

Vergaderjaar 2021–2022

33 118

Omgevingsrecht

CT

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hebben in hun vergaderingen van 2 en 9 november 2021 gesproken over de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 26 oktober 2021 betreffende het eindrapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), ook bekend als de commissie-Van Aartsen.² De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **SP** hebben met teleurstelling en onbegrip van deze antwoordbrief kennisgenomen en van de wijze waarop de Staatssecretaris heeft gemeend hun vragen te kunnen beantwoorden.

Naar aanleiding hiervan is op 15 november 2021 een nieuwe brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, met daarin wederom vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben zich bij de vragen aangesloten.

De Staatssecretaris heeft op 13 december 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Fiers (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*).

² *Kamerstukken I 2021/2022, 33 118, CO.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 15 november 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben in hun vergaderingen van 2 en 9 november 2021 gesproken over uw brief van 26 oktober 2021 betreffende het eindrapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), ook bekend als de commissie-Van Aartsen.³ De leden van de fracties van GroenLinks en de SP hebben met teleurstelling en onbegrip van deze antwoordbrief kennisgenomen en van de wijze waarop u hebt gemeend hun vragen te kunnen beantwoorden. Niet alleen heeft het beantwoorden van de vragen meer dan dertien weken geduurd, maar ook werden de gestelde vragen naar uw eigen inzicht via een vermeende rode lijn beantwoord. Veel van de door de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **SP** gestelde vragen werden niet of niet volledig beantwoord. Deze leden zullen onder verwijzing naar artikel 68 van de Grondwet daarom onderstaande nadere vragen stellen. De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

Mochten de gestelde vragen wederom niet of niet volledig worden beantwoord, dan zullen deze leden genoodzaakt zijn om alle onderliggende ambtelijke en bestuurlijk stukken, waaronder – maar niet uitsluitend – notities, gespreksverslagen, emailverkeer, conceptstukken en correspondentie, op te vragen inzake de selectie en aanstelling van de commissie-Van Aartsen, de werkwijze van deze commissie en haar eindrapport en wat verder nog nodig is om een antwoord op de door deze leden gestelde vragen te verkrijgen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **SP** stellen vast dat de opdracht die de commissie-Van Aartsen is meegegeven als volgt luidde:

«Welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.»

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP merken op dat de opdracht was om het gehele stelsel te onderzoeken en stellen vast dat dit niet is gebeurd. Het functioneren van de Rijksinspecties als bevoegd gezag voor milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland is niet door de commissie-Van Aartsen onderzocht.

³ Kamerstukken I 2021/2022, 33 118, CO.

Kunt u aangeven of vooraf aan de commissie-Van Aartsen is medege-
deeld dat zij zich moest beperken tot alleen de omgevingsdiensten? Zo ja,
waarom is niet aan het parlement gemeld dat de commissie-Van Aartsen
niet «in het bijzonder» naar de omgevingsdiensten zou kijken, maar alleen
naar de omgevingsdiensten en op geen enkele wijze naar de Rijksin-
specties? Zo nee, wanneer heeft de commissie-Van Aartsen hier zelf toe
besloten en is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, inbegrepen
de ambtelijke ondersteuning, daarover geïnformeerd door de
commissie-Van Aartsen?

Was het voor u op voorhand duidelijk dat de commissie-Van Aartsen door
de tijd die beschikbaar was niet aan de verstrekte opdracht kon voldoen?
Is dit door de commissie-Van Aartsen aangegeven voordat zij aan de
opdracht begon? Heeft u overwogen om meer tijd voor de opdracht aan
de commissie-Van Aartsen te gunnen zodat de commissie wel aan haar
opdracht zou kunnen voldoen? Is er door de commissie om meer tijd
gevraagd?

Hoe is te rijmen dat de commissie-Van Aartsen alleen selectief voor de
omgevingsdiensten verwijst naar de commissie-Mans⁴, terwijl de
commissie-Mans wel heeft gekeken naar het hele stelsel inclusief het
Rijkstoezicht? In dat verband vinden de leden van de fracties van
GroenLinks en de SP het onnavolgbaar dat de commissie-Van Aartsen
spreekt over een toezichtsgat op de omgevingsdiensten terwijl er in het
stelsel ook sprake is van een toezichtsgat op de Rijksinspecties als
vergunningverlener en toezichthouder. Zo is Rijkswaterstaat bijvoorbeeld
het hoogste bevoegd gezag wanneer een lozing vanuit een inrichting of
activiteit plaatsvindt op rijkswater alsook op waterschapswater. In de
casus DuPont / Chemours is het Rijkswaterschap dan ook mede het
bevoegd gezag, zoals dat het geval is bij veel Brzo-inrichtingen⁵.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) wordt in het rapport slechts
genoemd als toezichthouder op de omgevingsdiensten, maar de eigen
bevoegdheidsrol in het VTH-stelsel wordt niet aangekaart door de
commissie-Van Aartsen. Ook de rol van de Minister van Infrastructuur en
Waterstaat als bevoegd gezag, bijvoorbeeld bij defensie-inrichtingen,
wordt niet in het rapport behandeld. De Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit (NVWA) wordt, als belangrijke speler in het VTH-stelsel, in
het rapport evenmin genoemd of onderzocht.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen u of u inziet dat
de commissie-Van Aartsen hiermee slechts naar een deel van het stelsel
heeft gekeken en dat de aanbevelingen zoals die door de commissie-Van
Aartsen zijn gedaan een bredere aanpak voor het hele stelsel noodzakelijk
maken, zoals de commissie-Mans ook adviseerde? Bent u van mening dat
het door de commissie-Van Aartsen geadviseerde Rijkstoezicht op de
omgevingsdiensten belegd kan worden bij de Rijksinspecties die tevens
mede-bevoegd gezag zijn?

