



Adviescollege —
toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu
De heer A.A. Aartsen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4036/2025-U195

Uw referentie

Datum

18 december 2025

Onderwerp

Wetsvoorstel versterking VTH-milieu

Geachte heer Aartsen,

Op 16 september 2025 is het *Wetsvoorstel versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)-milieu* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het doel van het wetsvoorstel is om de kwaliteit van het VTH-stelsel te verbeteren en te uniformeren. Het achterliggende doel daarbij is ook om het risico op milieu- en gezondheidsschade te verminderen die kan optreden als het VTH-stelsel onvoldoende functioneert. Concreet regelt het wetsvoorstel drie onderwerpen:

- De juridische grondslag voor aanvullende criteria voor de Omgevingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van VTH-taken in het milieudomein. Het gaat hierbij om zogeheten 'robuustheidscriteria'. Deze criteria vormen een pakket aan eisen die een ondergrens bepalen voor de kwaliteit van de uitvoering. In lagere regelgeving worden de robuustheidscriteria concreet vastgelegd en uitgewerkt.
- Instrumenten om de kwaliteit van het VTH-stelsel landelijk beter in beeld te brengen. Een van die instrumenten is de Staat van VTH, een rapportagesysteem waarmee de kwaliteit van het VTH-stelsel milieu wordt gemonitord.
- Interventie mogelijkheden voor de bewindspersoon van IenW zodat hij een beter beeld kan vormen van de werking van het stelsel, en indien nodig zelf kan ingrijpen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Het wetsvoorstel heeft geen directe regeldrukkosten tot gevolg, omdat het geen wettelijke verplichtingen wijzigt voor burgers en bedrijven. Het college ziet wel aanleiding voor een advies, omdat het functioneren van het VTH-stelsel en de taakuitvoering door Omgevingsdiensten bepalend is voor de ervaren regeldruk voor bedrijven (circa 350.000) en burgers. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de regeldruk als gevolg van vergunningverlening en toezicht. Maatregelen gericht op kwaliteitsverbetering van het stelsel en de taakuitvoering door Omgevingsdiensten kunnen onnodige regeldruk voor bedrijven tegengaan en de werkbaarheid voor bedrijven en burgers verbeteren.

1. Nut en noodzaak

Het wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen om de kwaliteit van de uitvoering bij omgevingsdiensten te verbeteren. Het beoogt de twee hoofdoorzaken van de problemen aan te pakken, namelijk: a) de 'fragmentatie en vrijblijvendheid' in het VTH-stelsel, en b) de te beperkte mogelijkheden voor de verantwoordelijk bewindspersoon van IenW om zijn stelselverantwoordelijkheid te nemen en regie te voeren. Het college concludeert dat het voorstel noodzaak van de versterking van de informatiepositie en de interventiemogelijkheden voor de bewindspersoon van IenW onderbouwt. Het ziet vooral aanleiding voor aandachtspunten bij de aanpak van de verschillen ('fragmentatie') en de criteria voor Omgevingsdiensten.

Verschillen binnen het VTH-stelsel

Het voorstel richt zich op het beperken van bepaalde verschillen tussen Omgevingsdiensten en spreekt daarbij van 'het aanpakken van de *fragmentatie* in het VTH-stelsel'. Het college onderschrijft het belang van het tegengaan van ongewenste verschillen en vrijblijvendheid en het bevorderen van uniformiteit en kwaliteit van dienstverlening. Hoewel het wetsvoorstel een uitgebreide probleembeschrijving kent, ontbreekt daarin een analyse van de concrete verschillen tussen Omgevingsdiensten. Duidelijk is dat er verschillen bestaan in onder andere (1) de professionaliteit en ervaring van medewerkers bij Omgevingsdiensten, (2) de aantallen inspecties die Omgevingsdiensten uitvoeren en (3) de beschikbare budgetten voor innovatie. Onduidelijk is in welke mate deze verschillen aanwezig zijn en wat hiervan de oorzaken zijn.

Verder is de toelichting onvolledig over bestaande verschillen, en maakt deze onvoldoende duidelijk welke oorzaken en gevolgen van deze verschillen tussen Omgevingsdiensten het voorstel wenst aan te pakken. Het college mist in de analyse drie soorten verschillen die belangrijk zijn voor de fragmentatie binnen het VTH-stelsel:

- Allereerst gaat het om verschillen bij Omgevingsdiensten met betrekking tot vergunningen, meldingen en toezicht die ontstaan binnen de ruimte van de nationale regelgeving. Deze verschillen ontstaan als bijvoorbeeld de ene provincie (waarvoor de Omgevingsdienst taken in mandaat uitvoert) een hogere grens hanteert voor wanneer een vergunning noodzakelijk is dan een andere provincie. Deze verschillen kunnen ook optreden als de ene gemeente voor een bepaalde milieubelastende activiteit (bijvoorbeeld de opslag van gevaarlijke stoffen) wel een melding verplicht stelt, maar de andere gemeente niet. Er is dan geen eenduidig antwoord binnen de betreffende omgevingsdienst of de activiteit meldingsplichtig is.
- Ten tweede ontstaan verschillen als Omgevingsdiensten en de opdrachtgevende overheden boven op de nationale regelgeving aanvullende verplichtingen stellen en daarop handhaven. Als deze 'decentrale koppen' in het gebied van de ene Omgevingsdienst aan de orde zijn, maar in het gebied van een ander Omgevingsdienst niet, resulteert dit ook in verschillen met regeldruk tot gevolg.

- Als derde kunnen verschillen aanwezig zijn in (behandel)termijnen, doorlooptijden, toezicht-activiteiten, indieningsvereisten bij vergunningaanvragen en meldingen, en bij overige informatie-uitvraag bij bedrijven. De activiteiten en vormgeving van de dienstverlening kennen voor alle Omgevingsdiensten in beginsel een gelijke juridische grondslag, maar door de verschillen in taakuitvoering en dienstverlening kan dit tot verschillen, regeldruktoename en knelpunten in de uitvoering leiden. Deze verschillen tussen Omgevingsdiensten kunnen tot onnodige regeldruk en knelpunten in de bedrijfsvoering leiden voor bedrijven die in meerdere gebieden actief zijn.

De drie soorten verschillen zorgen er mede voor dat het beoogde 'gelijke speelveld' niet wordt bereikt. Het wetsvoorstel is niet duidelijk in hoeverre het deze verschillen en de oorzaken en gevolgen van fragmentatie binnen het VTH-stelsel wil aanpakken. Het voorstel kan dit duidelijk maken door een nadere toelichting te geven over wat onder fragmentatie wordt verstaan.

1.1 Het college adviseert duidelijk te maken welke oorzaken en gevolgen van verschillen binnen het VTH-stelsel het wetsvoorstel beoogt aan te pakken en daarbij aandacht te besteden aan de genoemde verschillen.

Inzicht in de bestaande verschillen binnen het VTH-stelsel

Aandacht voor het aanpakken van de verschillen tussen Omgevingsdiensten is belangrijk omdat deze tot onnodige (ervaren) regeldruk kunnen leiden. Het huidige wetsvoorstel bevat een opsomming van voorgenomen (robuustheids)criteria die in het besluit verder zullen worden uitgewerkt. Geen van de voorgenomen criteria lijkt daarbij betrekking te hebben op het concreet verminderen van de drie hiervoor genoemde soorten verschillen. Gegeven het doel van het wetsvoorstel ligt opname van één of meerdere criteria gericht op het voorkomen of beperken van (onnodige) verschillen wel in de rede. Om onderbouwde besluitvorming daarover mogelijk te maken is een nadere analyse van de genoemde verschillen in de praktijk van belang. Bij deze analyse gaat het om een totaaloverzicht van de verschillen tussen Omgevingsdiensten in Nederland.

1.2 Het college adviseert een totaaloverzicht te maken van de (drie soorten) verschillen tussen de Omgevingsdiensten en op basis daarvan te besluiten over het opnemen van criteria om decentrale verschillen tussen Omgevingsdiensten te voorkomen en te beperken.

Decentrale verschillen vormen een belangrijk aspect van het VTH-stelsel. Indien dit tot onaanvaardbare uitkomsten in de praktijk leidt, ligt het in de rede dat door de stelselverantwoordelijke bewindspersoon wordt ingegrepen. Indien de robuustheidscriteria ook betrekking hebben op de decentrale verschillen tussen Omgevingsdiensten (1.2), biedt de verstevigde interventiemogelijkheid van de bewindspersoon uit het onderhavig wetsvoorstel ook de mogelijkheid om daarop te interveniëren.

Het college onderkent dat een deel van de genoemde verschillen het gevolg kan zijn van autonome keuzes van gemeenten en provincies (die de omgevingsdiensten in mandaat uitvoeren namens deze partijen). De ruimte voor decentrale overheden om eigen keuzes te maken ten aanzien van het omgevingsrecht, in het bijzonder op het milieugebied, geldt ook als één van de basisprincipes van de Omgevingswet ("decentraal, tenzij"). Desalniettemin vraagt het college aandacht voor de gevolgen van de verschillen die hierdoor kunnen ontstaan, en de regeldruklasten daarvan voor burgers en bedrijven. Beter inzicht in deze verschillen en gevolgen draagt bij aan onderbouwde besluitvorming over de invulling van het omgevingsrecht op decentraal

niveau en zodoende ook aan de kwaliteit van het VTH-stelsel en de taakuitvoering door omgevingsdiensten.

Inzicht in kwaliteit van dienstverlening aan bedrijven en burgers

De voorgenomen robuustheidscriteria gaan hoofdzakelijk over de organisatie en inrichting van de Omgevingsdiensten. De onderliggende kwaliteitscriteria die daar ook onderdeel van uitmaken, kennen diverse kwaliteitseisen voor medewerkers van Omgevingsdiensten. Adviseurs moeten bijvoorbeeld een bepaald aantal uren per jaar aan deze taak besteden. Deze kwalificatie-eis komt de professionaliteit van adviseurs ten goede. De voorgestelde (robuustheids)criteria focussen op de inrichting en organisatie van de Omgevingsdiensten. Hierdoor ontbreekt een beeld van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Volgens het college is dit een belangrijke tekortkoming, omdat hierdoor het maatschappelijk perspectief mist bij de beoordeling van de kwaliteit van taakuitvoering door de Omgevingsdiensten. Dit kan worden voorkomen door bijvoorbeeld criteria op te nemen met betrekking tot:

- bereikbaarheid en responsiviteit, inclusief mogelijkheden voor overleg met de dienst;
- doorloop- en behandel tijden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- participatiemogelijkheden voor relevante partijen bij besluitvormingsprocessen;
- lastenluwe vormgeving van dienstverlening (geen onnodige regeldruk);
- ruimte en professionaliteit voor maatwerk;
- informatievoorziening aan burgers en bedrijven over voor hen relevante ontwikkelingen.

1.3 Het college adviseert in het besluit criteria op te nemen over de kwaliteit van dienstverlening door Omgevingsdiensten aan bedrijven en burgers.

Het college merkt op dat de criteria over kwaliteit van dienstverlening (1.3) een aanvulling kunnen zijn op de analyse en beoordeling van de drie genoemde verschillen bij 1.2.

2. Minder belastende alternatieven

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij het wetsvoorstel met betrekking tot minder belastende alternatieven. Wel merkt het op dat opvolging van de adviespunten bij toetsvragen 1 en 3 kunnen bijdragen aan het beperken van onnodige lasten voor bedrijven en burgers die aan de orde zijn als gevolg van verschillen binnen het VTH-stelsel. Het college zal deze aandachtspunten ook betrekken bij de toetsing van de voorgenomen wijziging van het Omgevingsbesluit waarin de (robuustheids)criteria worden vastgelegd en uitgewerkt.

3. Werkbaarheid

De verschillen binnen het huidige VTH-stelsel zorgt voor knelpunten voor bedrijven en burgers. Deze knelpunten treden in het bijzonder op als partijen actief zijn in meerdere gebieden en met meerdere Omgevingsdiensten contact hebben over vergunningen, meldingen en toezicht en handhaving. Het verminderen van de verschillen kan zodoende bijdragen aan de werkbaarheid van de regelgeving voor bedrijven en burgers. Zoals hierboven aangeven (1.3) ontbreken in het wetsvoorstel echter criteria die betrekking hebben op de kwaliteit van dienstverlening van de Omgevingsdiensten aan bedrijven en burgers. Bij het toevoegen van dergelijke criteria is het van belang dat bedrijven (vroegtijdig) worden geconsulteerd. Die consultatie kan ertoe bijdragen dat de criteria beter aansluiten op wat in het contact tussen overheid, burgers en bedrijven als belangrijk wordt ervaren. Tegen die achtergrond verdient het de voorkeur dat tijdig – voor de internetconsultatie - een MKB-toets en Bedrijfseffectentoets worden uitgevoerd over de uitwerking van de criteria.

3.1 Het college adviseert de criteria voor het VTH-stelsel vroegtijdig te toetsen bij bedrijven door een Bedrijfseffectentoets en een MKB-toets uit te voeren en de uitkomsten te verwerken in het besluit waarin de criteria worden vastgelegd.

4. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel brengt geen directe regeldrukkosten met zich mee voor burgers en bedrijven, maar de huidige verschillen en vrijblijvendheid binnen het VTH-stelsel zorgt wel voor (onnodige) ervaren regeldruk. De uitwerking van de maatregelen uit het wetsvoorstel in de lagere regelgeving (onder andere de criteria) kunnen deze regeldruk beperken. Het college zal bij de toetsing van het besluit aandacht besteden aan deze mogelijkheden en de regeldrukanalyse van die maatregelen beoordelen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over nut en noodzaak van aanvullende overheidsinterventie. Het onderkent het maatschappelijk belang van maatregelen om verschillen binnen het VTH-stelsel te beperken. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel aanvulling behoeft. Die aanvulling betreft met name onderbouwing bij de fragmentatie die het voorstel beoogt aan te pakken. Daarbij moet duidelijk worden hoe het voorstel aangrijpt op de verschillen tussen de Omgevingsdiensten.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervanuit dat de toelichting per adviespunt duidelijk maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Het college verzoekt u die versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris