

Vergaderjaar 2017–2018

33 872

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 november 2017

De leden van de toenmalige vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu¹, d.d. 6 juli 2017, waarbij zij de rapporten van het onderzoek en de evaluatie betreffende de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: wet VTH) aanbiedt.

Naar aanleiding hiervan hebben zij de Staatssecretaris op 20 september 2017 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 17 november 2017 gereageerd.

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving² brengt thans bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E.

² Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Sent (PvdA), Vos (GL), P. van Dijk (PVV), Vlietstra (PvdA), Atsma (CDA), D.J.H. van Dijk (SGP), Don (SP), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Nooren (PvdA) (*voorzitter*), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Van der Sluijs (PVV).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening

Den Haag, 20 september 2017

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³, d.d. 6 juli 2017, waarbij u de rapporten van het onderzoek en de evaluatie betreffende de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: wet VTH) aanbiedt.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en willen graag naar aanleiding daarvan een aantal vragen aan u voorleggen. De PvdA-fractieleiden hebben met interesse kennisgenomen van de evaluatie van de wet VTH. Zij hebben naar aanleiding daarvan nog enkele vragen. De leden van de GroenLinks-fractie danken u voor het toezenden van de rapporten betreffende het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering en de evaluatie van de wet VTH. Zij hebben met belangstelling kennisgenomen van de evaluatie en uw reactie, en stellen graag nog een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de aanbevelingen, voor zover het gaat om de positie van provincies, gemeenten, en de omgevingsdiensten, een zekere spanning en tegenstrijdigheid merkbaar is. Die vloeit voort uit het gegeven dat de diensten als een gecentraliseerde uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten en een provincie werken, terwijl de beleidsverantwoordelijkheid bij meerdere gemeenten en een provincie is belegd. De beleidscyclus van een deelnemende gemeente en de uitvoering door een dienst, raken elkaar, maar zijn niet hecht verbonden, zo wordt geconcludeerd.⁴ Dat blijft een inherente zwakte aan de constructie. In aanbeveling 6 wordt gesuggereerd dat de omgevingsdienst inbreng kan leveren in de gemeentelijke beleidscyclus⁵: dat lijkt een aanbeveling gericht op versterking van het gemeentelijk beleid. In aanbeveling 4 wordt echter gepleit voor collectief inhoudelijk opdrachtgeverschap.⁶ Dat kan tot spanningen leiden, vrezen de leden van de CDA-fractie. Hoe ziet u de balans tussen maatwerk per gemeente en standaardisatie en collectief opdrachtgeverschap?

Grotere betrokkenheid van gemeenteraden is prima, maar leidt tot teleurstelling als men vervolgens vooral een beleid zonder eigen kleur kan bespreken. Ook in de aanbevelingen 5 en 7 ligt de genoemde spanning besloten.⁷ Opmerkelijk is de formulering dat men «zo veel mogelijk» tegemoetkomt aan de wens tot maatwerk. Natuurlijk zijn er grenzen aan het «maatwerk», maar wordt hier de bevoegdheid om die ruimte te bepalen bij de dienst gelegd?

De genoemde spanning wordt nog vergroot naarmate de omgevingsdienst robuuster wordt (aanbeveling 4) en daarmee waarschijnlijk een autonomere positie krijgt. Aanbeveling 8 is vervolgens een direct appel op de diensten om een stevige rol te nemen, en de gemeenten te vertellen wat hun beleid zou moeten zijn.⁸ Is in deze situatie de democratische

³ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E.

⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 13.

⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 13.

⁶ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 12.

⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 12–13.

⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 13.

controle op een dergelijke «robuste» uitvoeringsorganisatie nog adequaat gewaarborgd? Hoe effectief kan politieke verantwoordelijkheid voor zo'n dienst nog tot uiting komen in het verkeer met gemeenteraden of provinciale staten? De leden van de CDA-fractie krijgen graag een reactie.

Al met al lijken de aanbevelingen te duiden op een verzwaring van de positie van de omgevingsdienst. Zouden die dan ook niet eerder onder de directe politieke verantwoordelijkheid van een bestuur (waarschijnlijk meestal de provincie) moeten komen?

U wilt vanuit uw stelselverantwoordelijkheid het gesprek met gemeenten en provincies aangaan. Met welke inzet zal dat gebeuren? Worden alle aanbevelingen door u onderschreven? De leden van de CDA-fractie stellen deze vraag mede gezien de hiervoor genoemde tegenstrijdigheid in de aanbevelingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

U stelt in uw brief dat u «verheugd [bent] dat het stelsel na de evaluatie in 2015 een flinke stap vooruit heeft gezet naar [...] volwassenheid. Natuurlijk moeten er nog vele stappen gezet worden, maar dat is, zoals het onderzoeksbureau beschrijft, niet ongewoon bij een proces van bouw van een nieuwe organisatie.»⁹ Voorts stelt u dat: «De provincies en gemeenten verwachten dat de omgevingsdiensten ten minste voldoen aan de kwaliteitscriteria.»¹⁰

Op bladzijde 4 lezen de PvdA-fractieleden het volgende: «In het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 26 juni jongstleden heb ik, als start voor dat vervolg, mijn reactie afgestemd met de bevoegde gezagen en procesafspraken gemaakt voor het vervolg. Het verder verbeteren van de uitvoeringskwaliteit en het aansluiten op de komende Ow zijn daarbij gedeelde centrale punten.»¹¹ Zij hebben daarover de volgende vragen.