Deelt u de mening van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP
dat, als het uitgangspunt is dat er onafhankelijk toezicht gewenst is op
vergunningverlening, toezicht en handhaving, dit toezicht er dan ook moet
zijn op de Rijksinspecties als vergunningverlener, toezichthouder en
handhaver? Bent u voorstander van een onafhankelijke landelijke

⁴ «De tijd is rijp» (advies van de commissie-Mans, het Onderzoeksteam herziening handhavings-
stelsel VROM-regelgeving) (*Kamerstukken II 2007/2008*, 22 343, nr. 201, b1).

⁵ Inrichtingen waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en die vallen
onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

toezichthouder die toezicht houdt op zowel de omgevingsdiensten als de Rijksinspecties?

In het licht van het voorgaande begrijpen de leden van de fracties van GroenLinks en de SP dan ook niet uw antwoord dat er in de toekomst misschien gekeken kan worden naar de rol van de Rijksinspecties als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Deze leden vragen u nogmaals met klem naar de bereidwilligheid om, vanuit de urgentie van de situatie om het gehele stelsel te verbeteren, alsnog spoedig aanvullend onderzoek te laten doen naar het functioneren van de Rijksinspecties binnen het stelsel van milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening.

De fractieleden van GroenLinks en de SP herhalen hun vraag waarom de commissie-Van Aartsen niet meer aandacht heeft besteed aan de rol van het Rijk bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Zo was het Rijk zeer terughoudend om zijn invloed en zeggenschap te gebruiken bij de oprichting van Netwerk-RUD's⁶ en heeft het Rijk ook geen doortastend optreden laten zien indien gemeenten weigerden zich aan te sluiten bij een omgevingsdienst binnen hun eigen veiligheidsregio. Deze leden vragen u om hier alsnog op te reflecteren.

Kunt u nader duiden met wie de leden van de commissie-Van Aartsen hebben gesproken over koepelvergunningen en op welke koepelvergunningen de commissie-Van Aartsen doelt als er gesproken wordt over positieve ervaringen. Betreft het daarbij positieve ervaringen van de bevoegde gezagen of positieve ervaringen van bedrijven?

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP stellen vast dat de commissie-Van Aartsen bij haar oordeel over het stelsel een belangrijk deel van het stelsel, het Rijk als bevoegd gezag, niet in haar afwegingen heeft betrokken. Daarmee is naar de mening van deze leden over het stelsel als geheel geen oordeel te geven. Deze leden vragen u waarom de commissie-Van Aartsen geen aandacht heeft besteed aan de afspraak na de commissie-Mans, inhoudende dat bij het inrichten van de omgevingsdiensten ook door het Rijk als bevoegd gezag taken bij de omgevingsdiensten zouden worden ondergebracht. Bij de uitvoering heeft het Rijk echter steeds geweigerd ook een vervolg te geven aan die afspraak waarmee naar de mening van deze leden een integrale werkwijze van omgevingsdiensten minimaal werd bemoeilijkt en op onderdelen onmogelijk werd gemaakt. Kunt u in aanvulling op de commissie-Van Aartsen hierop reflecteren?

Het oordeel van de commissie-Van Aartsen dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans (namelijk: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit) is dan ook een gemankeerd oordeel naar mening van deze leden. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen u te reflecteren op het ontbreken van een oordeel van de commissie-Van Aartsen over het Rijk als bevoegd gezag, omdat zonder dit oordeel geen conclusies kunnen worden verbonden aan het functioneren van het stelsel als geheel.

De commissie-Van Aartsen stelt dat de uitvoering niet op afstand staat van het politiek-bestuurlijk gezag. De leden van de fracties van GroenLinks en de SP verzoeken u bij de (voormalige) commissie-Van Aartsen na te vragen hoe zij dit ziet bij de Rijksdiensten die als (gedelegeerd) bevoegd

⁶ Regionale Uitvoeringsdiensten.

gezag functioneren voor de ministers als bevoegd gezag. Acht de commissie-Van Aartsen die afstand tot het politiek-bestuurlijk gezag bij de uitvoering wel op orde bij het Rijk, zo vragen deze leden u.

In vervolg daarop vragen deze leden u bij de commissie-Van Aartsen na te gaan of de robuustheid en kritische massa voldoende zijn bij bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de NVWA en de ILT om de VTH-opgave te kunnen realiseren.

