



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Notitie

Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu

Februari 2024

Inhoud

Lijst van afkortingen	3
1 Aanleiding en doel	4
1.1 Aanleiding en vraagstelling	4
1.2 Doel en reikwijdte	6
1.3 Basis- en plustaken	6
1.4 Leeswijzer	6
2 Het VTH-stelsel milieu	7
2.1 Wettelijke basis van het VTH-stelsel milieu	7
2.2 De bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het stelsel	7
2.3 Verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel: staatssecretaris van IenW	9
2.4 Taken en bevoegdheden bevoegd gezag	10
2.5 Omgevingsdiensten: uitvoering basistaken en gemandateerde bevoegdheden	11
2.6 De overlegstructuur in het huidige stelsel	11
3 Bestaande instrumenten om regie te hebben/te sturen op de (kwaliteit van de) uitvoering van de VTH-taken (basistakenpakket)	12
3.1 Bevoegde gezagen	12
3.2 Het Rijk als stelselverantwoordelijke	12
3.2.1 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke voor het verkrijgen van inzicht	12
3.2.2 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke om in te grijpen als het niet goed gaat binnen het stelsel	14
3.3 Samenvattend	16
Bijlage 1: Gesprekken andere stelsels	17
Bijlage 2: Ministeriële - vs Stelselverantwoordelijkheid	18

Lijst van afkortingen

BOb	Bestuurlijk omgevingsberaad
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Btp	basistakenpakket
B&W	Burgemeester en wethouders
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GS	Gedeputeerde Staten
IBP VTH	Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel milieu
IBT	Interbestuurlijk toezicht
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPLO	Informatieplein Leefomgeving
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
OM	Openbaar Ministerie
Ow	Omgevingswet
RWS	Rijkswaterstaat
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SMK	Strategische Milieukamer
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

1 Aanleiding en doel

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Directe aanleiding voor deze notitie is het rapport van de commissie Van Aartsen over de werking van het VTH-stelsel milieu.

De basis van het huidige VTH-stelsel milieu is gelegd in de periode 2009-2011. Het stelsel is in 2016 wettelijk vastgelegd in de Wabo. De Wabo beoogt een veilige en gezonde leefomgeving, door de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht te bevorderen. Met de wijziging van de Wabo werden het basistakenpakket, de procescriteria, de informatieverplichting en gegevensverstrekking wettelijk vastgelegd en zou er een uniform en beter functionerend VTH-stelsel ontstaan waarvoor gemeenten, provincies en het Rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Met deze regelgeving werd ook beoogd om meer eenheid te brengen in de uitvoering en minder vrijblijvendheid bij de samenwerking. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zouden door het bundelen van taken bij omgevingsdiensten, effectiever kunnen worden.

Het VTH-stelsel omvat op dit moment een landsdekkend stelsel van 28 omgevingsdiensten. De omgevingsdiensten hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van de VTH-taken. Ze voeren de VTH-(milieu-)taken van gemeenten en provincies in mandaat uit. De verantwoordelijkheid ligt bij de colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten gepubliceerd over de werking van het VTH-stelsel en de aanpak van milieu-criminaliteit. Die rapporten laten zien dat het stelsel niet optimaal functioneert.

In maart 2021 heeft de commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de Leefomgeving' tien aanbevelingen gedaan ter versterking van het VTH-stelsel milieu.¹ Naast de tien aanbevelingen constateert de commissie Van Aartsen het volgende:

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

De commissie Van Aartsen geeft aan dat de stelselverantwoordelijkheid op het gebied van VTH op dit moment (2021) een fictie is en verwijst daarbij naar het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid.^{2,3} In dit advies adviseert de Afdeling in zijn algemeenheid om stelselverantwoordelijkheid niet te gebruiken om de minister aan te zetten tot ingrijpen in gevallen waarin deze geen bevoegdheden en instrumenten heeft.

De grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid dienen volgens de Afdeling in de parlementaire praktijk veel duidelijker dan nu te worden gemarkeerd.³

¹ Onder andere de rapporten van de Algemene Rekenkamer ('Een onzichtbaar probleem' en 'Handhaven in het duister') en het rapport van de commissie Van Aartsen 'Om de leefomgeving'.

² Commissie van Aartsen, Om de leefomgeving, maart 2021, p. 34.

³ Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, okt 2022.

In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021 is als volgt gereageerd op de constatering van de commissie Van Aartsen⁴:

“De commissie Van Aartsen concludeert dat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk niet of nauwelijks is geïnstrumenteerd en daarmee een fictie is. Naast het fundament van het werk door de omgevingsdiensten, moeten er ook voldoende instrumenten zijn om mijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent voldoende wettelijke waarborgen voor het stelsel om te stimuleren en faciliteren waar mogelijk en aanspreken en ingrijpen waar nodig. Dit moet ervoor gaan zorgen dat VTH in het milieudomein beter en consistentier wordt uitgevoerd en niet-naleving van milieuregels eerder wordt aangepakt. Dit zijn essentiële voorwaarden voor het realiseren van een schone, veilige en gezonde leefomgeving.”

Bovenstaande geeft aanleiding om te onderzoeken wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris in het VTH-stelsel nu precies inhoudt en of er voldoende bevoegdheden zijn om in te grijpen wanneer dat nodig is. Bovendien zien we in toenemende mate dat vanuit de Tweede Kamer druk wordt uitgeoefend op de staatssecretaris om meer regie te nemen in het stelsel. De huidige wettelijke kaders zoals de Omgevingswet, de Financiële verhoudingswet en de Wgr, zijn daarbij op dit moment belemmerend.