Graag zouden de leden van de PvdA-fractie geïnformeerd worden over de inhoud van de procesafspraken die u, blijkens uw gesprek van 26 juni 2017, gemaakt heeft met de koepelorganisaties van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Kan de Eerste Kamer hierover geïnformeerd worden? En zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie willen voorts graag weten, gelet op de matige voortgang met name bij de gemeenten die gerapporteerd wordt¹², op welke datum het vastleggen van de kwaliteitscriteria in verordeningen geacht wordt volledig op «orde» te zijn.

De wet VTH voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan de uitvoering van de VTH-taken, bijvoorbeeld om de criteria voor kritieke massa alsnog in de wet op te nemen. Nieuwe elementen zijn daarbij eisen met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid («criteria voor kritieke massa» uit de kwaliteitscriteria 2.1) en de verplichting om het proces voor de basistaken op niveau van de omgevingsdienst te uniformeren. Heeft u, vanuit uw stelselverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de VTH, bij de definitieve vaststelling van de Invoeringswet Omgevingswet de mogelijkheid om deze ministeriële instructieregels alsnog van kracht te doen stellen? En indien het antwoord hierop positief is, overweegt u deze optie ook

⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, p. 2.

¹⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, p. 2.

¹¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, p. 4.

¹² Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 37.

nadrukkelijk bij de volgende bestuurlijke evaluatie, indien noodzakelijk, in gang te zetten?

De leden van de PvdA-fractie vinden het voor de hand liggend dat er een volgend evaluatiemoment-VTH wordt vastgelegd, vlak voor de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in de Staten-Generaal, om de groei naar volwassenheid van het stelsel andermaal te toetsen voordat de Omgevingswet definitief in werking treedt. Nu deze inwerkingtreding is uitgesteld, lijkt dit in de tijd ook goed mogelijk. Bent u bereid dit toe te zeggen? Zo nee, waarom niet?

Kan en wilt u bij een dergelijke evaluatie nadrukkelijker dan nu is gebeurd, het referentiekader hanteren van het toekomstig stelsel qua regelgeving zoals die onder de Omgevingswet moet gaan functioneren? De PvdA-fractieleden vinden het logisch dat criteria voor evaluatie worden afgeleid uit de eisen die het integrale pakket regelgeving van de Omgevingswet vraagt. Bent u het met deze conclusie eens? En zo nee, waarom niet?

In het evaluatierapport van de wet VTH wordt gesteld naar aanleiding van de evaluatie van de Odfjell-casus door de Onderzoeksraad voor Veiligheid: «de Onderzoeksraad [beargumenteert] dat de ILT de middelen en bevoegdheden ontbeert om een goede informatiepositie te verschaffen op grond waarvan het een gedegen afweging kan maken of het moet ingrijpen. Daarmee heeft het interbestuurlijk toezicht door de ILT volgens de Onderzoeksraad weinig toegevoegde waarde t.o.v. het primair toezicht op bedrijven als het gaat om het voorkomen van gevallen waarin sprake is van ernstig of langdurig nalevingstekort zoals in de Odfjell-casus.»¹³ De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen tot welke conclusie deze constatering hebben geleid met betrekking tot de positie van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)? Op de tweede plaats vernemen zij graag of daarmee de beoogde «versobering» van het interbestuurlijk toezicht wel verantwoord is dan wel blijft naar uw mening, gelet op deze effecten. Omdat in het algemeen de interventie door indeplaatstreding als een (te) zwaar instrument wordt beschouwd, willen de leden van de PvdA-fractie vernemen welke andere interventiemogelijkheden u beschikbaar heeft.

Tevens zouden de leden van de PvdA-fractie willen informeren naar de positie qua veiligheidsrisico's van de net-niet-BRZO¹⁴-bedrijven in de diverse regio's. Het is hen bekend dat er zorgen zijn bij diverse veiligheidsregio's met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving van bedrijven die net onder de BRZO-grens vallen, maar qua profiel wel een hoger veiligheidsrisico kennen dan doorsnee¹⁵. Bent u bekend met deze signalen?

Het beheersen van veiligheidsrisico's, de vereiste kennis en competenties en verschillende instrumenten bij risicorelevante bedrijven expliciet afwegen, wordt een belangrijk issue in de voorbereiding op implementatie van de Omgevingswet. Specifieke aandachtgebieden vragen om specifieke kennis. Dit geldt tevens voor het toezicht op naleving van brandveiligheids- en milieuaspecten. Samenwerking tussen de omgevingsdienst en de veiligheidsregio is echter niet altijd vanzelfsprekend. Hoewel er overlap is tussen de verschillende werkgebieden, zijn integrale inspecties niet geborgd. Vooral voor de overlap van beide

¹³ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 30.

¹⁴ Besluit risico's zware ongevallen.

¹⁵ Onderzoek Vigilens, Eindrapport Quick-scan industriële veiligheid, Veiligheidsregio's in Noord-Brabant, 2017.

werkvelden en vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid is goede afstemming essentieel.