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen ook of u bij de commissie-Van Aartsen na kunt gaan of zij de informatie-uitwisseling en kennisopbouw voldoende gegarandeerd vindt bij de Rijksinspecties om toezicht effectief uit te kunnen voeren en aan kunnen te sluiten op de strafrechten, nu de commissie-Van Aartsen vaststelt dat bij invoering van de Omgevingswet er verschuiving plaats zal vinden van vergunning-verlening naar handhaving?

Kunt u de conclusies van de commissie-Van Aartsen voor het gehele stelsel nogmaals toelichten en daarbij betrekken hoe die zouden moeten luiden indien rekening wordt gehouden met het Rijk als mede-bevoegd gezag?

Heeft u, bestuurlijk dan wel ambtelijk, een of meerdere conceptversies van het eindrapport van de commissie-Van Aartsen voorgelegd gekregen? Zo ja, hoeveel en heeft dit geleid tot aanpassingen in het eindrapport? Zijn er andere instanties die het eindrapport in concept voorgelegd hebben gekregen? Zo ja, welke en heeft dit geleid tot aanpassingen in het rapport?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2021

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de nadere vragen die op 15 november 2021 zijn gesteld door de leden van GroenLinks, de SP en de PvdD van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving naar aanleiding van het rapport «Om de leefomgeving», met het kenmerk 168656.04U.

In mijn brief van 26 oktober jl. aan uw Kamer⁷ heb ik aangeven dat ik werk aan een hoofdlijnennotitie (hierna: Kamerbrief Versterking VTH-stelsel) die ik voor het kerstreces aan de Tweede Kamer en uw Kamer zal sturen. U ontvangt deze Kamerbrief Versterking VTH-stelsel gelijktijdig met deze antwoorden met een separate brief.

In de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel ga ik in op de acties die nodig zijn om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg

⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 33 118, CO

ANTWOORDEN OP VRAGEN EERSTE KAMER 168656.04U

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, de SP en PvdD

Vraag 1:

Kunt u aangeven of vooraf aan de commissie Van Aartsen is medegedeeld dat zij zich moest beperken tot alleen de omgevingsdiensten? Zo ja, waarom is niet aan het parlement gemeld dat de commissie Van Aartsen niet «in het bijzonder» naar de omgevingsdiensten zou kijken, maar alleen naar de omgevingsdiensten en op geen enkele wijze naar de Rijksinspecties? Zo nee, wanneer heeft de commissie Van Aartsen hier zelf toe besloten en is het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, inbegrepen de ambtelijke ondersteuning, daarover geïnformeerd door de commissie Van Aartsen?

Antwoord vraag 1:

Ik hecht eraan te benadrukken dat de commissie Van Aartsen onafhankelijk was. Vanuit mijn voorganger is een adviesvraag bij de commissie Van Aartsen uitgezet. De commissie Van Aartsen heeft, mede vanwege de beperkte tijd, zelf haar opdracht verder afgebakend en bekeken hoe zij het proces wilde inrichten en wie zij wilde bevragen. Hierbij liep de commissie Van Aartsen er tegenaan dat niet alle data voorhanden waren en vergelijkbaar waren.

De commissie Van Aartsen is op voorhand niet medegedeeld dat zij zich moest beperken tot de omgevingsdiensten. Wel was in de (brede) opdracht richting de commissie opgenomen om in ieder geval naar omgevingsdiensten te kijken (citaat opdracht aan commissie): *«welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.»*

De commissie Van Aartsen heeft in paragraaf 1.3.1 van haar rapport⁸ het volgende opgenomen (citaat uit rapport):

«De commissie heeft de opdracht opgevat als een zoektocht naar mogelijkheden voor het vergroten van de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel, door:

- een effectiever en slagvaardiger VTH-stelsel;*
- borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten;*
- een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel.*

De commissie heeft ervoor gekozen om ook de toekomstbestendigheid van het stelsel aan een nadere beschouwing te onderwerpen. De commissie heeft daarbij vooral gekeken naar de impact van de komst van de Omgevingswet en de invloed van het streven naar een circulaire economie.»

⁸ Eerste Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 118, BW

Vraag 2:

Was het voor u op voorhand duidelijk dat de commissie Van Aartsen door de tijd die beschikbaar was niet aan de verstrekte opdracht kon voldoen? Is dit door de commissie Van Aartsen aangegeven voordat zij aan de opdracht begon? Heeft u overwogen om meer tijd voor de opdracht aan de commissie Van Aartsen te gunnen zodat de commissie wel aan haar opdracht zou kunnen voldoen? Is er door de commissie om meer tijd gevraagd?

Antwoord vraag 2:

Nee, dit was niet op voorhand duidelijk. Op 14 september 2020 heeft de heer Van Aartsen met mijn voorganger gesproken en hierbij aangegeven wat de commissie zag als scope van hun opdracht, gezien de gestelde termijn waarop het advies moest worden geleverd. Door de voorzitter is in datzelfde gesprek aangegeven wat de richting van de commissie zou worden. De commissie heeft haar opdracht opgevat als een zoektocht naar mogelijkheden voor het vergroten van de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel, door:

- een effectiever en slagvaardiger VTH-stelsel;
- borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten;

een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel (zie ook het antwoord op vraag 1).