Mogelijke raakvlakken met het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

Deze notitie is geschreven in een tijd waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden binnen het VTH-stelsel milieu. Naar aanleiding van het rapport van de commissie van Aartsen en de daarin genoemde aanbevelingen is in 2022 het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel gestart. De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen zijn omgezet naar zes pijlers waarin verschillende projecten en activiteiten zijn gepositioneerd, gericht op versterking van het stelsel. Deze pijlers betreffen:

- Pijler 1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
- Pijler 2. Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging
- Pijler 3. Informatievoorziening VTH
- Pijler 4. Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt
- Pijler 5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
- Pijler 6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

Deze notitie heeft raakvlakken met diverse pijlers, maar vooral met pijler 6. Doel van pijler 6 van het IBP is ‘om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel’ en om de werking van het VTH-stelsel te verbeteren. Zo wordt binnen deze pijler onderzocht hoe de horizontale verantwoording door burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten aan respectievelijk gemeenteraad en provinciale staten steviger ingevuld kan worden, hoe de signalerende en thematische onderzoeken door ILT beter ingezet kunnen worden en hoe de kwaliteit van de uitvoering door omgevingsdiensten verbeterd kan worden door middel van een systeem van visitaties. Bovendien wordt gewerkt aan het uitvoeren van een Staat van de VTH. Hoewel er raakvlakken zijn met de onderwerpen van pijler 6, vallen de constatering uit het rapport van de commissie Van Aartsen over de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW buiten het IBP.⁵ Over de raakvlakken is regelmatig overleg (geweest) met pijler 6.

⁴ Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 311.

⁵ Pijlerplannen IBP; bladzijden 106-108.

1.2 Doel en reikwijdte

Doel van deze notitie is een overzicht te geven van wat de ministeriële verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH-milieu nu inhouden. Resultaten en uitkomsten van eerdere onderzoeken worden in deze notitie gebundeld. Deze notitie is niet bedoeld om bestaande onderzoeken over te doen.

In deze notitie wordt nog niet ingegaan op de vraag wat de bevoegdheden van de staatssecretaris zouden moeten zijn om voldoende regie te hebben in het stelsel of hoe bestaande bevoegdheden effectiever ingezet kunnen worden. Hiervoor wordt een gezaghebbend instituut benaderd.

Parallel wordt gewerkt aan een notitie waarin de huidige verdeling van rollen en taken in de aanpak van milieucriminaliteit wordt beschreven en welke knelpunten worden gezien in de regie in de aanpak van deze vorm van criminaliteit. Hoewel er raakvlakken zullen zijn met deze notitie, is ervoor gekozen dit onderwerp in een aparte notitie onder te brengen. Onder andere omdat de stelselverantwoordelijkheid in dit geval niet enkel bij de staatssecretaris ligt, maar primair bij de minister van JenV.

1.3 Basis- en plustaken

De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van IenW (hierna: de staatssecretaris) betreft het wettelijk stelsel van VTH voor alle milieutaken die in medebewind door decentrale overheden als bevoegde gezagen worden uitgevoerd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de basistaken (de milieutaken met in potentie de grootste gevolgen voor de leefomgeving) en de andere milieutaken. Het VTH-stelsel voor de basistaken is wettelijk uitgewerkt; de uitvoering moet worden opgedragen aan omgevingsdiensten en er gelden enkele specifieke wettelijke verplichtingen waarmee de kwaliteit van de uitvoering van die taken geborgd wordt. Voor de basistaken strekt de stelselverantwoordelijkheid daarom verder dan voor de overige milieutaken.

Alle milieutaken worden uitgevoerd door de decentrale overheden in medebewind. Dit betekent dan ook dat wel mag worden bepaald **wat** de decentrale overheden moeten doen ter uitvoering van die taken, maar niet **hoe** ze dat moeten doen.⁶ Voor de uitvoering van de basistaken is wél aangegeven hoe die uitvoering dient te gebeuren. Soms kiest het bevoegd gezag ervoor om ook niet-basistaken te laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Die taken worden plustaken genoemd. De taken die bij bevoegde gezagen blijven, worden achterblijvende taken genoemd.

Het VTH-stelsel, de uitvoering van basistaken en de toedeling van bevoegdheden is wettelijk geborgd per 1 januari 2024 in het stelsel Omgevingswet (Ow)⁷. Omdat deze notitie tot stand kwam juist in de overgangsperiode tussen Wabo en Ow wordt nog zoveel mogelijk naar beide wetten verwezen.

1.4 Leeswijzer

In deze notitie wordt het VTH-stelsel milieu beschreven. Na een beschrijving van de aanleiding, de doelstelling en de afbakening in hoofdstuk 1, beschrijft hoofdstuk 2 het VTH-stelsel en de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen dat stelsel. In dit hoofdstuk wordt ook beschreven wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe in het huidige stelsel inzicht kan worden verkregen in het functioneren van het VTH-stelsel en hoe eventueel bijgestuurd kan worden. In hoofdstuk 4 wordt een vergelijking gemaakt met andere stelsels.

⁶ Voor het basistakenpakket is op onderdelen wel bepaald hoe decentrale overheden die moeten uitvoeren.

⁷ In de Wabo: paragraaf 5.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking en in de Ow: Paragraaf 18.3.3: kwaliteit uitvoering en handhaving; omgevingsdiensten en paragraaf 18.3.4 Informatieverstrekking en afstemming.

2 Het VTH-stelsel milieu

Doel van deze notitie is een overzicht te geven van wat de ministeriële verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH-milieu nu inhouden. Daarvoor is het belangrijk om eerst kort aan te geven wat de wettelijke basis is van het VTH-stelsel (paragraaf 2.1) en welke partijen in het VTH-stelsel zijn betrokken (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 volgt vervolgens een beschrijving gegeven van de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW. Vervolgens wordt uiteengezet op welke manier die verantwoordelijkheid moet worden onderscheiden van die van de bevoegd gezagen (paragraaf 2.4) en de omgevingsdiensten (paragraaf 2.5). Tot slot wordt een overzicht gegeven van de bestaande overlegstructuren binnen het stelsel (paragraaf 2.6).

