



WHITEPAPER

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

*Wat is het en hoe staat het met
de uitvoering?*

AUTEUR

Dhr. Willem Dijsselhof

Inleiding

In onze leefomgeving vinden veel verschillende menselijke activiteiten plaats. Soms hebben die activiteiten een negatieve invloed op de kwaliteit van ons leefmilieu. Daarom zijn er wetten en regels op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, openbare ruimte, bouwen en slopen. Deze wetten en regels zijn door de overheid opgesteld om ervoor te zorgen dat we met elkaar in een veilige en leefbare omgeving kunnen wonen, werken en recreëren. Mensen die activiteiten uitvoeren zijn hiervoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Mogelijk schade, hinder en overlast moet worden voorkomen of hersteld. Dit is soms erg complex en daarom is besloten dat de overheid regels stelt, vergunningen (V) afgeeft, toezicht (T) houdt en handhaaft (H) als dat nodig is (VTH-taken). In deze whitepaper kunt u lezen hoe het uitvoeren van deze VTH-taken in Nederland vastgelegd en georganiseerd is. Het onderwerp wordt met name belicht vanuit het perspectief van gemeenten en geeft een doorkijkje naar de toekomst.

1. De wet VTH – wat is het?

In het voorjaar van 2016 trad de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) in werking. Deze wet heeft een veilige en gezonde leefomgeving als doel. Dit doel wordt bereikt door het bespoedigen en beschermen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.

De wet wijzigde de [Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#) (Wabo). Het bepaalt voorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. De wet legt tevens het basistakenpakket van de omgevingsdiensten vast. Gemeenten worden verplicht een [verordening kwaliteit VTH](#) te hebben, waarin het kwaliteitsniveau van de uitvoering wordt vastgelegd. Gemeenten kunnen hiervoor gebruik maken van de kwaliteitscriteria die door gemeenten en provincies zelf zijn ontwikkeld. Het verplicht delen van informatie over handhaving tussen de handhavingspartners via een geautomatiseerd systeem (het zogeheten Inspectieview milieu) is ook een belangrijk onderdeel van de wet VTH.

De voornaamste aanleidingen tot verbetering van het zogeheten VTH-stelsel waren de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam in 2001. Eind 2007 heeft de toenmalige minister van VROM de Tweede Kamer geïnformeerd over misstanden op het gebied van handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Het aantal overtredingen was fors en de samenwerking tussen overheden was beperkt.

2. De wet VTH – de fysieke leefomgeving

De wet VTH ziet op de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht is de verzamelnaam voor wetten en regels die betrekking hebben hierop. Het omgevingsrecht omvat alle taken die nu binnen de Wabo vallen, dus bouwregelgeving, brandveiligheid, milieu, water, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en regels over archeologie. Hieronder vallen wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële besluiten, maar ook gemeentelijke regelingen (zoals artikelen in de APV) en de provinciale verordeningen op het gebied van de leefomgeving. Onder andere deze wetten bepalen wat gebruikers in hun leefomgeving aan ruimtelijke ingrepen mogen doen. In het omgevingsrecht gaat het om regels die neveneffecten van menselijke activiteit, die schadelijk zijn voor de veiligheid en de gezondheid van mensen en van het leefmilieu, moeten voorkomen of beperken. Het omgevingsrecht is de basis voor de overheid om ruimtelijk beleid vast te stellen en uit te (laten) voeren.

3. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

a. De omgevingsvergunning

Of het nu gaat om een aanbouw, een erfafscheiding of een sloopproject: het moet in de omgeving passen en kloppen met de plannen die de gemeente heeft voor het gebied. Daarom geeft de gemeente vergunningen af. De omgevingsvergunning heeft verschillende losse vergunningen, zoals bijvoorbeeld de bouwvergunning of de milieuvergunning, vervangen. Daardoor kunnen alle vergunningaanvragen in een keer met één aanvraag worden ingediend bij de gemeente.

De laatste jaren worden steeds meer vergunning plichtige activiteiten onder algemene regels geplaatst. Deze trend is door de rijksoverheid ingezet om de regels te uniformeren en de administratieve lasten te verlagen. De algemene regels zijn rechtstreeks werkend en er hoeft geen procedure doorlopen te worden. Wel dient er veelal melding te worden gedaan. Het bestuursorgaan beoordeelt deze meldingen op volledigheid en juistheid.

b. Toezicht en handhaving

Binnen de fysieke leefomgeving zijn de volgende vormen van toezicht te onderscheiden:

- Vergunning gericht toezicht: uitvoeren van controles naar aanleiding van verleende vergunningen of meldingen;
- Gebiedsgericht toezicht: toezicht op wijkniveau naar aanleiding van surveillance, klachten, meldingen of speerpunten (informatie gestuurd toezicht);
- Programmatisch toezicht: uitvoeren van controles naar aanleiding van cyclische handhavingsprogrammering (dit betreft milieu, brandpreventie en de Drank- en Horecawet);
- Themagericht toezicht: integraal toezicht per thema of enkelvoudig toezicht per thema (dit kan ook gebiedsgericht ingestoken worden);
- Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen.

4. Partijen in het VTH-stelsel

In Nederland heeft de overheid een aantal organen aangewezen als instanties met een controlerende functie. De partijen die een belangrijke rol vervullen in de uitvoering van VTH-taken zijn de volgende overheidsinstanties:

- het Rijk;
- de provincies;
- de waterschappen.
- de gemeenten;

Zij zijn samen de overheidsorganen die bevoegd zijn tot het geven van een beschikking of het nemen van een ander besluit in relatie tot een wet. Met besluiten en beschikkingen wordt bedoeld de besluiten om een vergunning te verlenen of te weigeren of in te trekken, maar ook zaken als een handhavingsbesluit.

a. Rijksoverheid

De verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel – de strafrechtelijke handhaving uitgezonderd – ligt bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze verantwoordelijkheid betekent in de eerste plaats een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden en vastlegging daarvan in wetgeving. Vervolgens moet hij zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering. Tenslotte moet de Minister ervoor zorgen dat er voorwaarden zijn zodat het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt, als onderdeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, toezicht op de uitvoering van de milieutaken die aan de provincies zijn opgedragen.

b. Provincies

De provincie is de toezichthouder voor ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten, archieven (overheidsinformatie) en constructieve veiligheid van bouwwerken. Provincies moeten ervoor zorgen dat de professionele kwaliteit van milieuhandhaving blijft gewaarborgd. Zij zetten zich vooral in om de gemeenten aan te sporen om aan de kwaliteitscriteria te voldoen en om bij alle handhavingsorganisaties de kwaliteitsverbetering als proces te beschermen.

De omgevingsdiensten (waarover hieronder meer) voeren de provinciale VTH-taken in mandaat uit. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten eindverantwoordelijk blijven voor deze taken en resultaten.

c. Waterschappen

De VTH-taken rond het watersysteembeheer, zoals taken ten aanzien van directe lozingen en taken op basis van de keur, zijn nauw verbonden met de kennis, expertise en overige taken van de waterschappen. Deze taken zijn daarom niet neergelegd bij de omgevingsdiensten, omdat dat niet bijdraagt aan een verbeterde kwaliteit van de uitvoering. De waterschappen voeren deze taken zelf uit.

d. Gemeenten

Gemeenten in het bijzonder hebben een belangrijke taak bij het beschermen van de leefomgeving. De gemeente is verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen, het behandelen van meldingen, het houden van toezicht en het handhaven van regels. Deze regels gelden voor bijvoorbeeld bouwen, slopen, milieu en bedrijven, ruimtegebruik, het kappen van bomen en reclame-uitingen. De afdeling VTH binnen een gemeente heeft (kort samengevat) als takenpakket de informatieverstrekking over alle op de gebouwde en openbare ruimte gerichte activiteiten, specifiek de vergunningverlening, het toezicht houden en handhaving daarop.