Op 1 maart 2021 heeft de heer Van Aartsen gesproken met mijn voorganger ter voorbereiding op het overhandigingsmoment op 4 maart 2021 en heeft hierbij aangegeven wat de hoofdlijnen van het advies waren.

De commissie Van Aartsen was gevraagd om uiterlijk 31 januari 2021 haar advies op te leveren (conform Instellingsbesluit van 17 juli 2020). Op verzoek van de commissie Van Aartsen is deze datum opgeschoven naar eind februari 2021. In het overleg van 14 september 2020 tussen de heer Van Aartsen en mijn voorganger is aangegeven het advies van de commissie onder andere van belang te vinden als inspiratie richting een nieuw regeerakkoord. Afgesproken is om het overhandigingsmoment begin maart 2021, voor de verkiezingen, te laten plaatsvinden.

Vraag 3:

Hoe is te rijmen dat de commissie Van Aartsen alleen selectief voor de omgevingsdiensten verwijst naar de commissie Mans, terwijl de commissie Mans wel heeft gekeken naar het hele stelsel inclusief het Rijkstoezicht?

Antwoord vraag 3:

De commissie Van Aartsen geeft in haar rapport aan dat zij zich vooral heeft gericht op de vraag hoe het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegd gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen. De commissie Van Aartsen ziet de omgevingsdiensten als hét aangrijpingspunt om het VTH-stelsel te versterken. De commissie geeft aan dat zij hiervoor alle beschikbare informatie, eerder uitgevoerde onderzoeken en evaluaties heeft gebruikt (zie pagina 9 e.v. in paragraaf 1.3.2). De commissie heeft hierop een zogenoemde secundaire analyse uitgevoerd. Over deze secundaire analyse zegt de commissie het volgende (citaat rapport): «*waarbij de commissie op basis van bestaand materiaal een eigen oordeel heeft gevormd over het VTH-stelsel als geheel.*»

De commissie Van Aartsen heeft ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel. De bedoeling van het stelsel zoals geformuleerd

door de commissie Mans uit 2008 («De tijd is rijp») is door de commissie Van Aartsen gebruikt als uitgangspunt.

Ik onderschrijf het door de commissie Van Aartsen verwoorde belang van stevige omgevingsdiensten als fundament onder het VTH-stelsel. Om het VTH-stelsel te versterken, moet het fundament onder dit stelsel op orde zijn en niet langer onderwerp van discussie zijn.

Vraag 4:

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen u of u inziet dat de commissie Van Aartsen hiermee slechts naar een deel van het stelsel heeft gekeken en dat de aanbevelingen zoals die door de commissie Van Aartsen zijn gedaan een bredere aanpak voor het hele stelsel noodzakelijk maken, zoals de commissie Mans ook adviseerde?

Antwoord vraag 4:

De commissie Van Aartsen geeft in haar rapport duidelijk aan dat zij naar het gehele stelsel heeft gekeken (zie ook antwoord op vraag 3). Maar zij kiest als aangrijpingspunt ter verbetering van het VTH-stelsel, voor het verstevigen van de omgevingsdiensten. Zoals de commissie Van Aartsen in haar rapport aangeeft, kiest zij ervoor om niet te tornen aan de uitgangspunten van het stelsel, maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Zij maakt die keuze om te voorkomen dat alle aandacht zou uitgaan naar reorganisaties en herschikking van de gezagsrelaties in plaats van het versterken van de uitvoering. De commissie Van Aartsen acht echter ingrijpende aanpassingen van de uitvoering van het stelsel wel nodig, wil het nu en in de toekomst voldoende voorbereid zijn op alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving.

De commissie Van Aartsen geeft in haar rapport aan bij de formulering van knelpunten en oplossingsrichtingen te hebben teruggegrepen op de intentie van het VTH-stelsel zoals geformuleerd in de adviezen van de commissie Mans¹. De commissie Van Aartsen heeft in eerste instantie knelpunten en oplossingsrichtingen geordend in vijf categorieën, namelijk:

- nabijheid en onafhankelijkheid,
- robuustheid en kritische massa,
- informatie-uitwisseling en kennisdeling,
- interbestuurlijk toezicht,
- governance van het stelsel.

Gezien de beschikbare informatie, onderzoeken en evaluaties die eerder zijn uitgevoerd, heeft de commissie Van Aartsen ervoor gekozen om geen aanvullend onderzoek over het VTH-stelsel te verrichten. In plaats daarvan heeft zij beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen. Dit is een vorm van secundaire analyse, waarbij de commissie Van Aartsen op basis van bestaand materiaal een eigen oordeel heeft gevormd over het VTH-stelsel als geheel. De commissie geeft hierbij aan dat het stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. En doordat het stelsel niet functioneert zoals is bedoeld ontstaat vermijdbare milieuschade.