Gelet op het feit dat de Minister van Veiligheid en Justitie medeverantwoordelijk is voor de conclusies naar aanleiding van de evaluatie, vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre er naast de aandacht voor de BRZO-bedrijven er evenzeer extra attentie nodig is voor deze BRZO-grensbedrijven die volgens u zou moeten leiden tot een betere afstemming tussen omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Heeft u, gelet op deze signalen, hiertoe reeds actie ondernomen en waaruit bestaat deze?

Aanbeveling 8 in het evaluatierapport van de wet VTH zegt onder meer: «De Omgevingswet heeft een grote impact op provincies en gemeenten. Wat daarbij vaak onderschat wordt zijn de gevolgen voor de omgevingsdiensten. Zij worden vol geraakt door de nieuwe wet en moeten evenals hun deelnemers ook in 2019 de wet geïmplementeerd hebben. Samen optrekken met hun eigenaren en opdrachtgevers is in onze beleving dan ook cruciaal voor een succesvolle implementatie. Dat gaat echter niet vanzelf.»¹⁶

Deze conclusie staat enigszins haaks op de eerste conclusie uit het voornoemde evaluatierapport: «ingrijpende wijzigingen van het stelsel [is] wat [het onderzoeksbureau Berenschot] betreft niet aan de orde. De aanloopproblemen zijn grotendeels achter de rug en het stelsel staat. [...] Aan de andere kant stelt [het onderzoeksbureau] vast dat het stelsel de komende jaren gebaat is bij rust. Forse ingrepen zijn [...] dan ook niet aan de orde».¹⁷

Kunt u verduidelijken wat u precies verstaat onder «rust», gelet op de stelselwijziging die met de Omgevingswet medio 2020 intreedt en nieuwe integratie en samenhang veronderstelt met betrekking tot regelgeving op het domein van planologie, klimaat, energie, water en ontgrondingen die nog niet zijn ondergebracht in de omgevingsdiensten. Welke organisatorische wijzigingen zijn gewenst volgens u om dit proces binnen de structuur van de omgevingsdiensten een plek te geven? En als forse ingrepen niet aan de orde zijn, op welke wijze kan dit proces dan toch leiden tot de gewenste integraliteit conform doelstellingen van de Omgevingswet?

De leden van de PvdA-fractie zien uit naar uw antwoorden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Het onderzoeksbureau Berenschot geeft aan dat de kwaliteitsregels in de wet VTH een impuls zijn geweest voor een bewustwordings- en reflectieproces voor blijvende kwaliteitsverbetering en een robuuste uitvoeringspraktijk.¹⁸ Wel bestaat het risico dat de kwaliteitsregels zouden kunnen verworden tot «papieren processen». U schrijft in uw reactie dat u de conclusie over de impuls die uitgaat van de kwaliteitsregels in de wet VTH, als een stevige basis richting de Omgevingswet ziet, en dat de verplichting tot tweejaarlijks onderzoek naar de doeltreffendheid van de wet VTH zal voorkomen dat deze verwordt tot een «papieren proces». De GroenLinks-fractieleden vragen u of een tweejaarlijkse evaluatie voldoende is om het risico van een «papieren proces» tegen te gaan. Het gaat erom of de evaluatie ook daadwerkelijk tot verbeteringen in de praktijk leidt. Deze vraag is extra urgent in het licht van de grote stelselwijziging in de Omgevingswet. Voor toezicht en handhaving zijn duidelijke regels en normen een belangrijk instrumentarium. In de Omgevingswet

¹⁶ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 13.

¹⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 11–12.

¹⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 872, E, bijlage Evaluatie wet VTH, p. 11.

komt veel meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen, en dit maakt toezicht en handhaving ingewikkelder en vraagt om nieuwe deskundigheid, kwaliteit en competenties. Hoe zal deze versterking van de kwaliteit in de uitvoeringspraktijk plaatsvinden? Kunt u aangeven hoe gemeenten en andere bevoegde gezagen zich voorbereiden op deze veranderingen in de uitvoeringspraktijk? Zal de bescherming van de fysieke leefomgeving na inwerking van de Omgevingswet voldoende zijn? Hoe vult u de stelselverantwoordelijkheid ten aanzien van voldoende kwaliteit van toezicht en handhaving in? Hoe kunt u garanderen dat er geen sprake zal zijn van «papierprocessen» en onvoldoende kwaliteit van toezicht en handhaving in de praktijk? Graag uw reactie.

Graag verwijzen de leden van de GroenLinks-fractie ook naar het artikel «Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?»¹⁹, van milieujurist Annemiek Tubbing. De auteur stelt dat toezicht en handhaving duidelijke en kenbare regels nodig hebben om deze te kunnen toepassen, en geen vage normen. Daarnaast stelt zij dat ook burgers en bedrijven duidelijke en kenbare regels nodig hebben. Het stelsel van de Omgevingswet, met vagere normen en veel meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen, loopt het risico van niet-handhaafbaarheid volgens de auteur. Graag uw reactie hierop.

U stelt dat de wet VTH beleidsneutraal in de Omgevingswet kan worden opgenomen. De leden van de GroenLinks-fractie stellen hier vraagtekens bij, gezien de decentralisatie naar gemeenten, de andere rol van de overheid (minder sturend, meer faciliterend) en de veel grotere ruimte voor bestuurlijke afwegingen. In hun ogen neemt het belang van toezicht en handhaving toe in dit nieuwe stelsel, en is deze cruciaal voor de bescherming van de fysieke leefomgeving en de gezondheid. Zij vragen u toe te lichten waarom het afdoende is om de wet VTH beleidsneutraal op te nemen in de Omgevingswet, gezien de extra uitdagingen.

De Omgevingswet gaat uit van een integrale benadering. Toch zullen er sectorale vergunningen blijven bestaan. Betekent dit dat toezichthouders en handhavers niet integraal hoeven te werken? Hoe ziet u deze spanning?

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat niet alleen ambtenaren worden aangewezen als toezichthouder, maar ook tijdelijk ingehuurd personeel, of medewerkers van andere instanties, zonder dat zij een aanstelling hebben als onbezoldigd ambtenaar, zoals nu het geval is. De GroenLinks-fractieleden ontvangen graag een toelichting op deze verandering. Zal dit niet tot onduidelijkheid leiden over de grens tussen publiek en privaat toezicht?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 6 oktober 2017.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
E.M. Sent

¹⁹ A.M.C.C. Tubbing, «Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing? of: Wie beschermt na inwerkingtreding van de Omgevingswet onze fysieke leefomgeving?», *Dier & Milieu* 2017, afl. 2, p. 16–20.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2017

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de vragen van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving. Deze zijn gesteld naar aanleiding van de brief van 6 juli 2017²⁰ met daarbij de rapporten van de evaluatie van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wet VTH) en het onderzoek naar de doelmatigheid van de kwaliteitsregels in de wet VTH.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er in de aanbevelingen een spanning en tegenstrijdigheid merkbaar is voor zover het gaat om de positie van provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. De spanning is volgens de leden van de CDA-fractie gelegen in het gegeven dat de omgevingsdienst gecentraliseerd werkt voor meerdere opdrachtgevers terwijl de beleidsverantwoordelijkheid bij de verschillende opdrachtgevers is belegd. Dit is een inherente zwakte aan de constructie volgens de CDA-fractie. De CDA-fractie vraagt vervolgens hoe ik de balans zie tussen maatwerk per gemeente en standaardisatie en collectief opdrachtgeverschap.

Het collectief opdrachtgeverschap betreft het eenduidig aansturen van de organisatie van een omgevingsdienst door het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij is een grote efficiëntie te behalen door verregaande standaardisatie. Vanuit beleidsmatig oogpunt kan een individuele deelnemer van een omgevingsdienst echter bepalen dat (deels) wordt afgezien van die standaardisatie. Dat is een vrije keus die de individuele deelnemer zelf maakt. De deelnemer bepaalt daarbij zijn eigen balans. Dat kan gebeuren vanuit een gezondheids- en/of milieubelang, maar ook vanuit een financieel belang. Meer maatwerk betekent namelijk hogere kosten in de uitvoering.

De leden van de CDA-fractie schrijven dat er natuurlijk grenzen zijn aan het «maatwerk», maar vragen of hier de bevoegdheid om die ruimte te bepalen bij de dienst wordt gelegd en of in deze situatie de democratische controle op een dergelijke «robuuste» uitvoeringsorganisatie nog adequaat gewaarborgd is. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe effectief de politieke verantwoordelijkheid voor zo'n dienst dan nog tot uiting komt in het verkeer met gemeenteraden of provinciale staten.

Zoals bij het vorige antwoord al aangegeven, worden de grenzen aan maatwerk door de individuele deelnemer zelf bepaald. Daarbij moet worden gerealiseerd dat de omgevingsdienst slechts gemandateerde bevoegdheden heeft, waardoor het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft. Daarmee is de democratische controle gewaarborgd.

In de ogen van de leden van de CDA-fractie lijken de aanbevelingen te duiden op een verzwaring van de positie van de omgevingsdienst. Zij vragen zich af of de omgevingsdiensten niet eerder onder de directe politieke verantwoordelijkheid van een bestuur (waarschijnlijk meestal de provincie) moeten komen.

De positie van de omgevingsdienst verandert niet door de aanbevelingen. De bestuurlijke aansturing van de gemeenschappelijke regeling via een dagelijks en een algemeen bestuur behoeft dus niet te worden aangepast.

²⁰ Kamerstukken I 2016/2017, 33 872, E.

De leden van de CDA-fractie vragen met welke inzet ik het gesprek met de gemeenten en provincies aanga en of alle aanbevelingen door mij onderschreven worden.

In de brief van 6 juli 2017¹ is aangegeven dat alle aanbevelingen onderschreven worden. Een aantal is al ingevuld, zoals de wijziging van het Besluit omgevingsrecht en de uitvoering van de Brzo-taken. De overige aanbevelingen gericht aan de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten vormen voor mij een goed uitgangspunt om vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid met het IPO, de VNG en de omgevingsdiensten afspraken te maken over de invulling ervan.

