lijstje uitzonderingen kan worden gevonden in het rapport van de *Adviescommissie VTH*. Dit zou reeds een voldoende dragende overweging kunnen vormen om voorbij te gaan aan bovengenoemd advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State, op grond waarvan in 2016 door de wetgever is gekozen om geen specifiek Rijkstoezicht in te richten voor VTH onder de Wabo.

Indien sprake is van een *overdracht* van bevoegdheden van gemeente en provincie aan de omgevingsdiensten (zie onderzoeksvraag mandaat directeur) wordt de toezichtsrelatie overzichtelijker. De minister kan dan rechtstreeks toezicht houden op de omgevingsdienst die bestaat uit gemeenten en een provincie (via artikel 32b, 45a en 56a Wgr).

Toezicht door minister op de 'gemeentelijke' omgevingsdiensten, dient via de schakelbepaling artikel 32d Wgr in de Bijlage van de Gemeentewet te worden opgenomen. Op grond van artikel 32d Wgr kan het interbestuurlijk toezicht worden uitgeoefend door de Onze Minister indien er sprake is van bij een andere dan de Gemeentewet *overgedragen* bevoegdheid (zie artikel 32b Wgr). Dit vereist dan wel dat de Omgevingswet moet worden opgenomen in de Bijlage bij de Gemeentewet op grond van artikel 124b, eerste lid, Gemeentewet. Ook de nieuwe rechtvaardiging voor opname in die Bijlage (goede handhaving) dient ten grondslag te worden gelegd aan de opname in de Bijlage. Artikel 32g Wgr biedt voorts de mogelijkheid ambtenaren aan te wijzen 'ten behoeve van' het toezicht.

De wettelijke systematiek vereist bij een overgedragen (gedelegeerde) bevoegdheid dus niet dat het toezicht getrapt via opdrachtgevers en eigenaren hoeft te verlopen. Indien een omgevingsdienst door de toezichthouder minister wordt aangesproken op taakverwaarlozing, zal dit ook de gemeentelijke en provinciale deelnemers raken. Het algemeen bestuur van de omgevingsdienst, bestaande uit bestuurders van alle deelnemers, zal adressant zijn van het interbestuurlijke toezicht.

Op grond van de wettelijke systematiek van de Wet gemeenschappelijke regelingen, ligt het niet voor de hand naast het toezicht op de omgevingsdienst ook specifiek toezicht te richten op de deelnemers op wie bovengenoemde zorgplicht rust. Hier zit dan ook een verschil met de Wet veiligheidsregio's. Het toezicht op zowel een orgaan van de regio als een orgaan van de gemeente wordt in die wet ingegeven door

⁹³ De zorgplicht is als een open norm geformuleerd. Taakverwaarlozing moet dan ook getoetst worden aan deze open norm. De vraag zal dus moeten worden beantwoord of schending van de zorgplicht voldoende ernstig om te kunnen spreken van taakverwaarlozing. Dit zal in ieder geval tot een zware motiveringsplicht leiden.

verschillende verantwoordelijkheden voor verschillende taken. In het stelsel van de Wabo en Ow worden omgevingsdiensten aangewezen om de aan deze diensten opgedragen taken uit te oefenen als uitvloeisel van de (gemeentelijke of provinciale) zorgplicht.

9.5 Onderzoeksvraag ILT als toezichthouder

Gerealiseerd moet worden dat het interbestuurlijk toezicht resulterend in een indeplaatsstelling naar verwachting niet in mandaat door een inspectie kan worden uitgeoefend. Dergelijke vergaande bevoegdheden zal de minister aan zich willen houden. Het toezicht door de inspectie zal bij taakverwaarlozing dus gericht zijn op de voorbereiding van besluitvorming door de minister. De rol van een inspectie zal dan ook aan moeten sluiten bij de rollen die ILT of Inspectie JV nu invullen: het bewaken en stimuleren van naleving van regelgeving.

Indien er voor wordt gekozen de rol bij de ILT neer te leggen geldt het volgende.

Op grond van artikel 2 lid 1 van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving heeft de ILT de volgende taken:

De Inspectie Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Daarmee is de Inspectie Leefomgeving en Transport en haar onderdelen, voor zover het betreft het werkterrein van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, belast met de volgende taken en alle daarmee samenhangende activiteiten:

- a. handhaving van wet- en regelgeving;
- b. vergunningverlening en het verlenen van andere toestemmingen waaronder certificering en ontheffingen;
- c. het verrichten van ongevalonderzoek verband houdende met de taken genoemd in de onderdelen a en b;
- d. de voorbereiding van een besluit tot het nemen, intrekken, dan wel uitvoeren van een besluit tot indeplaatsstelling op grond van titel III, hoofdstuk VIII, van de Provinciewet en hoofdstuk VIII, paragraaf 3, van de Gemeentewet.

Op grond van lid 2 onder a van dat artikel is de ILT voorts belast met *het toetsen van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van alle beleidsnota's en nieuwe wet- en regelgeving, die voor de uitvoering van de taken genoemd in het eerste lid, onderdelen a tot en met c, van belang zijn (...).*

Ogenschijnlijk kan een uitbreiding van het Instellingsbesluit van de ILT worden vorm gegeven, waardoor de voorbereiding van het interbestuurlijk toezicht zich ook kan uitstrekken over de omgevingsdiensten. Er zijn echter bezwaren geuit tegen de rol van de ILT als (voorbereider) van interbestuurlijk toezicht. Deze uitoefening van deze rol kan mogelijk in de weg staan aan de rol van samenwerkingspartner binnen het VTH-stelsel. Het is daarom aan te bevelen een interbestuurlijk toezichthoudende rol te separeren van de overige taken. Deze borging kan worden opgenomen in het Organisatie- en mandaatbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport 2020.

9.6 Conclusie

In het huidige stelsel waarin geen bevoegdheden aan de omgevingsdiensten zijn overgedragen (gedelegeerd), vergt het instellen van Rijkstoezicht bij taakverwaarlozing aanpassing van de Gemeentewet. Rechtvaardiging voor het toezicht op de gemeentelijke invulling van de zorgplicht, zoals deze is opgenomen in de Omgevingswet, dient net zoals eerder bij de Wet VTH is overwogen te worden gebaseerd op de noodzaak voor een goede handhaving. Wij adviseren deze aanpassingen van de Bijlage van de Gemeentewet. Indien wel bevoegdheden worden overgedragen aan omgevingsdiensten, is het huidige

stelsel van IBT in de Wet gemeenschappelijke regelingen toereikend voor de omgevingsdiensten die bestaan uit gemeenten en provincies. Rijkstoezicht kan dan worden gebaseerd op de grondslagen in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Indien er voor wordt gekozen ILT aan te wijzen als bewaker van taakuitvoering dient in het Instellingsbesluit deze taak te worden opgenomen. Wij adviseren hierbij aandacht te besteden aan de functiescheiding. De toezichthoudende taken dienen te worden gescheiden van de huidige uitvoerende taken die ook in samenwerking met de omgevingsdiensten worden uitgeoefend.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Stelselverantwoordelijkheid	<p>Optie 1. In het huidige gemandateerde stelsel aanpassing van de (Bijlage van) Gemeentewet op rechtstreeks Rijkstoezicht mogelijk te maken</p> <p>Optie 2. Bij overdracht bevoegdheden op grond van de Omgevingswet is geen wijziging van de Gemeentewet noodzakelijk.</p> <p>Aanwijzing ILT Aanpassing toepasselijke regelgeving</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Optie 1 vereist een grondslag in de Bijlage van de Gemeentewet • Optie 2 vereist opname van een basis van delegatie in de Omgevingswet <p>Aanwijzing ILT:</p> <p>Aanpassing van artikel 2 lid 1 van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving nadat Optie 1 of Optie 2 is vormgegeven</p>
Gemeente Provincie	n.v.t	n.v.t	n.v.t
Omgevingsdienst	n.v.t.	n.v.t	n.v.t

10. Aanbeveling J. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

10.1 Samenvatting van de aanbeveling

De *Adviescommissie VTH* constateert dat het basistakenpakket van de omgevingsdienst zoals dat onder de Omgevingswet gaat gelden, niet wezenlijk afwijkt van huidige basistakenpakket onder de Wabo. Wel verwacht de commissie dat de Omgevingswet een ander gevolg heeft voor het werk van omgevingsdiensten. Dat gevolg is dat de uit te voeren taken complexer worden. Ook voorziet de commissie dat er minder vergunningplichtige activiteiten zullen zijn, omdat voor veel activiteiten algemeen regels gaan gelden. Dat leidt tot meer beoordelingen van meldingen en zorgt ook voor een toename van het toezicht en de handhaving van de algemene regels.

Terwijl het basistakenpakket dus niet wezenlijk verandert, verandert het werk van de omgevingsdienst dus wel. De omgevingsdiensten moeten in staat worden gesteld om die veranderingen te kunnen organiseren. In dat kader formuleert de *Adviescommissie VTH* twee uitgangspunten:

1. De 'uitvoering' moet een gelijkwaardige partner zijn voor 'het beleid';
2. Het *level playing field* tussen bedrijven vereist een regionale afstemming van het toestaan van activiteiten en de normering voor die activiteiten.

Over de verhouding tussen uitvoering en beleid merkt de *Adviescommissie VTH* op dat in omgevingsplannen sprake zal zijn van milieunormering. Dat gaat over 'lokale' onderwerpen zoals externe veiligheid, geluid en geur. Om tot goede decentrale regels voor die onderwerpen te komen in het omgevingsplan, beveelt de *Adviescommissie VTH* aan dat de omgevingsdienst een *uitvoeringstoets op de normering* verricht. De commissie benadrukt dat dit een belangrijke stap is in het opstellen van omgevingsplannen. Het is dan van belang dat de 'uitvoering' een gelijkwaardige partner is voor 'het beleid', want het gaat om de aansluiting tussen beleid en uitvoering.

Over het level playing field tussen bedrijven merkt de *Adviescommissie VTH* op dat het noodzakelijk is dat regionaal wordt afgestemd, of zelfs vastgelegd, welke activiteiten worden toestaan en wat de normen voor die activiteiten zijn.⁹⁴

De *Adviescommissie VTH* is daarom van oordeel dat het takenpakket van de omgevingsdienst moet worden uitgebreid met een inhoudelijk advies over de milieunormering in omgevingsplannen en met een uitvoeringstoets op de normering in het omgevingsplan.