Vraag 5:

Bent u van mening dat het door de commissie Van Aartsen geadviseerde Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten belegd kan worden bij de Rijksinspecties die tevens mede-bevoegd gezag zijn?

¹ De tijd is rijp (advies van de commissie Mans, het Onderzoeksteam herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving), 2008

Antwoord vraag 5:

Ik denk dat het mogelijk is om het door de commissie Van Aartsen geadviseerde rijktoezicht te beleggen bij een rijksinspectie die tevens een bevoegd gezag is. Dit gebeurt nu al in het stelsel van interbestuurlijk toezicht (IBT) op basis van de wet revitalisering generiek toezicht waarbij een hogere overheidslaag toezicht houdt op een lagere overheidslaag: de provincie (mede bevoegd gezag) houdt toezicht op de gemeenten (ook bevoegd gezag); het Rijk (mede bevoegd gezag) houdt toezicht op de provincies (ook bevoegd gezag). In het milieudomein houdt de Inspectie Leefomgeving en Transport dan ook toezicht op de taakuitoefening van de provincies.

Ik heb laten uitzoeken of het juridisch mogelijk is om rijktoezicht op de omgevingsdiensten in te richten. De conclusie van dat onderzoek is dat om rijktoezicht bij taakverwaarlozing mogelijk te maken, de Bijlage bij de Gemeentewet moet worden aangevuld met de Omgevingswet. Hiermee kan het Rijk toezicht houden op de gemeentelijke invulling van de zorgplicht. De rechtvaardiging hiervan is de noodzaak van een goede handhaving.

In de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel geef ik aan dat ik twee zaken tegen elkaar afweeg: de ingrijpende voorstellen van de commissie Van Aartsen die de indruk wekken dat het Rijk op deze manier decentrale bevoegdheden overneemt en de instrumenten die de voorstellen mij als stelselverantwoordelijke geven om het fundament van het VTH-stelsel te waarborgen. Dit instrumentarium is nodig om het VTH-stelsel te versterken en te waarborgen zonder dat daarbij aan de bevoegdheidsverdeling gesleuteld wordt. Met dit instrumentarium zal mijn stelselverantwoordelijkheid niet langer een fictie zijn.

Deze punten tegen elkaar afwegend zet ik – naast een stevigere invulling van het horizontaal toezicht door gemeenteraden en provinciale staten – in op een gedeeltelijke opvolging van de voorstellen van de commissie Van Aartsen. Met provincies, gemeenten en omgevingsdiensten wil ik een systeem voor visitatie van omgevingsdiensten inrichten. Hierbij wordt een tweejaarlijkse cyclus voorzien voor het opzetten en organiseren van de visitatie, zelf te organiseren als omgevingsdienst, de visitatie zelf, het verwerken van de verbeterpunten in het kwaliteitssysteem en centraal rapporteren. In 2022 zou de eerste visitatieronde al kunnen starten.

Daarnaast kan de ILT het functioneren van het VTH-stelsel thematisch en signalerend onderzoeken en monitoren. De uitkomst van deze onderzoeken worden gepresenteerd aan de Staatssecretaris van IenW, die het onderzoek vergezeld van een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer stuurt. Ook bespreekt de Staatssecretaris van IenW in het Bestuurlijk Omgevingsberaad de uitkomsten van het onderzoek met de andere overheden die verantwoordelijk zijn voor het VTH-stelsel. In het geval dat de ILT in het onderzoek onverhoopt een signaal van evidente taakverwaarlozing signaleert, zal de Staatssecretaris van IenW zelf actie ondernemen of als stelselverantwoordelijke de toezichthoudende provincie hiervan in kennis stellen. Deze provincie dient dan vervolgens de escalatieladder voor het IBT in werking te stellen. Het IBT wordt toegepast volgens een escalatieladder waarmee sprake is van hoor en wederhoor. Deze interventieladder kent zes stappen die start met signaleren en eindigt met het definitief toepassen van het instrumentarium zoals indeplaatsstelling.

Vraag 6:

Deelt u de mening van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP dat, als het uitgangspunt is dat er onafhankelijk toezicht gewenst is op vergunningverlening, toezicht en handhaving, dit toezicht er dan ook moet

zijn op de Rijksinspecties als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver?

Antwoord vraag 6:

Democratische controle op de rijksinspecties vindt plaats door het parlement.

Hiervoor is de regeling van de Minister-President inzake vaststelling aanwijzingen inzake de rijksinspecties¹⁰ die ziet op de uitoefening van de toezichtstaken door rijksinspecties.

Alle rijksinspecties zijn onafhankelijk. De verantwoordelijk Minister kan op basis van deze regeling algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan een rijksinspectie. Als de Minister een algemene aanwijzing geeft, wordt deze gepubliceerd in de Staatscourant. Als hij een bijzondere aanwijzing geeft, zendt de Minister deze onverwijld naar de Staten-Generaal. Daarbij mag een bijzondere aanwijzing niet zien op het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden; de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.

Vraag 7:

Bent u voorstander van een onafhankelijke landelijke toezichthouder die toezicht houdt op zowel de omgevingsdiensten als de Rijksinspecties?