De leden van de PvdA-fractie vragen geïnformeerd te worden over de inhoud van de procesafspraken die ik blijkens mijn gesprek van 26 juni 2017 gemaakt heb met de koepelorganisaties van het IPO en de VNG. De procesafpraak is dat in goed overleg met het IPO en de VNG een vervolg gegeven wordt aan het maken van afspraken over de invulling van de aanbevelingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke datum -gelet op de matige voortgang- het vastleggen van de kwaliteitscriteria in verordeningen volledig op orde is.

Het onderzoeksbureau Berenschot geeft aan dat het grootste deel van de gemeenten en alle provincies inmiddels een verordening hebben vastgesteld waarin kwaliteitseisen aan de VTH-taken worden gesteld. Conform de wet VTH wordt elke twee jaar het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken uitgevoerd. Het tweede onderzoek zal in 2019 plaatsvinden. Dan zal blijken of het vastleggen van de kwaliteitscriteria in verordeningen volledig op orde is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bij de definitieve vaststelling van de Invoeringswet Omgevingswet de mogelijkheid bestaat om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken. Voor het geval het antwoord op deze vraag positief luidt, vragen de leden van de PvdA-fractie of ook nadrukkelijk overwogen wordt om deze optie, mocht dat na onderzoek nodig blijken, in gang te zetten.

Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Na verwerking van het advies van de Raad van State wordt het voorstel aan uw Kamer voorgelegd. De bedoeling is dat onder de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet de mogelijkheid blijft bestaan om nadere regels te stellen aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken (momenteel opgenomen in artikel 5.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Ik acht het van belang om in te kunnen grijpen op het moment dat de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken tekortschiet. Wanneer de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken tekortschiet, zal ik de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels in ogenschouw nemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of bereidheid bestaat tot het vastleggen van een volgend evaluatiemoment waarin de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH worden beoordeeld (vlak voor de behandeling van de Invoeringswet Omgevingswet in het parlement). Voor het geval het antwoord op deze vraag positief luidt, vragen de leden van de PvdA-fractie om bij de evaluatie nadrukkelijker dan bij eerdere evaluaties is gebeurd de Omgevingswet als uitgangspunt te nemen.

Evenals de leden van de PvdA-fractie hecht ik grote waarde aan de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de wet VTH. Derhalve is al tweemaal geëvalueerd: eenmaal door het onderzoeksbureau Lysias (2015) en eenmaal door het onderzoeksbureau Berenschot (2017). Door het onderzoeksbureau Berenschot is ook het in de wet VTH verplichte

tweejaarlijkse onderzoek voor de eerste keer uitgevoerd (2017). De onderzoeksbureaus is gevraagd naar aanbevelingen voor eventuele verbetering en borging van de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken en om een advies ter verbetering van de doeltreffendheid van de wet VTH in de praktijk.²¹ Met de evaluaties en het onderzoek door de bureaus Lysias en Berenschot acht ik de monitoring en evaluatie in de totstandkomingsfase van het nieuwe VTH-stelsel afgerond. Voor het vervolg biedt het wettelijk verplichte tweejaarlijkse onderzoek voldoende gelegenheid om de ontwikkeling van het VTH-stelsel en de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken te monitoren. Zoals in antwoord op een eerdere vraag van leden van de PvdA-fractie is aangegeven, zal het volgende onderzoek plaatsvinden in 2019. Uiteraard vormt de Omgevingswet een relevant kader bij een volgende evaluatie.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het onderzoeksbureau constateert dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) de middelen en bevoegdheden ontbeert om zich een goede informatiepositie te verschaffen. Daarmee heeft interbestuurlijk toezicht door de ILT volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid weinig toegevoegde waarde ten opzichte van het primair toezicht op bedrijven als het gaat om voorkomen van gevallen waarin sprake is van een ernstig of langdurig nalevingstekort zoals in de Odfjell-casus. De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen tot welke conclusie deze constatering hebben geleid met betrekking tot de positie van de ILT. Op de tweede plaats vernemen zij graag of daarmee de beoogde «versobering» van het interbestuurlijk toezicht wel verantwoord is dan wel blijft, gelet op deze effecten. Omdat in het algemeen de interventie door indeplaatsstelling als een (te) zwaar instrument wordt beschouwd, willen de leden van de PvdA-fractie vernemen welke andere interventiemogelijkheden ik beschikbaar heb. Primair toezicht bij een bedrijf is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Voorkoming van een ernstig of langdurig nalevingstekort is daarmee dan ook de primaire taak van het bevoegd gezag. Interbestuurlijk toezicht is geen vervanging van dat primair toezicht, maar toezicht op het eventueel nalatig handelen van het bevoegd gezag. Voordat de Wet revitalisering generiek toezicht (Wet RGT) in werking trad, waren er veel regelingen voor specifiek toezicht ontstaan. Dit leidde tot veel toezichtbureaucratie, met de bijbehorende bestuurlijke drukte en toezichtlasten. De Wet RGT beoogde het toezicht transparanter en eenvoudiger te maken. Het onderzoeksbureau Pro Facto evalueert momenteel in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Wet RGT. Onderzocht wordt hoe het interbestuurlijk toezicht functioneert, afgezet tegen de doelstellingen van de wetgever zoals neergelegd in de Wet RGT en gelet op de uitgangspunten van effectiviteit, efficiency en transparantie alsmede de actualiteit en toekomstbestendigheid van die doelstellingen. Het rapport is binnenkort openbaar en beschikbaar. De toezichtinstrumenten die in de Provinciewet en Gemeentewet zijn opgenomen, worden toegepast als er strijd is met het algemeen belang of recht en/of als een decentrale overheid een medebewindstaak niet of niet naar behoren uitvoert. Het generieke toezichtinstrumentarium bestaat uit twee instrumenten: indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, en schorsing en vernietiging. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een interventieladder. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. Uitgangspunt van de interventieladder is dat een besluit tot indeplaatsstelling niet door de toezichthouder wordt genomen zonder dat het betreffende bestuur in de gelegenheid is gesteld eerst zelf in de zaak te voorzien. Indeplaatsstelling is een zware maatregel. Het algemeen beleidskader stelt dat bestuurlijk

²¹ Kamerstuk 33 872, nr. 13; Kamerstuk 33 872, nr. E.

overleg en dreigen met juridische interventie in de praktijk voldoende is om ervoor te zorgen dat een bestuursorgaan de taken naar behoren uitvoert. Naast indeplaatsstelling is er de mogelijkheid tot schorsing en vernietiging. Wanneer decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en vernietigen. De vakminister kan zo nodig zelf een voordracht voor schorsing doen. Bij vernietiging moet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties altijd meetekenen.

Het is de leden van de PvdA-fractie bekend dat er zorgen zijn bij diverse veiligheidsregio's met betrekking tot de vergunningverlening en handhaving van bedrijven die net onder de BRZO-grens vallen, maar qua profiel wel een hoger veiligheidsrisico kennen dan doorsnee. Zij vragen of ik bekend ben met deze signalen.

De zorgen van enkele veiligheidsregio's zijn mij bekend. Op basis van het Besluit externe veiligheid inrichtingen dienen de bevoegde gezagen advies te vragen aan de veiligheidsregio's ten behoeve van het verstrekken van de omgevingsvergunning. Ik zal bij de bevoegde gezagen benadrukken deze adviezen ter harte te nemen.

Volgens de leden van de PvdA-fractie is de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de veiligheidsregio niet altijd vanzelfsprekend. Hoewel er een overlap is tussen de verschillende werkgebieden, zijn volgens de leden van de PvdA-fractie integrale inspecties niet geborgd. Vooral voor de overlap is tussen de verschillende werkgebieden en vanuit oogpunt van een betrouwbare overheid goede afstemming essentieel. Gelet op het feit dat de Minister van Justitie en Veiligheid medeverantwoordelijk is voor de conclusies naar aanleiding van de evaluatie, vragen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre er naast de aandacht voor de BRZO-bedrijven evenzeer extra attentie nodig is voor de net-niet-BRZO-bedrijven, die zou moeten leiden tot een betere afstemming tussen omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Zij vragen of ik, gelet op deze signalen, hiertoe reeds actie heb ondernomen en waaruit deze bestaat. Het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) is gebaseerd op de Europese Seveso III-richtlijn en beoogt het voorkomen en beheersen van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Ik ben het met de vragenstellers eens dat daarmee de (net-) niet-Brzo-bedrijven niet altijd als risicoloos moeten worden beschouwd en voldoende aandacht moeten krijgen. Zoals hierboven beschreven, dienen de bevoegde gezagen advies te vragen aan veiligheidsregio's. Met het betrekken van deze adviezen bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving kan afstemming tussen veiligheidsregio's en omgevingsdiensten verstevigd worden. Ook de Wet VTH²² draagt hier aan bij. De net-niet-Brzo-bedrijven vallen binnen het basistakenpakket²³ dat moet zijn ondergebracht bij de omgevingsdiensten. Dit betekent dat de kwaliteit van de uitvoering gegarandeerd is binnen het stelsel van omgevingsdiensten. Het VTH-stelsel heeft het mogelijk gemaakt afstemming in de uitvoering sneller en eenduidiger tot stand te brengen omdat de veiligheidsregio's nog maar te maken hebben met één omgevingsdienst en niet meer zoals voorheen met de diverse bevoegde gezagen binnen hun regio.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat ik precies versta onder «rust» gelet op de stelselwijziging die met de Omgevingswet intreedt. Het is voor de leden van de PvdA-fractie onvoldoende duidelijk hoe deze passage zich verhoudt tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Welke organisa-

²² Wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden.

²³ De wijziging van het Besluit omgevingsrecht (AmvB VTH) is per 1 juli 2017 in werking getreden.