2.1 Wettelijke basis van het VTH-stelsel milieu

De basis van het VTH-stelsel milieu is gelegd in de periode 2009-2011. Het stelsel is in 2016 wettelijk vastgelegd in paragraaf 5.2 van de Wabo. De bepalingen uit de Wabo zijn in 2017 verder uitgewerkt in het Bor en in de Mor. Met deze wijzigingen werden de omgevingsdiensten de spil in het web van het stelsel VTH milieu voor de basistaken.⁸ Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De artikelen over het VTH-stelsel zijn beleidsneutraal overgenomen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

2.2 De bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het stelsel

Voor de taak- en bevoegdheidsverdeling is het relevant dat de milieuregelgeving in medebewind wordt uitgevoerd door de bevoegde gezagen. Dit betekent dat wel mag worden bepaald wat de decentrale overheden moeten doen ter uitvoering van die regelgeving, maar niet hoe ze dat moeten doen. Binnen het VTH-stelsel is voor de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket op die hoofdregel een uitzondering gemaakt. Voor die taken is op onderdelen wel bepaald hoe decentrale overheden die moeten uitvoeren.

Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam als bedoeld in de Wgr⁹ door de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Alle deelnemende overheden zijn mede-eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdienst en daarmee medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van VTH bij de uitvoering van de basistaken door de omgevingsdienst. Het dagelijks en algemeen bestuur worden gevormd door de aangesloten gemeenten en provincies.

Het bevoegd gezag is op basis van de Omgevingswet verplicht om de uitvoering van de VTH van het basistakenpakket te beleggen bij een omgevingsdienst.

⁸ Afdeling 18.3 van de Omgevingswet biedt vanaf 1-1-2024 de grondslag voor de kwaliteitsbevordering van de uitvoering en handhaving. Nu paragraaf 5.2 van de Wabo.

⁹ Als bedoeld in artikel 8, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 52, eerste lid, van Wgr.

De omgevingsdienst voert de volgende taken uit:

- Verplicht: basistaken (VTH) uit het basistakenpakket. Deze taken moeten op grond van een wettelijke verplichting (Wabo/Bor en Ow/Ob¹⁰) aan de omgevingsdiensten zijn opgedragen. De bevoegdheid blijft echter bij het bevoegd gezag. Wel is het wenselijk dat het bevoegd gezag deze bevoegdheden aan de omgevingsdienst mandateert.
- Vrijwillig: plustaken (= andere milieutaken) in opdracht van het bevoegd gezag. Deze taken kunnen door omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Dit kunnen andere milieutaken zijn, maar ook betreffen bouwen, ruimtelijke ordening en monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water.

Op de bevoegd gezagen en de omgevingsdiensten wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 respectievelijk paragraaf 2.5. Het onderscheid in basistaken en andere taken heeft gevolgen voor de stelselverantwoordelijkheid. Dat wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze notitie.

De handhaving van de milieuregelgeving binnen het VTH-stelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van enerzijds provincies en gemeenten (bevoegde gezagen) en anderzijds het OM. Bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving en het OM voor de strafrechtelijke handhaving. Directeuren van omgevingsdiensten kunnen bestuurlijke strafbeschikkingen nemen en, indien daartoe gemandateerd, handhavingsbeschikkingen.

Hieronder wordt de verdeling van rollen en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel milieu en het toezicht op de uitvoering van de basistaken, weergegeven.

Minister / Staatssecretaris IenW	1. Beleidsverantwoordelijk voor het VTH-stelsel 2. In wet- en regelgeving vastgelegde bevoegdheden: • Geeft vergunningen af voor, en houdt toezicht op en handhaaft lozingen op Rijkswater (RWS) en defensie-inrichtingen (ILT); • Houdt via ILT IBT op de colleges van GS op grond van artikel 121c van de Provinciewet. Met instemming van het ministerie van BZK en onder bepaalde voorwaarden kan ook IBT worden toegepast op de gemeenten; • Heeft adviesrecht bij het afgeven van Wabo-vergunningen aan Brzo-bedrijven (ILT); • Is eigenaar van en verwerkingsverantwoordelijke voor Inspectievew (ILT). 3. Stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel, behoudens de strafrechtelijke handhaving (zie hierna) • Duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden; • Heldere uitvoeringskaders; • Voorwaarden scheppen voor goed functioneren stelsel; • Monitoring en evaluatie stelsel; • De wettelijke verplichtingen over gegevensverstrekking gelden alleen voor de basistaken (brengen en halen). Staatssecretaris IenW legt verantwoording af aan de Tweede Kamer.
Minister van JenV	Stelselverantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging
Min SZW	Stelselverantwoordelijk op het gebied van Arbo-wetgeving
Min EZK	• Stelselverantwoordelijk op het gebied van energie, klimaat; • Geeft vergunningen af voor mijnbouw (SodM).
Min BZK	• BZK/VRO: Stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet (instrumentarium en eenheid); • Stelselverantwoordelijke voor het stelsel van Openbaar Bestuur; • Beleidsverantwoordelijk voor het IBT-stelsel.

¹⁰ Zie ook: [De circulaire over het basistakenpakket | VNG](#).

Bevoegd gezag (college B&W/ GS)	• College van B&W is bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen, en het nemen van handhavingsbesluiten, tenzij GS bevoegd gezag is; • College van GS is bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen en het nemen van handhavingsbesluiten voor alle grote inrichtingen met potentieel grote milieugevolgen in specifieke gevallen (Brzo en bedrijven met een IPPC-4 installatie); • Eigenaar en opdrachtgever omgevingsdiensten; • Verplichte instelling omgevingsdiensten; • Basistaken: verplichte uitvoering door omgevingsdiensten, bevoegd gezag blijft bevoegd, kan mandaat verlenen; • Andere VTH-taken: Uitvoering kan door omgevingsdiensten (plustaken); • De wettelijke verplichtingen over gegevensverstrekking gelden alleen voor de basistaken (brengen en halen); • De wettelijke verplichtingen in verband met de kwaliteit van de uitvoering gelden alleen voor de basistaken, voor de overige taken geldt een algemene zorgplicht (art. 5.4 (voor basistaken) en 5.5 (voor alle milieutaken) Wabo. En artikel 18.20 en 18.23 Ow); • Provincie houdt IBT op de uitvoering van medebewindstaken van gemeenten op grond van de Gemeentewet; Provincie coördineert een goede samenwerking op het gebied van milieuhandhaving (artikel 5.9 Wabo en artikel 18.26/18.27 Ow)¹¹. College van B&W legt verantwoording af aan gemeenteraad; College van GS legt verantwoording af aan provinciale staten.
Omgevingsdiensten	Voeren taken uit (werkzaamheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving) en nemen in mandaat besluiten (vergunning, maatwerk, handhavingsbesluiten) voor basis- en plustaken. Rapporteren aan hun AB.
Openbaar Ministerie	Strafrechtelijke handhaving
Waterschappen	Bevoegd gezag voor de lozingen op het oppervlaktewater, niet zijnde rijkswateren.