Antwoord vraag 7:

In de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel die ik u gelijktijdig met deze brief stuur, ga ik in op mijn voornemen om onderzoek te doen hoe de ILT het functioneren van het VTH-stelsel kan onderzoeken en monitoren.

Vraag 8:

In het licht van het voorgaande begrijpen de leden van de fracties van GroenLinks en de SP dan ook niet uw antwoord dat er in de toekomst misschien gekeken kan worden naar de rol van de Rijksinspecties als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. Deze leden vragen u nogmaals met klem naar de bereidwilligheid om, vanuit de urgentie van de situatie om het gehele stelsel te verbeteren, alsnog spoedig aanvullend onderzoek te laten doen naar het functioneren van de Rijksinspecties binnen het stelsel van milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening.

Antwoord vraag 8:

Gezien de urgentie van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen, focus ik eerst op de opvolging van de aanbevelingen van de commissie. Ik verwacht dat hiermee het fundament van het VTH-stelsel wordt versterkt.

In de probleemanalyse gaat de commissie Van Aartsen niet expliciet in op het functioneren van de rijksinspecties in het VTH-stelsel. Na de besluitvorming over de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen lijkt het mij zinvol om bij een volgend evaluatiemoment ook de rijksinspecties en de rol van het Rijk als bevoegd gezag binnen het VTH-stelsel mee te nemen.

Zoals vastgelegd in de Wabo (en in de toekomst ook in de Omgevingswet) vindt elke twee jaar een onderzoek plaats naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. In 2023 vindt dit onderzoek weer plaats. De voorbereidingen hiervoor beginnen in 2022, waarbij onderzoek naar het

¹⁰ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

functioneren van de rijksinspecties en de rol van het Rijk als bevoegd gezag onderdeel vormen van de evaluatie.

Vraag 9:

De fractieleden van GroenLinks en de SP herhalen hun vraag waarom de commissie Van Aartsen niet meer aandacht heeft besteed aan de rol van het Rijk bij de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Zo was het Rijk zeer terughoudend om zijn invloed en zeggenschap te gebruiken bij de oprichting van Netwerk-RUD's en heeft het Rijk ook geen doortastend optreden laten zien indien gemeenten weigerden zich aan te sluiten bij een omgevingsdienst binnen hun eigen veiligheidsregio. Deze leden vragen u om hier alsnog op te reflecteren.

Antwoord vraag 9:

De commissie Van Aartsen gaat in haar rapport niet in op de rol van het Rijk als het gaat om het oprichten van de omgevingsdiensten.

Dertien jaar geleden is gestart met de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Mans. Bij de opvolging van deze aanbevelingen zijn de aanbevelingen in afgezwakte vorm opgevolgd waardoor het VTH-stelsel nu is zoals het is. Voor een goed functionerend VTH-stelsel zijn verschillende partijen verantwoordelijk: ikzelf als stelselverantwoordelijke, gemeenten en provincies als bevoegd gezag, omgevingsdiensten als hoeder van de uitvoering en u als wetgevende en controlerende macht. Samen met alle betrokken partijen in het VTH-stelsel wil ik het voortouw nemen om het VTH-stelsel te verbeteren en de positie van omgevingsdiensten te verstevigen. Dit vraagt van alle overheidslagen extra inzet en bereidheid tot veranderingen. Hierbij heb ik de steun van uw Kamer nodig.

Vraag 10:

Kunt u nader duiden met wie de leden van de commissie Van Aartsen hebben gesproken over koepelvergunningen en op welke koepelvergunningen de commissie-Van Aartsen doelt als er gesproken wordt over positieve ervaringen. Betreft het daarbij positieve ervaringen van de bevoegde gezagen of positieve ervaringen van bedrijven?

Antwoord vraag 10:

De commissie Van Aartsen heeft gesproken met een aantal vertegenwoordigers van brancheorganisaties (zie paragraaf 8.3 in rapport) en heeft ook schriftelijke input ontvangen. Het gaat dan om: VNO-NCW, VNCI, VNPI en Votob. Met hen is onder meer gesproken over het fenomeen koepelvergunning. De koepelvergunning voor het terrein Chemelot is op dit moment de enige koepelvergunning in Nederland. Het bedrijfsleven heeft richting de commissie Van Aartsen aangegeven positief tegenover het fenomeen koepelvergunningen te staan.

Vraag 11:

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP stellen vast dat de commissie-Van Aartsen bij haar oordeel over het stelsel een belangrijk deel van het stelsel, het Rijk als bevoegd gezag, niet in haar afwegingen heeft betrokken. Daarmee is naar de mening van deze leden over het stelsel als geheel geen oordeel te geven. Deze leden vragen u waarom de commissie-Van Aartsen geen aandacht heeft besteed aan de afspraak na de commissie-Mans, inhoudende dat bij het inrichten van de omgevingsdiensten ook door het Rijk als bevoegd gezag taken bij de omgevingsdiensten zouden worden ondergebracht. Bij de uitvoering heeft het Rijk echter steeds geweigerd ook een vervolg te geven aan die afspraak waarmee naar de mening van deze leden een integrale werkwijze van

omgevingsdiensten minimaal werd bemoeilijkt en op onderdelen onmogelijk werd gemaakt.