torische wijzigingen zijn binnen de structuur van de omgevingsdiensten gewenst om de nieuwe integratie en samenhang een plek te geven. Het woord «rust» komt uit het evaluatierapport van het onderzoeksbureau Berenschot. Hiermee wordt bedoeld dat het VTH-stelsel stabiliteit behoeft (Gemeenschappelijke Regeling, basistaken, procescriteria). Deze stabiliteit zal worden geboden door de Wet VTH beleidsneutraal in te bouwen in de Omgevingswet (via de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet). Dat betekent onder andere dat het landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten zal blijven voortbestaan. Hoewel deze randvoorwaarden die de Wet VTH creëert beleidsneutraal zullen worden omgezet, vraagt de Omgevingswet inderdaad wel een andere werkwijze van de bevoegde gezagen en hun omgevingsdiensten. Daarvoor is het echter niet nodig om die randvoorwaarden aan te passen. Wel is het van belang dat niet alleen de Wet VTH goed geïmplementeerd is, maar parallel daaraan goed nagedacht wordt over de gevolgen van de Omgevingswet voor de werkwijzen en de rol van de omgevingsdiensten. Bovendien zal het Rijk samen met de decentrale overheden via het implementatieprogramma «Aan de slag met de Omgevingswet» de omgevingsdiensten stimuleren/begeleiden met het werken volgens de gedachte van de Omgevingswet. In dit verband haal ik graag de VNG-publicatie «Praatplaat Samenwerking gemeenten – Omgevingsdiensten: invoering Omgevingswet»²⁴ aan. In deze publicatie wordt aan gemeenten en omgevingsdiensten onder andere aangegeven om zo snel mogelijk de dialoog aan te gaan over de impact van de Omgevingswet op de uitvoering van alle VTH-taken.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de tweejaarlijkse evaluatie voldoende is om het risico van een «papieren proces» tegen te gaan in het licht van de grote stelselwijziging in de Omgevingswet.

Het onderzoeksbureau Berenschot heeft geconstateerd dat de Wet VTH een impuls is geweest voor een blijvende kwaliteitsverbetering en voor een robuuste uitvoeringskwaliteit. Ik ben ervan overtuigd dat ik met het wettelijke tweejaarlijkse onderzoek voldoende vinger aan de pols houd om te voorkomen dat de kwaliteitsregels uit de Wet VTH verworden tot papieren processen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of de extra ruimte in de Omgevingswet voor bestuurlijke afweging de handhaving niet ingewikkelder maakt en vraagt om nieuwe deskundigheid, kwaliteit en competenties. Wanneer deze vraag positief wordt beantwoord, zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd hoe deze versterking van de uitvoeringskwaliteit zal plaatsvinden, of de uitvoeringspraktijk zich hierop al aan het voorbereiden is en of de bescherming van de leefomgeving voldoende zal zijn. Daarnaast zijn de leden van de GroenLinks-fractie benieuwd hoe ik mijn stelselverantwoordelijkheid op het punt van de kwaliteit van toezicht en handhaving ga invullen en of er geen «papieren werkelijkheid» gaat ontstaan.

De constatering dat er onder de Omgevingswet meer ruimte komt voor bestuurlijke afweging is juist. Bestuurlijke afweegruimte zorgt er voor dat decentrale regels concreter en meer op de locatie toegespitst kunnen worden. Deze decentrale regels bieden daarmee niet alleen meer duidelijkheid voor de initiatiefnemer, maar ook voor de omgeving en de handhavende instantie. Ik verwacht dan ook zeker niet dat de handhaving ingewikkelder wordt doordat er meer bestuurlijke afwegingsruimte komt. Een voorbeeld: regels met betrekking tot geluid en geur zijn sterk locatieafhankelijk. Acceptabele geluidhinder is anders in een woonwijk dan in het uitgaansgebied van een stadscentrum. Als de regel met bestuurlijke afweegruimte op de lokale situatie is toegespitst en concreet

²⁴ Zie: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-invoering/nieuws/praatplaat-samenwerking-gemeenten-omgevingsdiensten>.

en duidelijk is, maakt het voor de handhavingsinspanning op zich niet uit dat de regel over hetzelfde onderwerp op een andere locatie anders kan luiden. Het enige wat telt, is of de regel voldoende kenbaar is voor degene die de activiteit verricht en voor de handhavende instantie. Via het implementatieprogramma «Aan de slag met de Omgevingswet» zal het Rijk samen met de decentrale overheden onderzoeken aan wat voor invoeringsbegeleiding de uitvoeringspraktijk behoefte heeft om te werken volgens de gedachte van de Omgevingswet. Deze verkenning zal, indien nodig, leiden tot een gezamenlijk actieprogramma. Over de uitkomst kan ik nu niet veel zeggen, omdat de verkenning onlangs is gestart. Wanneer de uitvoeringspraktijk is uitgerust met de juiste hulpmiddelen verwacht ik dat zij in staat is de regels op de juiste manier te toetsen en hiermee de fysieke leefomgeving afdoende te beschermen. Om de kwaliteit van de uitvoering te blijven volgen, is het de bedoeling om in de voorgenomen Invoeringswet het tweejaarlijks onderzoek uit de Wet VTH over te nemen. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om nadere regels te stellen op het moment dat het onderzoek aantoont dat de uitvoeringskwaliteit onvoldoende is (zie ook het antwoord op een vergelijkbare vraag van leden van de PvdA-fractie). Onderdeel van het tweejaarlijks onderzoek zijn ook gesprekken met de uitvoerende instanties en met onder toezicht staande bedrijven. Hiermee heb ik voldoende grip op de uitvoering om mijn rol als stelselverantwoordelijke goed te kunnen invullen.

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen ook naar het artikel «Wat verwacht de Omgevingswet van toezicht, handhaving en opsporing?» van milieujurist Annemiek Tubbing. De auteur stelt dat toezicht en handhaving duidelijke en kenbare regels nodig hebben om deze te kunnen toepassen, en geen vage normen. Daarnaast stelt zij dat ook burgers en bedrijven duidelijke en kenbare regels nodig hebben. Het stelsel van de Omgevingswet, met vagere normen en veel meer ruimte voor bestuurlijke afwegingen, loopt het risico van niet-handhaafbaarheid volgens de auteur. Graag willen de leden van de GroenLinks-fractie mijn reactie hierop vernemen.

Ik deel het standpunt dat voor het toezicht, de handhaving en de naleving duidelijke en kenbare regels nodig zijn. Hier voorziet de Omgevingswet in. Allereerst is in de Omgevingswet primair gekozen voor het stellen van decentrale regels in het omgevingsplan en de waterschapverordening. Daarin kunnen regels aan specifieke locaties worden gekoppeld die direct op die locaties toe te spitsen zijn. Daardoor wordt die regel niet alleen eenvoudiger, maar ook concreter en duidelijker. Hierdoor weet een gemeente bijvoorbeeld welke mogelijkheden er zijn voor het omgaan met regenwater, en kan een regel over het lozen van hemelwater in de bodem of het oppervlaktewater, in overleg met het waterschap, gebiedsgericht of zelfs per locatie veel concreter uitwerken dan een algemeen geformuleerde rijksregel. Ook een regel ter beperking van geluidhinder kan direct aan een locatie worden gekoppeld en daarop worden toegesneden, rekening houdend met functies in de leefomgeving die ofwel bescherming behoeven ofwel ook geluid produceren. Het Rijk stelt algemene regels daar waar het doelmatig is om deze landelijk te stellen. Het gaat daarbij om locatieonafhankelijke regels over vooral technische eisen. Bij het stellen van algemene rijksregels wordt niet gewerkt met vagere normen, maar is de juiste balans gekozen bij de inzet van verschillende typen regels: doelvoorschriften, middelvoorschriften, informatieverplichtingen, specifieke zorgplichten of algemene zorgplicht. Bestuurlijke afwegingsruimte voorkomt juist gedoogsituaties wanneer een rijksregel evident niet past. Dit geheel zorgt voor duidelijke en kenbare regels die goed handhaafbaar zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie zetten vraagtekens bij het beleidsneutraal omzetten van de Wet VTH gezien de decentralisatie naar gemeenten, de veranderende rol van de overheid en de veel grotere ruimte voor bestuurlijke afwegingen. In hun ogen neemt het belang van toezicht en handhaving toe in dit nieuwe stelsel, en is deze cruciaal voor de bescherming van de fysieke leefomgeving en de gezondheid. Zij vragen toe te lichten waarom het afdoende is om de wet VTH beleidsneutraal op te nemen in de Omgevingswet, gezien de extra uitdagingen. De Wet VTH biedt mijns inziens voldoende houvast om het stelsel rond toezicht en handhaving onder de Omgevingswet zich verder te laten ontwikkelen, mede gelet op de door de leden van de GroenLinks-fractie beschreven uitdagingen. Dit is in lijn met de aanbeveling van de onderzoekers bij de evaluatie van de Wet VTH. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de PvdA-fractie. Het huidige stelsel is ontstaan vanuit een *bottom-up* proces en hier is draagvlak voor. Het huidige stelsel heeft bovendien potentieel om door te groeien richting een stelsel waarin meer VTH-taken belegd kunnen worden bij de omgevingsdiensten. Ik heb gelet op de uitgevoerde evaluaties (in 2015 en 2017) voldoende vertrouwen dat het stelsel zich in deze richting doorontwikkelt. Daarom heb ik gekozen voor een beleidsneutrale omzetting van de Wet VTH.

De leden van de GroenLinks-fractie voorzien spanningen tussen de integrale benadering van de Omgevingswet en de mogelijkheid om sectorale vergunningen aan te vragen. Men vraagt zich af wat dit betekent voor de toezichthouders en handhavers. Meer concreet is de vraag of de toezichthouders wel of niet integraal moeten werken. Zoals de vragenstellers terecht constateren, blijft de toetsing van vergunningaanvragen voor verschillende activiteiten gebonden aan de eigen beoordelingsregels, zowel in het geval van een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten als van opeenvolgende aanvragen. Een helder en afgebakend toetsingskader geeft rechtszekerheid voor de initiatiefnemer alsmede een helder kader voor het vergunningverlenend bevoegd gezag. Net als in de huidige wetgeving en praktijk is een vergunning met voorschriften die zijn toegesneden op de specifieke aangevraagde activiteit(en) uitgangspunt voor het toezicht op de naleving daarvan. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat de toezichthouders, indien nodig, onderling afstemming zoeken met elkaar.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of er onduidelijkheid zal gaan ontstaan tussen publiek en privaat toezicht nu het in de Omgevingswet mogelijk wordt gemaakt om ook medewerkers, zonder dat zij een aanstelling hebben als onbezoldigd ambtenaar, publiek toezicht te laten uitvoeren.

In de Omgevingswet is gekozen voor de neutrale term «personen». Hiermee is geen verandering beoogd ten opzichte van de huidige situatie. Er is altijd sprake van publiek toezicht en niet van privaat toezicht, omdat het toezicht plaatsvindt onder volle publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-Van der Meer