10.2 De onderzoeksvraag

Wat moet er juridisch geregeld worden om de omgevingsdiensten verplicht te laten adviseren op de omgevingsplannen?

⁹⁴ Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten, om het gelijke speelveld te bewaren. Rapport Om de leefomgeving, blz. 38.

10.3 Analyse van de aanbeveling in relatie tot de onderzoeksvragen

De Omgevingswet gaat uit van de maatschappelijke doelstelling om de fysieke leefomgeving zowel te beschermen als ook te benutten voor gerechtvaardigde activiteiten. Het gaat telkens om het evenwicht tussen beschermen en benutten. Dat schept ruimte in het nieuwe wettelijke stelsel voor het bevoegd gezag om meer te kijken naar wat de samenleving wil ondernemen, wat daarvan de risico's zijn en hoe daarvoor oplossingen kunnen worden gevonden.

Gelet op deze insteek van de Omgevingswet is de verwachting dat in de gemeentelijke praktijk meer gebiedsgericht zal worden geredeneerd, op basis van een beleidscyclus met ambities en concrete maatregelen en afspraken. Die beleidscyclus verloopt van visievorming, via de uitvoering, naar de controle op de toepassing van het beleid. Die controle bestaat uit toezicht, als het gaat om de naleving van regels voor activiteiten van burgers, bedrijven en instanties. De controle bestaat uit monitoring en evaluatie, als het gaat om de doelen voor de leefomgeving.

De Omgevingswet zorgt voor decentrale beleidsruimte bij het invullen van deze beleidscyclus. Het bevoegd gezag kan daarbij gemotiveerd afwijken van zijn eigen beleid en zijn eigen regels. Als het gaat om een gemeentelijke bevoegdheid, staan die regels in het omgevingsplan en in de Algemene Maatregelen van Bestuur.⁹⁵ De Omgevingswet schept de bevoegdheid voor maatwerk bij het stellen of aanpassen van die regels, voor zover het enigszins mogelijk is om maatwerk te plegen.

De *Adviescommissie VTH* stelt in dit verband terecht dat het lokaal bevoegd gezag altijd binnen de grenzen van de wet moet blijven en een besluit zorgvuldig moet motiveren.⁹⁶ Dat geldt ook bij maatwerk op de rijksregels en bij het vaststellen van milieuregels in het omgevingsplan voor bepaalde vormen van milieubelasting, zoals externe veiligheid, geluid en geur. De gemeenten en provincies hebben dus enerzijds wel de bestuurlijke afwegingsruimte om een milieunorm concreet vast te stellen met het oog op de centrale én decentrale beleidsdoelen, maar zij blijven anderzijds ook gebonden aan de bedoeling, kaders, regels en voorwaarden van de Omgevingswet. In onze ogen is dit een fundamentele reden voor de vereiste samenwerking tussen 'beleid' en 'uitvoering': het gaat om intelligente beleidsmatige oplossingen in de decentrale praktijk maar tegelijkertijd ook om recht- en doelmatige uitvoering van de wet.

10.4 Onderzoeksvraag J. Adviestaak op het omgevingsplan

Het is de vraag wat er juridisch moet worden geregeld om de omgevingsdiensten verplicht te laten adviseren op de omgevingsplannen.

De betrokkenheid van adviesorganen bij een besluit van een bevoegd gezag wordt geregeld in de Omgevingswet in combinatie met het Omgevingsbesluit. Daarbij gaat het om twee varianten:⁹⁷ het recht om advies te verstrekken over het besluit in kwestie en een verzwaarde variant daarvan met een instemmingsvereiste van de adviseur met het voorgenomen besluit in kwestie. Wij gaan ervan uit dat het bij de adviestaak van de omgevingsdienst gaat om de eerste variant, zonder recht op instemming dus.

⁹⁵ Het gaat om vier AMvB's, ter uitwerking van de Omgevingswet: het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Omgevingsbesluit (Ob).

⁹⁶ Om de leefomgeving, blz. 22.

⁹⁷ Artikelen 16.15, 16.16 en 16.17 Omgevingswet.

Wat opvalt is dat het in de Omgevingswet gaat om advies over een aanvraag van een omgevingsvergunning en over projectbesluiten. Daarvoor creëert de wet de grondslag om bij AMvB of bij omgevingsplan bestuursorganen of andere instanties aan te wijzen, die dan het recht hebben om advies uit te brengen over de aanvraag. De adviesbevoegdheid gaat dus niet over een besluit tot vaststelling of actualisatie van een omgevingsplan door de gemeenteraad. Hierdoor is er op dit moment geen wettelijke grondslag voor de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* over de adviestaak van de omgevingsdienst over de milieuregels in omgevingsplannen.

In de praktijk worden in veel regio's al wel op vrijwillige basis procesafspraken gemaakt met gemeenten over de adviesrol van de omgevingsdienst. Aansluitend om de aanbeveling van de *Adviescommissie VTH* is het nodig dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor het advies op de milieuregels in het omgevingsplan. Dat kan in paragraaf 16.2.3 van de Omgevingswet. De titel van die paragraaf luidt nu nog 'Betrokkenheid van andere bestuursorganen'. Het lijkt ons raadzaam om die titel aan te vullen met en instanties. Dat maakt duidelijk dat het adviesrecht niet is voorbehouden aan bestuursorganen, maar ook kan worden toegekend aan kennisinstanties zoals de omgevingsdiensten. De titel wordt dan: 'Betrokkenheid van andere bestuursorganen en instanties'.

Vervolgens ligt het voor de hand om de adviestaak van de omgevingsdiensten toe te voegen aan de lijst met verplichte basistaken van iedere omgevingsdienst, als bedoeld in artikel 18.22 Omgevingswet. Die lijst met basistaken staat in Bijlage VI van het Omgevingsbesluit, op grond van artikel 13.12 lid 1 van dat besluit.

Daarbij kan de adviestaak worden uitgesplitst naar de twee onderdelen van het verplicht advies die de *Adviescommissie VTH* aanbeveelt:

- het inhoudelijk advies over de milieunormering in omgevingsplannen;
- de uitvoeringstoets op de normering in het omgevingsplan.

Uit het systeem van de Omgevingswet volgt dat het hierbij gaat om een *verplicht* advies, oftewel een recht voor de omgevingsdienst om advies te verstrekken aan de gemeenteraad over een voorgenomen besluit tot vaststelling of wijziging van milieuregels in het omgevingsplan.

10.5 Conclusie

Om de omgevingsdienst het recht op advies te verschaffen over de milieuregels in een ontwerpbesluit ter vaststelling of ter wijziging van (onderdelen van) een omgevingsplan, moet eerst een wettelijke grondslag worden opgenomen in de Omgevingswet. Op basis van die grondslag kan het verplichte advies worden geregeld in het Omgevingsbesluit.

Uit het systeem van de Omgevingswet volgt dat het hierbij gaat om een *verplicht* advies. Dat wil zeggen dat sprake is van een recht voor de omgevingsdienst om advies te verstrekken aan de gemeenteraad over de milieuregels in het omgevingsplan, zijnde een inhoudelijk advies en een uitvoeringstoets.

Bestuurlijk niveau	Verantwoordelijkheid	Bevoegdheid	Juridisch kader
Rijk	Borgen van het recht van de omgevingsdienst om advies te geven over een ontwerpbesluit tot vaststelling of wijziging	Verplicht stellen van het vragen van advies aan de omgevingsdienst, door de gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Toevoegen van wettelijke grondslag in paragraaf 16.2.3 Ow voor het toekennen van een

	van (onderdelen van) een omgevingsplan, als het gaat om milieuregels in dat plan.	Bepalen dat het kan gaan om inhoudelijk advies en om een uitvoeringstoets.	adviesrecht voor de omgevingsdiensten <ul style="list-style-type: none"> • Aanpassen van de titel van paragraaf 16.2.3 Ow in ‘Betrokkenheid van andere bestuursorganen <i>en instanties</i>’. • Toevoegen van de adviestaak aan de basistaken van de omgevingsdienst in Bijlage VI van het Omgevingsbesluit • Daarbij bepalen dat de adviestaak bestaat uit: <ul style="list-style-type: none"> ○ inhoudelijk advies ○ uitvoeringstoets
Gemeente Provincie	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Omgevingsdienst	Zorgen voor deugdelijk advies over de milieuregels in omgevingsplannen	Uitoefenen van het recht om inhoudelijk advies te verstrekken en een uitvoeringstoets te doen.	n.v.t.

Bijlage I. Overzicht met relevante wettelijke bepalingen

Omgevingswet

AFDELING 18.3 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING UITVOERING EN HANDHAVING

§ 18.3.1 Reikwijdte afdeling 18.3

Artikel 18.18 (reikwijdte afdeling 18.3)

1. Deze afdeling is van toepassing op het verrichten van werkzaamheden voor de uitoefening van bevoegdheden door het bevoegd gezag in het kader van de uitvoeringstaak, bedoeld in het tweede lid, en de handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.1.
2. De uitvoeringstaak omvat in ieder geval: a. het stellen van maatwerkvoorschriften en het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 4.5, b. het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, bedoeld in de paragrafen 5.1.2 en 5.1.3, c. de toepassing van paragraaf 5.1.5, d. het uitbrengen van advies, bedoeld in de artikelen 16.15 tot en met 16.19.

§ 18.3.2 Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Artikel 18.19 (strategische en programmatische uitvoering en handhaving)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak regels gesteld over: a. de strategische en programmatische uitoefening van deze taken door de betrokken bestuursorganen, b. de onderlinge afstemming van de uitoefening van deze taken en de daarmee samenhangende werkzaamheden door: 1°. de betrokken bestuursorganen, 2°. de onder hun gezag werkzame toezichthouders, 3°. de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.
2. De regels worden in ieder geval gesteld ter uitvoering van de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn.

§ 18.3.3 Kwaliteit uitvoering en handhaving; omgevingsdiensten

Artikel 18.20 (zorg kwaliteit uitvoering en handhaving)

1. De betrokken bestuursorganen dragen zorg voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.
2. Provinciale staten kunnen regels stellen over de uitoefening van deze taken door gedeputeerde staten.
3. De gemeenteraad kan regels stellen over de uitoefening van deze taken door het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 18.21 (instelling van omgevingsdiensten)

1. Gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een of meer regio's als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of tot een kring van bij regeling van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat en Onze Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen

gemeenten, stellen voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak voor die regio, regio's of kring een omgevingsdienst in.

2. Een omgevingsdienst wordt ingesteld als een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, in verbinding met artikel 52 of 74 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

3. Het werkgebied van een omgevingsdienst komt overeen met het werkgebied van een of meer regio's als bedoeld in artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's of met het grondgebied van een kring van aangewezen gemeenten.

Artikel 18.22 (omgevingsdiensten met basistakenpakket of met bijzondere taken)

1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke tot de uitvoeringstaak en de handhavingstaak behorende of daarmee samenhangende werkzaamheden in ieder geval aan een omgevingsdienst worden opgedragen.

2. Bij de maatregel worden omgevingsdiensten aangewezen waaraan met uitsluiting van andere omgevingsdiensten de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak wordt opgedragen voor activiteiten: a. met betrekking tot installaties als bedoeld in bijlage I, categorie 4, bij de richtlijn industriële emissies, en b. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

Artikel 18.23 (kwaliteit basistakenpakket omgevingsdiensten)

1. Om een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdiensten te waarborgen: a. stelt de gemeenteraad regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd, b. stellen provinciale staten regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van gedeputeerde staten worden uitgevoerd.

2. Per omgevingsdienst en voor de op grond van artikel 18.22, tweede lid, aangewezen omgevingsdiensten worden uniforme regels vastgesteld.

Artikel 18.24 (tweejaarlijks onderzoek doeltreffende uitvoering en handhaving)

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

2. Als naar het oordeel van Onze Ministers die het aangaat uit het onderzoek blijkt dat de wijze van naleving van die verplichting of die regels onvoldoende doeltreffend is, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die voor deze regels in de plaats komen of die deze aanvullen.

§ 18.3.4 Informatieverstrekking en afstemming

Artikel 18.25 (informatieverstrekking uitvoering en handhaving)

1. De bij de uitvoeringstaak en de handhavingstaak betrokken bestuursorganen verstrekken de gegevens waarover zij beschikken in verband met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, aan elkaar en, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, aan de instanties die met de strafrechtelijke handhaving zijn belast.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere bestuursorganen en instanties worden aangewezen, die op verzoek gegevens waarover zij in verband met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste

lid, beschikken, verstrekken aan de in het eerste lid bedoelde: a. bestuursorganen, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak, b. instanties, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over: a. de wijze waarop gegevens overeenkomstig het eerste lid kunnen worden verstrekt, b. de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 4, onder 2°, van de algemene verordening gegevensbescherming, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, door: 1°. de betrokken bestuursorganen, 2°. de onder hun gezag werkzame toezichthouders, en 3°. de op grond van het tweede lid aangewezen bestuursorganen en instanties, c. de verdeling van de kosten verbonden aan het uitvoeren van het bepaalde bij of krachtens dit artikel.

Artikel 18.26 (coördinatie uitvoering en handhaving)

1. Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

2. Onze Minister die het aangaat en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dragen zorg voor de coördinatie van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak, voor zover die afstemming van bovenprovinciaal belang is.

Artikel 18.27 (provinciaal handhavingsoverleg)

Gedeputeerde staten stellen binnen de provincie een of meer overlegorganen in, waarin regelmatig overleg plaatsvindt over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

Omgevingsbesluit

AFDELING 13.2 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING UITVOERING EN HANDHAVING

§ 13.2.1 Toepassingsbereik

Artikel 13.4 (toepassingsbereik)

Deze afdeling is van toepassing op het verrichten van werkzaamheden voor de uitoefening van bevoegdheden door het bevoegd gezag in het kader van de uitvoeringstaak, bedoeld in artikel 18.18, tweede lid, van de wet, en de handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.1 van de wet.

§ 13.2.2 Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Artikel 13.5 (uitvoerings- en handhavingsstrategie)

1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak stellen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

2. De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.

3. De handhavingsstrategie wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.
4. De handhavingsstrategie wordt gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet.

Artikel 13.6 (inhoud uitvoerings- en handhavingsstrategie)

1. De uitvoerings- en handhavingsstrategie biedt in ieder geval inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid;
 - b. de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid, worden bereikt;
 - c. de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet; en
 - d. de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet.
2. De handhavingsstrategie biedt ook inzicht in:
 - a. de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden;
 - b. de wijze waarop toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt gehouden;
 - c. de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en eventueel daaraan verbonden consequenties;
 - d. de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd; en
 - e. de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie.

Artikel 13.7 (nadere inhoud handhavingsstrategie)

1. Tot de wijze waarop toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt gehouden, bedoeld in artikel 13.6, tweede lid, onder b, behoort in ieder geval:
 - a. de wijze waarop toezicht wordt voorbereid, uitgaande van een register waarin in ieder geval ippc-installaties zijn opgenomen;
 - b. de frequentie waarmee routinematig toezicht wordt gehouden, waarbij die frequentie voor ippc-installaties, afhankelijk van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, ten minste is:
 - 1°. eenmaal per drie jaar bij beperkte milieurisico's; en
 - 2°. eenmaal per jaar bij grote milieurisico's; en
 - c. de termijn waarbinnen na het vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding niet-routinematig toezicht wordt gehouden, waarbij die termijn voor ippc-installaties is:
 - 1°. na het vaststellen van een ernstige klacht, ernstig ongewoon voorval of ernstige overtreding: zo spoedig mogelijk en in voorkomend geval voor de verlening of wijziging van een omgevingsvergunning; of
 - 2°. na het vaststellen van een ernstige overtreding: in ieder geval binnen zes maanden.
2. Tot de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en eventueel daaraan verbonden consequenties, bedoeld in artikel 13.6, tweede lid, onder c, behoort in ieder geval:

- a. de termijn waarbinnen een rapportage wordt gedeeld met betrokkenen, waarbij die termijn voor rapportage met betrekking tot ippc-installaties twee maanden is; en
- b. de termijn waarbinnen en mate waarin een rapportage openbaar wordt gemaakt, waarbij die termijn voor rapportage met betrekking tot ippc-installaties vier maanden is en de artikelen 19.3 tot en met 19.5 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn.

Artikel 13.8 (uitvoeringsprogramma)

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 13.5, werken jaarlijks de uitvoerings- en handhavings-strategie uit in een uitvoeringsprogramma, waarin wordt aangegeven welke van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, het komende jaar zullen worden verricht. Daarbij houden ze rekening met de doelen, bedoeld in dat lid, en de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 13.6, eerste lid, onder a.
2. Het uitvoeringsprogramma wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.

Artikel 13.9 (uitvoeringsorganisatie)

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 13.5, richten hun organisatie zodanig in dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handhavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd.
2. De bestuursorganen dragen er in ieder geval zorg voor dat:
 - a. de personeelsformatie voor de uitvoering en handhaving en de bij de functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
 - b. een persoon die door hen is belast met het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel of het stellen van een maatwerkvoorschrift ten aanzien van een milieubelastende activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leef-omgeving, niet wordt belast met:
 - 1°. het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet ten aanzien van dezelfde milieubelastende activiteit; en
 - 2°. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie ten aanzien van dezelfde milieubelastende activiteit;
 - c. een door hen met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet belaste persoon niet voortdurend wordt belast met het toezicht op dezelfde milieubelastende activiteit; en
 - d. de bereikbaarheid en beschikbaarheid van hun organisatie ook buiten kantooruren is gegarandeerd.
3. De bestuursorganen dragen er ook zorg voor dat de werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening voor de uitvoering en handhaving worden vastgelegd en dat werkzaamheden worden verricht volgens deze werkprocessen en procedures.

Artikel 13.10 (borgen van middelen)

- De bestuursorganen, bedoeld in artikel 13.5, dragen er zorg voor dat:
- a. de voor het bereiken van de doelen, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, en voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in dat lid, benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd; en
 - b. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn.

Artikel 13.11 (evaluatie-rapportage)

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 13.5, rapporteren jaarlijks over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen, bedoeld in het eerste lid van dat artikel.
2. Naar aanleiding van de in het eerste lid bedoelde rapportage wordt de uitvoerings- en handhavingsstrategie bezien en zo nodig aangepast.

§ 13.2.3 Omgevingsdiensten

Artikel 13.12 (basistakenpakket omgevingsdienst)

1. Het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat in ieder geval de volgende werkzaamheden, voor zover tot hun taak behorend, en voor zover deze regels zijn gesteld met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 2.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het gaat om milieubelastende activiteiten, of artikel 3.2, 4.2, 5.2, 6.2 of 7.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, als het gaat om bouwactiviteiten of sloopactiviteiten, door een omgevingsdienst worden verricht:
 - a. het voorbereiden van beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het voorbereiden van het toepassen van paragraaf 5.1.5 van de wet, voor activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 1 tot en met 4, met uitzondering van omgevingsvergunningen voor buiten-planse omgevingsplanactiviteiten;
 - b. het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet, en het voorbereiden van beschikkingen op aanvragen om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel, voor activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 1 en 5;
 - c. het voorbereiden van beschikkingen tot het stellen van maatwerkvoorschriften, voor activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 1 en 5;
 - d. het houden van toezicht op de naleving van:
 - 1°. de verboden, bedoeld in de artikelen 5.1, 5.4, 5.5 en 5.6 van de wet, voor activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 1 tot en met 4; en
 - 2°. de regels gesteld bij of krachtens de wet en de Wet milieubeheer, over activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 1 tot en met 6;
 - e. ketentoezicht op de regels over activiteiten die zijn aangewezen in bijlage VI, categorie 7; en
 - f. het voorbereiden van bestuurlijke sancties ter handhaving van de verboden en regels, bedoeld onder d en e.
2. Tot de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onder a, behoort niet de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
3. De werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, worden voor de activiteiten, bedoeld in artikel 18.22, tweede lid, van de wet, alleen door de in bijlage VII aangewezen omgevingsdiensten uitgevoerd.
4. Een naamswijziging van een in bijlage VII aangewezen omgevingsdienst gaat voor de toepassing van dit besluit gelden nadat een daarover genomen besluit bekend is gemaakt in de Staatscourant.

§ 13.2.4 Informatieverstrekking uitvoering en handhaving

Artikel 13.13 (verplichting tot informatieverstrekking)

Aan de verplichting tot informatieverstrekking, bedoeld in artikel 18.25, eerste lid, van de wet, is in ieder geval voldaan als Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Onze Minister van Justitie en Veiligheid en het algemeen bestuur van de omgevingsdiensten de gegevens die zij beheren in verband met het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid, via het beveiligde digitale systeem voor informatie-uitwisseling, Inspectieview Milieu, raadpleegbaar maken.

Artikel 13.14 (andere bestuursorganen)

Als andere bestuursorganen als bedoeld in artikel 18.25, tweede lid, van de wet worden aangewez-

- a. Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat;
- b. Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- c. de korpschef, bedoeld in artikel 27 van de Politiewet 2012; en
- d. het openbaar ministerie.

Artikel 13.15 (gebruik van het burgerservicenummer)

Ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt door de bestuursorganen, bedoeld in de artikelen 13.13 en 13.14, bij het verstrekken van persoonsgegevens het burgerservicenummer aangegeven.

Artikel 13.15a (verwerkingsverantwoordelijke Inspectieview Milieu)

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat is verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in Inspectieview Milieu.

Artikel 13.15b (geen gegevensbewaring in Inspectieview Milieu)

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat zorgt ervoor dat in Inspectieview Milieu geen gegevens worden bewaard.

Artikel 13.15c (kosten Inspectieview Milieu)

De jaarlijkse beheerkosten van Inspectieview Milieu komen, voor zover ze niet worden gedekt door de jaarlijkse bijdragen van aangesloten bestuursorganen en instanties, voor rekening van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Omgevingsregeling

HOOFDSTUK 11 HANDHAVING EN UITVOERING

Artikel 11.1 (kringen van gemeenten)

De volgende gemeenten die deelnemen aan een genoemde omgevingsdienst worden aangewezen als een kring van gemeenten als bedoeld in artikel 18.21, eerste lid, van de wet:

- a. Noord-Veluwe: Elburg, Ermelo, Harderwijk, Hattem, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten;
- b. Veluwe IJssel: Apeldoorn, Brummen, Epe en Voorst;
- c. Achterhoek: Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen;
- d. de Vallei: Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en Wageningen;

- e. Regio Arnhem: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar;
- f. Rivierenland: Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel;
- g. Regio Nijmegen: Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen;
- h. Regio Utrecht: Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden, IJsselstein en Zeist;
- i. RUD Utrecht: Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Nieuwegein, Soest, Utrecht en Woudenberg;
- j. IJmond: Beemster, Beverwijk, Haarlem, Heemskerk, Purmerend, Uitgeest en Velsen;
- k. Noordzeekanaalgebied: Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad;
- l. Midden-Holland: Alphen aan den Rijn, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard, Zuidplas en Waddinxveen;
- m. West-Holland: Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude; en
- n. Midden-West Brabant: Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze-Rijen, Goirle, Halderberge, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem en Zundert.

Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

- **Hoofdstuk I Wgr (artikelen 1-39f)** gaat over gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten
- **Hoofdstuk IV Wgr (Artikelen 51-60)** gaat over gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincies

Artikel 8 lid 1

1. Bij de regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is rechtspersoon.
[...]

Artikel 30

1. Aan het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of aan het gemeenschappelijk orgaan kunnen bij de regeling ten aanzien van de belangen ter behartiging waarvan zij wordt getroffen, en voor het gebied waarvoor zij geldt, zodanige bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen als aan de besturen van de aan de regeling deelnemende gemeenten toekomen, met dien verstande dat:
[.....]
2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid wordt daarbij tevens de verhouding van de overgedragen bevoegdheden tot die van de besturen van de deelnemende gemeenten geregeld.
3. Voor zover een verordening van het openbaar lichaam voorziet in hetzelfde onderwerp als een verordening van een deelnemende gemeente, regelt eerstbedoelde verordening de onderlinge verhouding.

Zij kan bepalen, dat de verordening der gemeente voor het gehele gebied dan wel voor een gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk ophoudt te gelden.

Artikel 32b lid 1 en 2

1. Wanneer de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam, het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan bevoegdheden op grond van een andere wet dan de Gemeentewet hebben overgedragen, en het orgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen een bij of krachtens die wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens die wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens die wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten daarin namens het orgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen te voorzien ten laste van het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie of de deelnemende gemeenten, indien het een gemeenschappelijk orgaan betreft.

2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, voeren gedeputeerde staten het besluit tot indeplaatsstelling niet uit dan nadat een in het besluit genoemde termijn is verstreken, waarbinnen het orgaan waaraan de bevoegdheid is overgedragen de gelegenheid heeft alsnog te voorzien in hetgeen het besluit vordert. Indien de situatie dermate spoedeisend is dat gedeputeerde staten de beslissing om over te gaan tot indeplaatsstelling niet tevoren op schrift kunnen stellen, zorgen zij alsnog zo spoedig mogelijk voor de opschriftstelling en voor de bekendmaking.

[...]

Artikel 32d

1. Ter zake van de in de bijlage bij de Gemeentewet opgenomen wetten worden de bevoegdheden die in de artikelen 32b, 32e, 32f en 32h aan gedeputeerde staten zijn toegekend, in zoverre in afwijking van die artikelen uitgeoefend door Onze Minister die het aangaat.

2. Voorafgaand aan het nemen van een besluit tot indeplaatsstelling, informeert Onze Minister die het aangaat gedeputeerde staten.

Artikel 32g

Gedeputeerde staten onderscheidenlijk Onze Minister die het aangaat kunnen ambtenaren aanwijzen ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de aan het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie onderscheidenlijk het gemeenschappelijk orgaan bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet opgedragen taken. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 tot en met 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 5:12, 5:13 en 5:20, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 45a (ter uitwerking van bevoegdheden bij artikel 43, welk artikel gelijk is aan de inhoud van artikel 30 Wgr)

De artikelen 32a, 32b en 32e tot met 32i zijn van toepassing, met dien verstande dat:

[...]

Artikel 54

[.. gelijk aan artikel 30 ...]

Artikel 56a

1. Indien de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan mede door de besturen van de deelnemende provincies zijn overgedragen, zijn daarop de artikelen 45a en 45b van toepassing.
2. Voor zover de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam of van de bedrijfsvoeringsorganisatie of het gemeenschappelijk orgaan uitsluitend door de besturen van de deelnemende gemeenten zijn overgedragen, zijn daarop de artikelen 32a tot en met 32j van toepassing.

Financiële verhoudingswet (Fvw)

Artikel 2

1. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.
2. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen.
3. Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers.

Artikel 16

1. Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering.
2. Indien provincies of gemeenten optreden als marktpartij of werkgever, of als eigenaar of huurder van een roerende of onroerende zaak, en onder dezelfde voorwaarden als andere natuurlijke personen en rechtspersonen, niet zijnde medeoverheden, voor een bijdrage uit 's Rijks kas in aanmerking komen, is die bijdrage geen specifieke uitkering.
3. Bijdragen uit 's Rijks kas aan provincies en gemeenten ten behoeve van een bepaald openbaar belang waarvoor een bedrag beschikbaar is, dat lager is dan een bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld bedrag, kunnen slechts worden verstrekt als onderdeel van een verzameluitkering..

Bijlage II. Literatuur lijst

Om de Leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (onder leiding van de heer Van Aartsen), maart 2021

Aanbieding aan TK van rapport Om de Leefomgeving, Kamerstukken II, 2020–21, 22343, nr. 295.

De tijd is rijp, advies van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (onder voorzitterschap van de heer Mans), juli 2008

Kabinetsreactie op De tijd is rijp, Kamerstukken II, 2008–09, 22343, nr. 215.

Transitieprogramma *Werk in uitvoering VROM regelgeving*, Kamerstukken 2007–08, 29383, nr. 107

Handhaven in het duister. Rapport van de Algemene Rekenkamer, juni 2021

Een onzichtbaar probleem. Rapport van de Algemene Rekenkamer, januari 2021

Brief minister VROM over packagedeal en basistakenpakket 2009, Kamerstukken II, 2009-10, 29383, nr. 136

Kwaliteitscriteria VTH, versie 2.2 (2019)

Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten, Lysias 2015

Evaluatie wet VTH, op weg naar een volwassen stelsel, Berenschot 2017

Verslag van een schriftelijk overleg over de evaluatierapporten VTH, Kamerstukken I, 2017–18, 33872, F

Ministeriële verantwoordelijkheid, Raad van State, 2020

Actieplan Agenda Toekomst Toezicht, Kamerstukken II, 29362, nr. 286.

Wet VTH

- Wetsvoorstel Kamerstukken II, 2013–14, 33872, nr. 2
- Memorie van toelichting Kamerstukken II, 2013–14, 33872, nr. 3
- Advies Raad van State en nader rapport Kamerstukken II, 2013–14, 33872, nr. 4
- Nota naar aanleiding van verslag Kamerstukken II, 2014–15, 33872, nr. 7
- Nota van wijziging Kamerstukken II, 2013–14, 33872, nr. 8

Uitvoeringsagenda VTH, Verslag van een nader schriftelijk overleg, Kamerstukken I, 2020–21, 35054, N

Bijlage III. Gesprekspartners voor dit onderzoek

Met het oog op de inrichting van het stelsel van Veiligheidsregio's

Dhr. drs. H.M.F. Bruls, voorzitter Veiligheidsberaad

Met het oog op de inrichting van het stelsel van GGD-en en GHOR

Dhr. dr. S. de Gouw, directeur Publieke Gezondheid regio Hollands Midden

Met het oog op de rol van de directeur van de Veiligheidsregio

Dhr. ing. J.J. Zuidijk, directeur Veiligheidsregio Hollands Midden

Met het oog op de toedeling van bevoegdheden aan de directeur van de omgevingsdienst

Dhr. mr. J. van den Heuvel, vml. autoriteit nucleaire veiligheid en stralingsbescherming