Kunt u in aanvulling op de commissie Van Aartsen hierop reflecteren? Het oordeel van de commissie Van Aartsen dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans (namelijk: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit) is dan ook een geman-keerd oordeel naar mening van deze leden.

Antwoord vraag 11:

Zie ook het antwoord op vraag 4.

Wat betreft het inbrengen van rijkstaken bij omgevingsdiensten is in de packagedeal (deelnemende partijen packagedeal: VNG, IPO en het Rijk) uit 2009 afgesproken dat het Rijk voor 1 januari 2010 nagaat welke vergun-ningen en toezichtstaken waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, per 1 januari 2012 aan de regionale diensten zullen worden overgedragen. Na het sluiten van de packagedeal is het interbestuurlijk programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) gestart. Dit programma liep tot eind 2012. In één van de projecten onder dit programma is onderzocht welke rijkstaken in aanmerking konden komen voor overdracht aan de omgevingsdiensten. De uitkomst van het onderzoek was dat geen taken zijn gevonden die hiervoor in aanmerking kwamen.

Wel wordt nu (en in de toekomst) vanuit het rijk geschakeld met omgevingsdiensten als het bijvoorbeeld gaat om subsidie voor het uitvoeren van bodemtaken en toezicht op voor het rijk belangrijke onderwerpen als de energiebesparingsplicht.

Vraag 12:

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen u te reflecteren op het ontbreken van een oordeel van de commissie Van Aartsen over het Rijk als bevoegd gezag, omdat zonder dit oordeel geen conclusies kunnen worden verbonden aan het functioneren van het stelsel als geheel.

Antwoord vraag 12:

Ik verwijs u graag naar het antwoord op vraag 4 en 11. De commissie Van Aartsen geeft aan naar het gehele stelsel te hebben gekeken, maar heeft geen conclusie dan wel aanbeveling opgesteld als het gaat over het Rijk als bevoegd gezag.

Vraag 13:

Acht de commissie Van Aartsen die afstand tot het politiek-bestuurlijk gezag bij de uitvoering wel op orde bij het Rijk, zo vragen deze leden u.

Antwoord vraag 13:

De commissie Van Aartsen gaat op pagina 48 van haar rapport in op het verschil tussen bijvoorbeeld de ILT en de omgevingsdiensten. De commissie Van Aartsen verwijst ook naar de werkwijze van de rijksinspecties.

Gewerkt wordt volgens de regeling van de Minister-President inzake vaststelling aanwijzingen inzake de rijksinspecties die ziet op de uitoe-fening van de toezichtstaken door rijksinspecties (zie ook het antwoord op vraag 6). Alle rijksinspecties zijn onafhankelijk. De verantwoordelijk Minister kan op basis van deze regeling algemene en bijzondere aanwij-zingen geven aan een rijksinspectie. Als de Minister een algemene aanwijzing geeft, wordt deze gepubliceerd in de Staatscourant. Als hij een

bijzondere aanwijzing geeft, zendt de Minister deze onverwijld naar de Staten-Generaal. Daarbij mag een bijzondere aanwijzing niet zien op het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden; de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.

De commissie Van Aartsen zag hierin een belangrijk positief verschil met de situatie bij de omgevingsdiensten: rijksinspecties kunnen niet kan afwijken van de handhavingsplicht. Een dergelijke constructie is voor decentrale overheden niet opgenomen in de wet. In kamerbrief Versterking VTH-stelsel geef ik aan samen met provincies en gemeenten een voorstel te formuleren hoe dit op decentraal niveau georganiseerd wordt.

Vraag 14:

In vervolg daarop vragen deze leden u bij de commissie Van Aartsen na te gaan of de robuustheid en kritische massa voldoende zijn bij bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de NVWA en de ILT om de VTH-opgave te kunnen realiseren.

Antwoord vraag 14:

Met het opleveren van haar rapport op 4 maart 2021 is de commissie Van Aartsen opgeheven. Het is niet mijn intentie om de commissie Van Aartsen opnieuw in te stellen en een nieuwe opdracht te verlenen. De commissie Van Aartsen heeft geen conclusie getrokken met betrekking tot de robuustheid en kritische massa voor de rijksinspecties. Dit is een vraag die in een volgend tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH een plek kan krijgen.

Vraag 15:

De leden van de fracties van GroenLinks en de SP vragen ook of u bij de commissie Van Aartsen na kunt gaan of zij de informatie-uitwisseling en kennisopbouw voldoende gegarandeerd vindt bij de Rijksinspecties om toezicht effectief uit te kunnen voeren en aan kunnen te sluiten op de strafrechten, nu de commissie Van Aartsen vaststelt dat bij invoering van de Omgevingswet er verschuiving plaats zal vinden van vergunningverlening naar handhaving?

Antwoord vraag 15:

De commissie Van Aartsen is op 4 maart 2021 opgeheven. Ik kan de commissie Van Aartsen dan ook niet meer raadplegen.