2.3 Verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel: staatssecretaris van IenW

In deze paragraaf wordt beschreven wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW inhoudt. Belangrijk om te noemen is dat er een verschil is tussen ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ en ‘stelselverantwoordelijkheid’. In bijlage 2 wordt het verschil tussen beide begrippen nader uiteengezet.

De verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel ligt – behalve voor de strafrechtelijke handhaving – bij de staatssecretaris van IenW. Dat betekent dat zij:

- aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden;
- moet zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering;
- ervoor moet zorgen dat de voorwaarden worden geschapen waaronder het stelsel goed kan functioneren en
- met enige regelmaat een gerichte monitoring en tweejaarlijks een evaluatie uitvoert van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte resultaten, en aan de uitkomsten van die evaluatie conclusies verbindt;¹²
- voorziet in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren.¹³ Het gaat dan niet alleen om de financiën en centrale kennisbronnen, maar ook om het aanwezig zijn van voldoende *checks and balances* in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht, maken daar onderdeel van uit.

¹¹ Volgens de MvT zal deze coördinerende taak voor het merendeel betrekking hebben op de bij gemeenten en provincie achterblijvende taken.

¹² Artikel 5.6 Wabo en 18.24 Ow. Gaat over uitoefening van taken en het stellen van regels.

¹³ Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de minister van JenV voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingstelsel. De minister van JenV neemt deel aan het BOB.

De staatssecretaris van IenW is politiek verantwoordelijk voor de bovenstaande punten, maar niet voor de uitvoering van de VTH-milieutaken. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

2.4 Taken en bevoegdheden bevoegd gezag

De stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW moet worden onderscheiden van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (gemeenten en provincies) voor de uitvoering van de medebewindstaken VTH voor de milieutaken.

In het Bor/Ob¹⁴ is bepaald wie, voor welke activiteit, het bevoegd gezag is. Dit zijn, als het gaat om de basistaken, het college van burgemeester en wethouders (gemeenten) of gedeputeerde staten (provincies). Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om besluiten te nemen in verband met die taken, zoals het besluit tot vergunningverlening. In de Ow en het Bal is bepaald of voor een activiteit een vergunningplicht geldt of dat algemene regels van toepassing zijn. Gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders zijn wettelijk verplicht om omgevingsdiensten in te stellen¹⁵ en de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket aan die omgevingsdienst op te dragen.¹⁶ Bevoegde gezagen kunnen ook andere taken door omgevingsdiensten laten uitvoeren dan de taken uit het basistakenpakket. De wettelijke verplichtingen die gelden voor de taken uit het basistakenpakket gelden niet voor deze plustaken.

Voor alle taken waarvan de uitvoering aan omgevingsdiensten wordt opgedragen blijft de bevoegdheid om besluiten te nemen bij het bevoegd gezag. De bevoegdheid om besluiten te nemen (ondertekenen) kan wel via mandaatbesluiten worden gemandateerd aan directeurs van omgevingsdiensten¹⁷ maar ook dan blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk. Op grond van de Awb bepaalt het bevoegd gezag zelf de omvang van het mandaat, kan het bevoegd gezag dat mandaat ook weer intrekken en kan het bevoegd gezag altijd besluiten in een individueel geval toch zelf te beslissen.

Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.¹⁸

¹⁴ Na 1-1-2024: Ow en Ob.

¹⁵ Artikel 5.3, eerste lid, Wabo/artikel 18.21, eerste lid, Ow.

¹⁶ Artikel 5.3, vierde lid, Wabo jo artikel 7.1, eerste lid, en bijlage IV Bor/artikel 18.22, tweede lid, Ow jo 13.12 en bijlage VI Ob.

¹⁷ Er is veel variatie in de omvang van mandaten.

¹⁸ Artikel 18.26 Omgevingswet/artikel 5.9 Wabo.

2.5 Omgevingsdiensten: uitvoering basistaken en gemandateerde bevoegdheden

Dat de taakuitvoering door omgevingsdiensten in mandaat gebeurt, terwijl de bevoegdheid voor elk individueel besluit bij het bevoegd gezag blijft, betekent voor de vergunningverlening dat:

- de voorbereiding van besluiten tot vergunningverlening gebeurt door omgevingsdiensten,¹⁹
- de besluiten tot vergunningverlening worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat,
- de voorbereiding van beslissingen op bezwaar en de voorbereiding van beroep gebeurt door omgevingsdiensten en
- de beslissingen op bezwaar en inzake beroep worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat.

Het betekent voor toezicht en bestuursrechtelijke handhaving dat:

- het houden van toezicht (uitvoeren van een taak) op de naleving van vergunningvoorschriften en algemene regels gebeurt door omgevingsdiensten,
- het voorbereiden van bestuursrechtelijke handavingsbesluiten gebeurt door omgevingsdienst,
- besluiten in het kader van bestuursrechtelijke handhaving (besluit last onder bestuursdwang, besluit last onder dwangsom) worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat en
- voor bezwaar en beroep in het kader van toezicht en handhaving de voorbereiding van beslissingen op bezwaar en de voorbereiding van beroep gebeuren door omgevingsdiensten, en de beslissingen op bezwaar en inzake beroep worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat.

2.6 De overlegstructuur in het huidige stelsel

Alle partijen binnen het stelsel hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Dat is ook een kenmerk van een stelsel. De inrichting van het stelsel is de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, maar het functioneren van het VTH-stelsel als geheel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elke partij heeft daarbij zijn eigen deilverantwoordelijkheid. Om dit te borgen is een aantal landelijke overlegstructuren ingebouwd in het stelsel.

• Bestuurlijk omgevingsberaad

In het BOB worden afspraken gemaakt, worden zaken op bestuurlijk niveau besproken, en wordt het functioneren van het VTH-stelsel op regelmatige basis tegen het licht gehouden.²⁰ Het BOB komt drie keer per jaar bij elkaar. De staatssecretaris zit het overleg voor. In het BOB zijn vertegenwoordigd IenW, JenV, BZK, SZW, IPO, VNG en het OM.

• Directeurenoverleg

In het Directeurenoverleg zitten dezelfde partijen als in het BOB. Het directeurenoverleg bereidt het BOB voor. Het directeurenoverleg wordt voorbereid door een ambtelijk voorbereidingsoverleg.

• SMK

De landelijke prioriteiten voor de strafrechtelijke milieuhandhaving en afstemming met de bestuurlijke milieuhandhaving worden voorbereid binnen de SMK.

• Overlegstructuren binnen het IBP VTH

Binnen het IBP VTH is een eigen zelfstandige overlegstructuur ingericht, met onder andere een bestuurlijk overleg en een stuurgroep. OmgevingsdienstNL participeert in deze overlegstructuur.

¹⁹ Intrekking vergunning of wijziging voorschriften op grond van de Wet Bibob valt niet onder de verplichte uitvoering door omgevingsdiensten. Het is wel mogelijk om deze taak uit te laten voeren en in mandaat besluiten te laten nemen door omgevingsdiensten.

²⁰ Zie MvT bij de Wet VTH.

3 Bestaande instrumenten om regie te hebben/te sturen op de (kwaliteit van de) uitvoering van de VTH-taken (basistakenpakket)

3.1 Bevoegde gezagen

Gemeenten en provincies kunnen zelfstandig alle VTH-taken uitvoeren voor alle milieutaken als ze het bevoegd gezag zijn. Indien deze taken onderdeel zijn van het basistakenpakket is wettelijk bepaald dat deze taken moeten worden uitgevoerd door een omgevingsdienst, ingesteld door de opdracht gevende bevoegde gezagen. Ook zijn er bepalingen die beogen de kwaliteit van de uitvoering te borgen. Provincies en gemeenten zijn naast opdrachtgever deelnemer van een omgevingsdienst. Als opdrachtgever controleren zij de kwaliteit van de uitvoering van de taken en van de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden. Als deelnemer hebben ze ook andere belangen.

De primaire verantwoordingsrelatie is die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch gekozen controlerend orgaan: het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten; het college van burgemeesters en wethouders aan de gemeenteraad. Dit wordt horizontale democratische verantwoording genoemd.

De omgevingsdiensten rapporteren aan hun AB. Een AB bestaat uit de eigenaren (provincie en gemeenten) van die omgevingsdienst.

Interbestuurlijk (verticaal) toezicht is toezicht dat plaatsvindt door de naast hoger gelegen bestuurslaag op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken; de provincies houden IBT op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de gemeenten, het Rijk op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de provincies (hierover later meer). Met de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht versoberd. Er zijn nog maar twee instrumenten: schorsing of vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, waarmee terughoudend moet worden omgegaan. Deze instrumenten zijn opgenomen in de Provinciewet en in de Gemeentewet.

3.2 Het Rijk als stelselverantwoordelijke

De staatssecretaris van IenW is verantwoordelijk voor de goede werking van het VTH-stelsel (stelselverantwoordelijkheid). Om te weten hoe het stelsel functioneert, is inzicht nodig. Dat kan worden verkregen door middel van instrumenten voor 'checks and balances'. Als dan blijkt dat er iets niet goed gaat, is sturing nodig. Ook daarvoor zijn instrumenten beschikbaar. Beide soorten instrumenten worden hieronder nader uitgelegd.

3.2.1 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke voor het verkrijgen van inzicht

Het hebben van inzicht in het stelsel is noodzakelijk om te weten of het stelsel functioneert. Het gaat daarbij om inzicht in het samenspel tussen de omgevingsdiensten, de eigenaren en opdrachtgevers, en of voldaan wordt aan de eisen als gesteld in de wet.

Er zijn diverse instrumenten die de stelselverantwoordelijke kunnen helpen om inzicht te krijgen in het stelsel (deze lijst is niet limitatief). Deels zijn dit al bestaande instrumenten (tweejaarlijks onderzoek) en deels betreffen het instrumenten die worden uitgewerkt in het IBP VTH.

Rapportage tweejaarlijks onderzoek

Het ministerie van IenW doet tweejaarlijks wettelijk verplicht onderzoek naar het functioneren van het VTH-stelsel.

Rapportage visitaties

Er wordt binnen pijler 6 van het IBP een systematiek uitgewerkt waarbij de omgevingsdiensten elkaar visiteren. Hoofddoel is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten door middel van het systematisch onderzoeken volgens een landelijk dekkende aanpak. Hiermee worden ook verbetermogelijkheden in kaart gebracht en is continue verbetering van de uitvoering van de VTH-taken mogelijk. Daarnaast kunnen de visitaties de bestuurlijke betrokkenheid bij de omgevingsdiensten verhogen doordat de visitaties informatie opleveren die gebruikt kan worden voor Staten en raden in hun controlerende functie op de verantwoording van de gedeputeerden en burgemeester en wethouders over het functioneren van omgevingsdiensten. Ook leveren de visitaties input voor het rapport 'tweejaarlijks onderzoek', dat tweejaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Rapportage signalerende en thematische onderzoeken ILT

De stelselonderzoeken van de ILT zijn een vorm van reflectieve onderzoeken. Deze inspectie-onderzoeken zijn niet gericht op de naleving van de wet- en regelgeving of op een specifieke organisatie. De onderzoeken richten zich op de werking van het stelsel in de praktijk: welke knelpunten of verbeteringen zijn er in de uitvoeringspraktijk. De reflectieve onderzoeken hebben een signalerende functie. Met diagnose en analyse van informatie uit de praktijk, kan de ILT signalen afgeven over de uitvoerbaarheid van het VTH-stelsel. Voor de reflectieve onderzoeken naar het VTH-stelsel, hanteert de ILT twee typen onderzoeken:

- Thematische stelselonderzoeken naar de systeemrisico's
Door de commissie van Aartsen zijn de systeemrisico's benoemd, die momenteel een goed werkend VTH-stelsel in de weg staan. In de thematische onderzoeken onderzoekt de ILT in hoeverre deze (of een aantal specifiek gekozen) systeemrisico's zich in de praktijk voordoen. Daarvoor wordt op een concreet inhoudelijk milieu-onderwerp, het voorkomen van die systeemrisico's onderzocht.
- Signalerende stelselonderzoeken naar ervaringen uit de uitvoeringspraktijk
De signalerende onderzoeken zijn uitvoeringsgebaseerd en richten zich op signalen en knelpunten die uit de uitvoeringspraktijk naar boven komen. Het VTH-stelsel milieu kent veel uitvoerende diensten. Als landelijke toezichthouder haalt de ILT actief de signalen op uit de praktijk van de uitvoeringsdiensten en andere actoren in het stelsel. Vervolgens onderzoekt de ILT, waar mogelijk in samenwerking met die andere partijen, of de signalen/knelpunten bij meerdere diensten spelen, betrekking hebben op de werking van het VTH-stelsel in den brede en welke conclusies daaruit op stelselniveau getrokken kunnen worden.

Rapportage over de Staat van VTH

Het ontwikkelen van een Staat van VTH is niet genoemd in het rapport van de commissie Van Aartsen. Het is geïntroduceerd in het programmaplan van het IBP VTH. Daarin is opgenomen dat een tweejaarlijks systeem van rapportage over de 'Staat van VTH' wordt ontwikkeld, waarin de verbetermogelijkheden en resultaten van de visitaties en de systematische en thematische onderzoeken ILT worden gecombineerd eventueel aangevuld met het wettelijk verplichte tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel.

3.2.2 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke om in te grijpen als het niet goed gaat binnen het stelsel

Aanpassen wet- en Regelgeving

Door het voorstellen van aanpassingen van wet- en regelgeving kan de staatsecretaris richting geven aan het stelsel.

Interbestuurlijk toezicht

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben een door de Grondwet gewaarborgde eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Het zijn zelfstandige bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een eigen belastinggebied en een eigen regelgevende bevoegdheid. Er bestaat dus ook geen wettelijke hiërarchie tussen de verschillende bestuurslagen. Zij zijn gelijkwaardig aan elkaar.

Uitgangspunt is dat overheidstaken worden uitgevoerd door de bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. Daarbij geldt als uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Decentralisatie veronderstelt de bereidheid om – binnen de grenzen van de wet – differentiatie in beleid te accepteren. Er moet vertrouwen zijn in de kwaliteit van de taakbehartiging door gemeenten en provincies. Daarbij is wel van belang dat de overheden niet los van elkaar staan.

De gemeenten, de provincies en het Rijk maken onderdeel uit van dezelfde eenheidsstaat. Om de eenheid in de behartiging van taken die decentrale overheden uitvoeren te bewaken, kent het bestuurlijk bestel diverse mogelijkheden tot verticale invloeduitoefening. Interbestuurlijk toezicht is er daar één van. De Gemeentewet en de Provinciewet (de organieke wetgeving) bevatten de generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht, vernietiging en indeplaatsstelling. Wanneer decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon deze schorsen of vernietigen. Wanneer decentrale overheden juist nalaten besluiten te nemen en geen uitvoering geven aan verplichtingen die op hen rusten (taakverwaarlozing), kunnen het Rijk, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin alsnog in de uitvoering van verplichtingen voorzien (indeplaatsstelling).

In het geval van VTH houdt bovenstaande in dat het Rijk interbestuurlijk toezicht houdt op de provincies en de provincies op de gemeenten. De ILT houdt namens de staatssecretaris IBT op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken in het VTH-stelsel door de provincies. Het Rijk heeft in principe geen directe IBT-mogelijkheid richting gemeenten en omgevingsdiensten.²¹ Indirect kan het Rijk in bepaalde omstandigheden wel de taakverwaarlozingsregeling toepassen richting gemeenten.²²

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan doorloopt de toezichthouder een zogenaamde ‘interventieladder’. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument.

Een aantal aspecten zorgen ervoor dat het interbestuurlijk toezicht in de praktijk lastig is om toe te passen in het VTH-stelsel en de staatssecretaris als stelselverantwoordelijke op relatieve afstand staat. Deze aspecten worden hieronder nader toegelicht.

²¹ Met uitzondering van de gevallen genoemd in de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. Ook houdt min BZK toezicht op de financiering van de WGR/OD.

²² Het Rijk heeft enkel IBT op de eerstvolgende bestuurslaag, namelijk de provincies. De provincies houden IBT op de gemeenten. Indirect kan het Rijk wel de taakverwaarlozingsregeling toepassen richting gemeenten. Het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zegt daarvoor het volgende: Een vakminister kan, in overeenstemming met de minister van BZK, aan gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin verzoeken om de taakverwaarlozingsregeling toe te passen jegens gemeentelijke organen (art. 124a Gemeentewet). Er moet dan sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang. De gemeenteraad en provinciale staten ontvangen een afschrift van het verzoek. Indien gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin hier binnen de gestelde termijn geen gevolg aan geeft, gaat de minister over tot toepassing van taakverwaarlozing jegens de gemeente. De bevoegdheid ex artikel 124, eerste lid van de Gemeentewet en de annexe bevoegdheden gaan dan over op de minister.

Generiek en sober instrumentarium

Er zijn twee instrumenten beschikbaar binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht: schorsing en vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.²³ Als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering gaat het om nalaten, zoals het niet of niet naar behoren verrichten van een gevorderde handeling of het niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen van een gevorderd resultaat. Hiervoor kan alleen het instrument indeplaatsstelling worden ingezet. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde.

In artikel 121, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 124, eerste lid van de Gemeentewet is geregeld dat er sprake is van taakverwaarlozing wanneer een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde beslissing neemt;
2. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde handeling verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderd resultaat tot stand brengt.

Of sprake is van taakverwaarlozing moet worden bepaald aan de hand van de aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking wordt gevorderd. Hoe specifieker de overgedragen bevoegdheid, gevorderde handeling of gevorderd resultaat is geregeld, hoe sneller verticaal toezicht mogelijk is. In het algemeen geldt voor VTH-taken dat er een zorgplicht is voor de kwaliteit van de uitvoeringstaken en handhavingstaken. Voor de taken uit het basistakenpakket is bepaald dat deze door omgevingsdiensten uitgevoerd moeten worden. Ook zijn er bepalingen die meer concreet bepalen hoe de zorg voor kwaliteit van de uitvoeringstaken en handhavingstaken moet worden georganiseerd. De kwaliteit van de uitvoering is dus specifieker geregeld voor de basistaken dan voor de taken die geen basistaken zijn. Dit betekent dat de mogelijkheden van IBT ter uitvoering van de stelselverantwoordelijkheid voor basistaken en niet-basistaken verschillen. Dit betekent dat zowel de omvang van de stelselverantwoordelijkheid als ingrijpen via IBT verschilt voor de basistaken en de niet-basistaken.

Het interbestuurlijk toezicht is kortom niet bedoeld om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.²⁴ Alleen indien er wettelijke vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd is er een reden tot ingrijpen. Hiermee komt de stelselverantwoordelijke dus meer op afstand als het gaat om de sturing op kwaliteit in het stelsel.

Terughoudende toepassing van interbestuurlijk toezicht

Met de Wrgt uit 2012 is in de Provinciewet en Gemeentewet geregeld dat sober en terughoudend gebruik wordt gemaakt van het interbestuurlijk toezicht. De primaire verantwoording moet door het bevoegd gezag worden afgelegd (horizontaal) aan het eigen democratisch gekozen controlerend orgaan (gemeenteraad, provinciale staten). Het Rijk beschikt over de bevoegdheid om interbestuurlijk toezicht te houden (verticaal), maar staat als stelselverantwoordelijke op afstand.

²³ In de beleidskaders 'Kader bij schorsing en vernietiging' en 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' worden de twee instrumenten waarmee IBT gehouden kan worden uitgewerkt. Te vinden op [Interbestuurlijk toezicht | Provincies | Rijksoverheid.nl](https://www.provincies.nl/interbestuurlijk-toezicht).

²⁴ De Handreiking IBT zegt daarover: "Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht."

Geen interbestuurlijk toezicht op omgevingsdiensten

De uitvoering van taken door de omgevingsdiensten namens de gemeenten is onderdeel van de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken. Het Rijk heeft geen instrumenten rechtstreeks ten aanzien van omgevingsdiensten en geen instrumenten om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering.

Voorwaarde voor het rechtstreekse verticale toezicht is dat er sprake is van de uitoefening van bevoegdheden door bevoegde gezagen in medebewind. Daarbij is het bevoegd gezag de normadressaat. Op het bevoegd gezag kan verticaal IBT gehouden worden. De taken uit het basistakenpakket moeten worden uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het IBT uit de Gemeente- en Provinciewet kan niet worden gebruikt voor IBT op omgevingsdiensten, alleen op de opdrachtgevers individueel. Onder de Wgr bestaat een eigen IBT dat kan worden toegepast in gevallen waarin het algemeen bestuur van een omgevingsdienst de normadressaat is. IBT kan daarom uitsluitend gebaseerd worden op artikel 124 Gemeentewet of artikel 121 Provinciewet. Het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend door de provincie op de gemeente en door het Rijk op de provincie. Dit toezicht verloopt dus getrapt via de deelnemers en wordt niet rechtstreeks op de omgevingsdienst uitgeoefend.²⁵ Ook hier geldt daarom dat de stelselverantwoordelijke op relatief grote afstand staat.

3.3 Samenvattend

Wat kan de stas nu al? (alleen basistaken)	Wat kan nu niet?
Wet- en regelgeving o.a. duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden, voorwaarden scheppen voor een goed functionerend stelsel	Niet rechtstreeks ingrijpen op lokaal niveau bij incidenten; de bevoegdheid ligt bij het bevoegd gezag
IBT op provincies ²⁶ (generiek instrumentarium)	Niet op omgevingsdiensten
	Geen specifieke toezichtinstrumenten
	Niet toepasbaar om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.
Inzicht verkrijgen: monitoring en evaluatie stelsel	Ingrijpen in dien nodig alleen via wetgeving of bestuurlijk gesprek, zijn lange trajecten

²⁵ Uit: Basistakenpakket en IBT, Kokx de Voogd.

²⁶ Het Rijk heeft enkel IBT op de eerstvolgende bestuurslaag (provincie) indirect kan het Rijk wel de taakverwaarlozingsregel toepassen richting gemeenten bij een zwaarwegend algemeen belang, in overeenstemming met BZK.

Bijlage 1: Gesprekken andere stelsels

In het kader van deze notitie zijn diverse gesprekken gevoerd. Enerzijds om meer inzicht en informatie te krijgen over de werking van het stelsel en de toezichtinstrumenten (zoals IBT) die bestaan. Anderzijds om te bezien tegen welke knelpunten andere stelsels binnen het Rijk aanlopen, bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van de stelselverantwoordelijkheid. Hieronder is een beknopt overzicht opgenomen van de gevoerde gesprekken met daarbij de belangrijkste uitkomst van die gesprekken.

Datum gesprek	Organisatie	Uitkomsten gesprek
6 april 2023	ILT	Thematische onderzoeken, invulling IBT door ILT
17 april 2023	JenV (DGPenV Portefeuille V&C / BD DGPenV PV&C VRC)	Inzicht in stelsel Veiligheidsregio's. In het verleden ook vragen geweest over de inhoud van de stelselverantwoordelijkheid (vgl brieven uit 2015 en 2018).
15 mei 2023	OCW (directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering)	Inzicht verkregen in de invulling van de stelselverantwoordelijkheid binnen het hogeronderwijsstelsel, waarbinnen de ho-instellingen een grote mate van autonomie hebben en op bepaalde thema's een grote rol van de overheid wordt gevraagd. Er wordt gewerkt aan een Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Relevant zijn tevens de ontwikkelingen binnen het primaire onderwijs. Het IBO-rapport 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' identificeert twee grote knelpunten bij de sturing op onderwijskwaliteit en kansengelijkheid: er is onvoldoende zicht op kwaliteit en het ontbreekt bij het Rijk aan een heldere sturingsvisie.
22 mei 2023	BZK (Directie Democratie en Bestuur / DGOBDR-D&B-Inrichting Openbaar Bestuur)	Toelichting op stelsel van interbestuurlijk toezicht, UDO
3 juli 2023	OCW, directie Erfgoed en Kunsten	Inzicht erfgoedstelsel
18 september 2023	NIPV	Stelsel Veiligheidsregio's, uitleg stelsel, rol van bewindspersoon in het stelsel
Structureel overleg	HBJZ	Juridische juistheid/ afstemming lijn
Structureel overleg	IBP VTH	Afstemming pijler 6

Bijlage 2: Ministeriële - vs Stelselverantwoordelijkheid

Het is belangrijk om – voordat uiteen wordt gezet wat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH milieu is – nader te duiden wat moet worden verstaan onder ‘ministeriële verantwoordelijkheid’ en ‘stelselverantwoordelijkheid’. Er is namelijk een verschil tussen deze type verantwoordelijkheden van een bewindspersoon.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar ongevraagde advies van 15 juni 2020²⁷ aan dat het begrip stelselverantwoordelijkheid niet moet worden verward met ministeriële verantwoordelijkheid. Het verduidelijken van het onderscheid tussen beide kan helpen in het vermijden van verkeerde verwachtingen en risico's. In een stelsel waarbij sprake is van decentralisatie hebben de betrokken partijen elk hun eigen verantwoordelijkheid/rol. Zij hebben een gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk belang, maar geen van de partijen is eerst- of eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gehele systeem.

De ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindspersoon reikt niet verder dan haar bevoegdheden, vastgelegd in regelgeving. Voor de volksvertegenwoordiging is de ministeriële verantwoordelijkheid het mechanisme om aanspreekbaarheid van de overheid om te zetten in controle en verantwoording. Zij is gekoppeld aan het ambt van minister: het is de minister die in onze parlementaire democratie naar het parlement wordt geroepen. Daar geeft hij in het openbaar informatie en legt hij verantwoording af. In laatste instantie kan hij door de Tweede Kamer gedwongen worden om af te treden. Dat systeem heeft zich in de loop van de negentiende eeuw ontwikkeld en is deels in de Grondwet vastgelegd.

De vraag is in hoeverre een algemene ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de behartiging van publieke belangen náast de aan het bevoegdheidsconcept gekoppelde ministeriële verantwoordelijkheid in de hiervoor bedoelde zin. In dat verband wordt wel gesproken over ‘stelselverantwoordelijkheid’ of ‘systeemverantwoordelijkheid’: de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid voor ‘de zorg’ of die van de minister van Justitie voor ‘de rechtspraak’ los van hun concrete wettelijke bevoegdheden op die gebieden.

Deze algemene verantwoordelijkheid kan worden gefundeerd op de ministeriële bevoegdheid om wetgeving te initiëren. In zoverre kan zij worden verenigd met de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister kan door het parlement worden aangesproken met de vraag of wettelijk ingrijpen nodig is om daarmee alsnog de bevoegdheden te creëren die nodig zouden kunnen zijn om bepaalde problemen het hoofd te bieden.

Stelselverantwoordelijkheid is geen juridisch/staatsrechtelijk begrip en is dan ook als zodanig niet in regelgeving verankerd. Ook in de bestuurskunde is er geen eenduidige definitie.²⁸ Het begrip is ontstaan bij het buiten de departementen plaatsen van overheidstaken²⁹.

Dat neemt niet weg dat de minister op grond van artikel 68 van de Grondwet de beide Kamers altijd naar beste vermogen informeert en zo nodig het debat aangaat. Maar dat is strikt genomen iets anders dan dat de minister ook politiek verantwoordelijk is: dat is hij in staatsrechtelijke zin niet voor zover het gaat om zaken die vallen buiten zijn bevoegdheid. Hij kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de uitvoering of besluiten van andere partijen, ingeval van gedecentraliseerde bevoegdheden. Zolang de minister geen bevoegdheden heeft, kan het debat alleen gaan over de vraag hoe de door de minister verstrekte informatie moet worden beoordeeld en wat met het oog op het gewenste stelsel de rol van de overheid is of, al dan niet na aanpassing van de wetgeving, zou moeten zijn.

²⁷ <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>

²⁸ De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (Van der Steen et al 2016: 17).

²⁹ <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>

In algemene zin bestaat de ministeriële verantwoordelijkheid van een stelsel uit:

- de bevoegdheden die zijn gegeven op basis van wet- en regelgeving;
- het goed functioneren van het stelsel;
- het initiëren van wetgeving;
- het in het openbaar geven van informatie en afleggen van verantwoording over de bevoegdheden.

De stelselverantwoordelijke:

- informeert de Kamers over het stelsel;
- definieert de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen;
- monitort en evalueert het stelsel;
- stuurt, indien nodig, middels:
 - een gesprek met verantwoordelijken van decentrale overheden en/of private partijen;
 - het stellen van aanvullende kaders en voorwaarden (e.g. regelgeving, financiële middelen);
 - herdefiniëren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
 - gebruikmaking van instrumenten waardoor het Rijk kan ingrijpen (bij ernstige situaties);³⁰
 - Initiëren van wet- en regelgeving om de bevoegdheidsverdeling te wijzigen of bevoegdheden te creëren voor het Rijk.

³⁰ Een veiligheidsklep, waardoor het Rijk kan ingrijpen, blijft volgens de Rli noodzakelijk, zeker als essentiële kwaliteiten van de leefomgeving in het geding zijn. In het Rli-advies 'Sturen op samenhang' (2013a) pleit de raad daarom voor het inbouwen van een escalatiearrangement in de nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid.

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Feburari 2024