e. Omgevingsdiensten

Het einddoel van het VTH-stelsel is Nederland een stukje veiliger te maken en te houden. Daarom is door gemeenten en provincies een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten opgericht, waarvan er nu 29 zijn. Zij voeren voor gemeenten en provincies milieutaken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Elke gemeente en provincie moet bij een omgevingsdienst uitvoeringstaken op het gebied van toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving afnemen. De uitvoeringstaken zijn verdeeld in basistaken en aanvullende taken. Het Basistakenpakket (BTP) is een lijst van taken die omgevingsdiensten uitvoeren (deze staat in Besluit Omgevingsrecht, [artikel 7.1](#) en [bijlage IV](#)). Deze basistaken zijn doorgaans complexe en bovenlokale milieutaken. Denk hierbij aan taken rondom geluid, bodemsanering, luchtvaart, vuurwerk, toezicht op zwembad, de Wabo en het omgevingsrecht. Er zijn ook veel omgevingsdiensten die aanvullende taken uitvoeren. Dit zijn bijvoorbeeld taken op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, erfgoed, natuur, advisering over energie of zwembaden. Het is aan de gemeente of de provincie om ervoor te kiezen deze taken zelf uit te voeren of om deze onder te brengen bij de omgevingsdienst.

Gemeenten en provincies moeten op grond van de basistaken gezamenlijk een uitvoeringsbeleid voor de omgevingsdiensten maken. In het algemeen bestuur van een omgevingsdienst zijn dan ook gemeenten en provincie vertegenwoordigd.

5. Wet VTH – Samenwerking en verdeling bevoegdheden

Hoewel gemeenten en provincies opdrachtgevers zijn van de omgevingsdiensten, hebben zij wel hun eigen bevoegdheid gehouden. De primaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid tot het nemen van besluiten blijft in handen van het bevoegde gezag, maar toezicht en handhaving zijn vaak via mandatering een bevoegdheid van de directeur van een omgevingsdienst. Zo is diegene bijvoorbeeld bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking ([artikel 2.1 onder a Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten](#) en [artikel 257ba lid 1 Sv](#)). Voor het behandelen van bezwaren en het nemen van besluiten op bezwaar blijft het bestuursorgaan (bij een gemeente of provincie) het bevoegd gezag.

De samenwerking tussen de deelnemers aan de omgevingsdienst en tussen de omgevingsdiensten onderling is steeds krachtiger geworden. Het VTH-stelsel heeft ook mogelijkheden verankerd voor een goede informatie-uitwisseling tussen toezichthoudende- en handhavende instanties. Door aan te sluiten op Inspectievier Milieu worden meer relevante gegevens voor VTH-taken gedeeld die ingezet kunnen worden voor efficiënt toezicht en handhaving.

6. Wet VTH – Kwaliteitscriteria

In verschillende wetten en regels is voor gemeentelijke overheden de vergunningverlening, het toezicht houden en de beginselplicht tot handhaving vastgelegd. Gemeenten moeten bij het uitvoeren van deze taken voldoen aan door het Rijk vastgestelde minimale [kwaliteitscriteria](#). Daarbij hebben de gemeenten de vrijheid om bij de uitvoering van de taken prioriteiten te stellen. Ook heeft het college de bevoegdheid om bij verordening regels te stellen en hierop toe te zien.

De kwaliteitscriteria gaan over vakmanschap, transparantie en bestuurlijke vastlegging (procescriteria) en de minimale ondergrens binnen werkprocessen (inhoudelijke eisen en prioriteitstelling). De VTH kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit geldt ook voor overheden onderling en opdrachtgevers. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria gelden dus zowel voor de taken en bevoegdheden die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst als voor de bij gemeenten en provincies achterblijvende taken en bevoegdheden.

Het volgen van beschikbare landelijk afgesproken strategieën is in de kwaliteitscriteria opgenomen. Een belangrijke strategie is het “integraal Toezichtprotocol”, oftewel iTP. Het iTP is opgezet door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten en BrandweerNL. Het doel van iTP is het realiseren van een werkinstrument, waarmee toezichthouders BWT, milieu en brandweer inzicht krijgen in elkaars werkzaamheden en bevindingen, opdat een integrale aanpak van toezicht en handhaving mogelijk is. Het protocol beschrijft objectief de gemeentelijke toezichttaken voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het toezichtprotocol bestaat uit twee onderdelen:

- Beleidsbepaling, waarin bestuurlijk de prioriteiten worden vastgelegd in de toezichtmatrix;
- Uitvoering, waarmee het toezicht per gebouwtype transparant en objectief wordt beschreven in de werkinstructie.

7. Wet VTH – Beleidsplan

Voor een goede uitvoering van VTH-taken is het nodig dat helder is hoe deze uitvoering gaat plaatsvinden. De gemeente legt dit vast in een beleidsplan dat meestal een periode van vier of vijf jaren omvat. Dat geeft duidelijkheid voor de gemeente, de Omgevingsdienst en alle bedrijven, instellingen en burgers. In een VTH-beleidsplan beschrijft de gemeente haar beleid op het gebied van de uitvoering van VTH-taken.

De doelstellingen uit dit beleidsplan werkt de gemeente jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma en de resultaten worden verwerkt in het jaarverslag. In het uitvoeringsprogramma staat wat de gemeente in een jaar gaat doen, wat de inspanningen, prioriteiten en speerpunten zijn op het gebied van omgevingsrecht en toezicht en handhaving in de openbare ruimte en wordt de capaciteit voor dat jaar verdeeld. De prioriteiten worden gebaseerd op de risicoanalyse zoals weergegeven in het VTH-beleid. In deze risicoanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen gaan voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen gaan voordoen. Het gaat dan ook om zaken die niet altijd direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals brandgevaar, instortingsgevaar, bodemverontreiniging.

Met behulp van het jaarverslag wordt het beleid geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Op basis van de evaluatie wordt het uitvoeringsprogramma voor het daarop volgende jaar vastgesteld. Zowel het uitvoeringsprogramma als het jaarverslag worden door het college vastgesteld.

8. Wet VTH – Omgevingswet

Op 1 januari 2021 zal de [Omgevingswet](#) in werking treden. De wet VTH wordt, als deel van de Wabo, via de Invoeringswet Omgevingswet onder de Omgevingswet gebracht. In die nieuwe Omgevingswet worden tientallen wetten opgenomen zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wabo. Daarnaast gaan honderden maatregelen en regelingen die betrekking hebben op de fysieke omgeving en het omgevingsrecht deel uitmaken van de nieuwe wet. Daarmee worden de regels voor de leefomgeving eenvoudiger en samenhangender voor burgers, bedrijven en overheden. Het hoofddoel van de Omgevingswet is een veilige en gezonde leefomgeving en deze op een duurzame en doelmatige wijze behouden, beheren, gebruiken en ontwikkelen.

9. Tenslotte

Het stelsel van omgevingsdiensten heeft zich bewezen en er is veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering, maar het werk is zeker nog niet af. Op het gebied van de wet- en regelgeving is er sprake van deregulering, verlaging van administratieve lasten en streven naar het aanbieden van overheidsdiensten die zijn afgestemd op de behoefte van de afnemer (burger).

Dit alles betekent dat we er nog niet zijn en dat er nog voldoende te ontwikkelen is op het gebied van VTH-taken. Niet alleen zijn de wettelijke kaders volop in beweging (in de Wet VTH en de Omgevingswet), ook in de uitvoeringspraktijk zullen de omgevingsdiensten hun meerwaarde nog, of blijven bewijzen. Tegelijkertijd spelen bij provincies en gemeenten tal van vragen over de optimale organisatie en invulling van de achtergebleven VTH-taken, die niet altijd helder zijn.

Een grote vraag is of de afdelingen VTH in staat zijn hun takenpakket uit te voeren en daarbij kunnen voldoen aan de voorgeschreven kwaliteitscriteria. Een andere vraag is hoe dat gaat uitpakken met de Omgevingswet waarin de overheid de regels bundelt voor ruimtelijke projecten, maar dat zullen we over een aantal jaren pas weten.

Om u als gebruiker van VIND Handhaving en/of VIND Omgevingszaken nog beter te ondersteunen in de uitvoering van de VTH-taken hebben wij onderwerpen op het gebied van de fysieke leefomgeving duidelijk gesplitst in vergunningverlening en planvorming op [VIND Omgevingszaken](#) en toezicht houden en handhaving op [VIND Handhaving](#).

De informatie is vervolgens met links over en weer aan elkaar gekoppeld.