In paragraaf 5.4 van haar rapport stelt de commissie Van Aartsen:

«Wat betreft informatie-uitwisseling en kennisdeling onderschrijft de commissie de constatering van de Algemene Rekenkamer. Correcte informatievoorziening is noodzakelijk voor het effectief uitoefenen van toezicht en het garanderen van aansluiting op de strafrechten. Daarbij gaat informatie-uitwisseling verder dan louter data tussen omgevingsdiensten uitwisselen. Het gaat namelijk ook om patroonherkenning, het delen van ervaringen en kennisontwikkeling.»

Informatie-uitwisseling over VTH moet door alle partijen in het VTH-stelsel gebeuren. Ik vind het essentieel dat dit zo snel mogelijk op orde komt: een goede, krachtige informatiepositie is noodzakelijk voor een sterk en goed functionerend VTH-stelsel. Het gaat hierbij om de beschikbaarheid, volledigheid, juistheid en kwaliteit van data en vervolgens de uitwisseling hiervan tussen alle betrokken toezichthouders in de keten. Als dit niet op

orde is, kan toezicht zowel landelijk als regionaal niet effectief worden uitgevoerd. In de Kamerbrief Versterking VTH-stelsel ga ik hier nader op in.

Vraag 16:

Kunt u de conclusies van de commissie Van Aartsen voor het gehele stelsel nogmaals toelichten en daarbij betrekken hoe die zouden moeten luiden indien rekening wordt gehouden met het Rijk als mede-bevoegd gezag?

Antwoord vraag 16:

Zie ook het antwoord op vraag 4 en 13: De commissie Van Aartsen geeft in haar rapport duidelijk aan dat zij naar het gehele stelsel heeft gekeken. Maar zij kiest als aangrijpingspunt ter verbetering van het VTH-stelsel, voor het verstevigen van de omgevingsdiensten.

Gezien de urgentie van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen, focus ik eerst op de opvolging van de aanbevelingen van de commissie. Ik verwacht dat hiermee het fundament van het VTH-stelsel wordt versterkt. In de probleemanalyse gaat de commissie Van Aartsen niet expliciet in op het functioneren van de rijksinspecties in het VTH-stelsel. Na de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen lijkt het mij zinvol om bij een evaluatie ook de rijksinspecties en de rol van het Rijk als bevoegd gezag binnen het VTH-stelsel mee te nemen. Zoals vastgelegd in de Wabo (en in de toekomst ook in de Omgevingswet) vindt elke twee jaar een onderzoek plaats naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. In 2023 staat dit onderzoek weer op stapel. De voorbereiding hiervoor begint in 2022. Ik zal dit ook meegeven aan mijn opvolger in het nieuwe kabinet.

Vraag 17:

Heeft u, bestuurlijk dan wel ambtelijk, een of meerdere conceptversies van het eindrapport van de commissie Van Aartsen voorgelegd gekregen? Zo ja, hoeveel en heeft dit geleid tot aanpassingen in het eindrapport? Zijn er andere instanties die het eindrapport in concept voorgelegd hebben gekregen? Zo ja, welke en heeft dit geleid tot aanpassingen in het rapport?

Antwoord vraag 17:

Nee, mijn voorganger heeft geen conceptversie van het eindrapport ontvangen. Wel heeft de voorzitter van de commissie Van Aartsen vlak voor de officiële overhandiging (1 maart 2021) van het rapport mondeling aangegeven wat de hoofdlijnen van de adviezen zijn.

Het conceptrapport is niet aan andere instanties voorgelegd. De commissie Van Aartsen heeft ter aanscherping van haar voorlopige adviezen deze voorgelegd aan een aantal deskundigen en betrokkenen bij het VTH-stelsel. Vanuit hun bestuurlijke, professionele of wetenschappelijke achtergrond hebben zij gereflecteerd op de analyse van de commissie Van Aartsen en op de verwachte effectiviteit van de adviezen. Een lijst met de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage bij het rapport (pagina 56, paragraaf 8.3).

Ook heeft een aantal ambtelijke reflectiesessies plaatsgevonden. Op 15 februari 2021 met het IPO, op 16 februari 2021 met de VNG en op 18 februari 2021 met Omgevingsdienst NL. In deze sessies heeft de commissie Van Aartsen mondeling toegelicht wat haar conclusies zijn en wat de lijn van aanbevelingen zou worden, daarop kon door de betreffende partij gereflecteerd worden.

Verder heeft de commissie Van Aartsen op 19 februari 2021 gesproken met de leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb). De commissie Van Aartsen heeft in deze bijeenkomst toegelicht wat haar bevindingen waren en wat de lijn van het advies zou worden. De leden van het BOb hebben in dit overleg kunnen reflecteren op deze bevindingen. Hierop heeft de commissie Van Aartsen nog een reactie gegeven (zie paragraaf 8.5 rapport «Om de leefomgeving») en hierbij aangegeven op welke punten nog een verduidelijking in het rapport heeft plaatsgevonden (financiering, boa's bij omgevingsdiensten en de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdiensten).