

Vergaderjaar 2020–2021

33 118

Omgevingsrecht

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 197

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2021

Met deze brief informeer ik u zoals toegezegd over de voortgang van de kabinetsreactie op het eindrapport «Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur» van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)¹ onder voorzitterschap van de heer Van Aartsen.

In deze brief ga ik mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) ook in op het rapport «Handhaven in het duister» van de Algemene Rekenkamer dat op 30 juni jl. is gepubliceerd². In navolging van het deelrapport van de Algemene Rekenkamer in januari «Een onzichtbaar probleem»³ heeft de Algemene Rekenkamer op 30 juni 2021 het tweede en laatste deel van haar rapport «Handhaven in het duister, de aanpak van milieucriminaliteit en milieuovertredingen» gepubliceerd. Tijdens het CD Externe Veiligheid van 1 juli 2021 heeft u specifiek gevraagd om een reactie op het nawoord van de Algemene Rekenkamer in het rapport.

Ik heb de hierboven genoemde rapporten gelezen en onderschrijf de zeer stevige conclusies die over het VTH-stelsel en de aanpak van milieucriminaliteit in de verschillende rapporten zijn getrokken. Gezien de urgentie van het onderwerp en de indringendheid van de aanbevelingen die zijn gedaan, heb ik aangegeven het van groot belang te achten dat de implementatie van de aanbevelingen met urgentie wordt opgepakt en met de verschillende partijen wordt voorbereid, zodat een volgend kabinet spoedig tot vervolgstappen kan komen. Een beter functionerend en effectiever VTH-stelsel is naar mijn overtuiging noodzakelijk voor een schone en veilige leefomgeving. Eerder beantwoordde mijn ambtsvoor-

¹ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 295

² Kamerstuk 22 343, nr. 297

³ Kamerstuk 22 343, nr. 294

ganger uw feitelijke vragen over dit rapport⁴ en gaf zij hierop een toelichting tijdens het Commissiedebat Externe Veiligheid op 1 juli jl.

Omdat de rapporten van de adviescommissie VTH en de Algemene Rekenkamer zich deels op hetzelfde werkveld richten en de aanbevelingen samenhang kennen, worden deze aanbevelingen gezamenlijk opgepakt. Dat gebeurt waar mogelijk al in het bestaande programma «Liever een goede buur». Met de voorgenomen kabinetsreactie worden waar nodig aanvullende activiteiten en maatregelen voorgesteld.

Vorbereiding kabinetsreactie rapport Adviescommissie VTH

Op 4 maart 2021 heeft u het rapport van de Adviescommissie VTH ontvangen. In de aanbiedingsbrief bij het rapport is het belang van het rapport onderstreept en is aangegeven dat het rapport zorgvuldige aandacht en een integrale opvolging van de aanbevelingen verdient.

Gezien de urgentie van het onderwerp is de ambtelijke voorbereiding voor deze kabinetsreactie voortvarend gestart en ik heb opdracht gegeven deze onverkort voort te zetten. Er zijn drie aanvullende onderzoeken en drie quick scans uitgezet. Twee van de drie onderzoeken en de drie quick scans worden begin september afgerond. De uitkomsten van de drie quick scans worden onderdeel van het rapport over het kwantitatieve onderzoek. De stakeholderanalyse (het derde onderzoek) loopt langer door en de input hiervan gebruik ik in de stakeholderdialoog in het najaar.

Ik verwacht dat het eindrapport, inclusief de drie quick scans (zie de bijlage bij deze brief voor een korte beschrijving van de onderzoeken en de quick scans) volgens planning worden opgeleverd waarna ik het medio september aan u zal toesturen.

De resultaten van de onderzoeken en de drie quick scans zullen worden meegenomen bij het opstellen van de kabinetsreactie op het rapport van de Adviescommissie VTH. In de kabinetsreactie zal worden aangegeven hoe opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de adviescommissie. De komende tijd zal ik de verschillende stakeholders hier uiteraard bij betrekken.

Rapport «Handhaven in het duister» Algemene Rekenkamer

De resultaten van het onderzoek vinden mijn collega van JenV, Minister Grapperhaus, en ik, net als de Algemene Rekenkamer, zorgwekkend. Uit verschillende casussen bleek al eerder dat het niet altijd goed gaat met het toezicht en/of de handhaving van milieuovertredingen. Hierdoor leefden al eerder vragen en zorgen over de effectiviteit van het VTH-stelsel. Om die reden is de eerder genoemde Adviescommissie VTH ingesteld en om advies gevraagd met betrekking tot de verbetering van het VTH-stelsel. Parallel hieraan zijn wij gezamenlijk gestart met het programma «Liever een goede buur», dit in vervolg op de aanbevelingen uit het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de VTH-taken en het CCV- rapport met knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit in 2019⁵.

Wij zetten hierbij in op:

- Meer en beter zicht en sturing op de effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving moeten bijdragen aan het snel opheffen van overtredingen;

⁴ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 296

⁵ Kamerstuk 33 118, nr. 122

- Betere mogelijkheden voor het Rijk om te kunnen sturen of te interveniëren. Het bevoegd gezag is en blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken. Maar in gevallen dat het Rijk constateert dat de effectiviteit ernstig tekortschiet moeten er mogelijkheden zijn om dit snel aan te pakken;
- Goede borging van de onafhankelijkheid van het toezicht.

In het nawoord van de Algemene Rekenkamer wijst de Rekenkamer het kabinet op eerdere onderzoeken en eerder gestarte uitvoeringsprogramma's die onvoldoende resultaten hebben opgeleverd. Zij vraagt zich af of deze bestaande structuren nu wel de juiste resultaten zullen opleveren. Er zijn de afgelopen tijd meerdere onderzoeken op het gebied van VTH en de aanpak van milieucriminaliteit die zich grotendeels op de zelfde periode hebben gericht. De Rekenkamer heeft in haar onderzoek de periode 2015–2019 bekeken. Het programma «Liever een goede buur» is in 2020 van start gegaan op basis van resultaten van onderzoeken naar de VTH-uitvoering en knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit uit 2019⁶. Het is daarom te verklaren dat resultaten van lopende acties uit het programma nog niet zichtbaar zijn.

Het is aan een nieuw, missionair kabinet om te komen tot definitieve besluitvorming over de opvolging van de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH en het rapport van de Algemene Rekenkamer, zeker voor wat betreft de aanbevelingen rondom mogelijkheden voor het Rijk om te sturen en interveniëren en veranderingen in wetgeving. Aan de opvolging van de gedane, veelal indringende aanbevelingen, werk ik nauw samen met de Minister van JenV en andere betrokkenen zodat een nieuw kabinet direct aan de slag kan.

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de huidige stand van zaken van de opvolging van de rapporten van de adviescommissie VTH en de Algemene Rekenkamer.

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

⁶ Berenschot (2019). Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken: Evaluatie van het instrumentarium en Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheidszorg (CCV) (2019). *De markt de baas; Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit (Bijlage bij Kamerstuk 22 343, nr. 287)*.

1. Stakeholderanalyse

De stakeholderanalyse maakt inzichtelijk waar alle vraagstukken van de stakeholders liggen en hoe met alle betrokken partijen opvolging aan het rapport van de Adviescommissie VTH kan worden gegeven. Ook vormt het de basis voor de stakeholderdialoog die ik vanaf dit najaar met de stakeholders zal starten.

2. Kwantitatief onderzoek naar de data van de omgevingsdiensten

De Adviescommissie VTH concludeert in haar rapport dat kwantitatieve informatie over het stelsel grotendeels ontbreekt. De commissie geeft daarbij aan dat data nodig zijn zodat kwantitatief naar het stelsel kan worden gekeken en niet alleen kwalitatieve en beschrijvende onderzoeken plaatsvinden.

Het door de commissie aanbevolen onderzoek wordt op dit moment uitgevoerd. Het gaat dan onder meer om het per omgevingsdienst verkrijgen van inzicht in de aantallen en categorieën bedrijven, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de feitelijk geleverde inspanning. In dit onderzoek wordt ook gevraagd naar het aantal uitgevoerde inspecties, aantal vergunningen, de wijze van financiering, het budget per omgevingsdienst en welk deel hiervoor gereserveerd is voor kennisontwikkeling, welke basistaken, plustaken en adviestaken zijn ingebracht en of de omgevingsdienst een specialistische taak heeft (bijvoorbeeld Natuurbeschermingswet). Tevens wordt onderzocht welke data in de toekomst door de omgevingsdiensten verzameld moeten worden en met welke frequentie om een totaalbeeld van de omgevingsdiensten te kunnen geven, zodat kan worden toegewerkt naar een zogenaamde «Staat van de Omgevingsdiensten».

3. Juridisch onderzoek

Dit onderzoek richt zich op hoe de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH juridisch doorgevoerd kunnen worden in het VTH-stelsel en bekijkt welke eventuele wetwijzigingen hiervoor nodig zijn. Het onderzoek neemt als vertrekpunt het stelsel zoals dit is geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in de toekomstige Omgevingswet en de regels voor regionale samenwerking in de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen.

Per aanbeveling van de adviescommissie zullen de onderzoekers beschrijven wat de juridische implicaties van het uitvoeren van de aanbeveling zijn. Daarbij kijken zij steeds naar het doel dat de adviescommissie voor ogen had: het robuust inrichten van de regionale samenwerking in omgevingsdiensten. Verder houden de onderzoekers rekening met de uitgangspunten van de Omgevingswet met betrekking tot het toedelen van verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau. Waar zij dat nodig achten formuleren zij opties voor wetwijziging. Bij het opstellen van die opties kijken de onderzoekers ook naar oplossingen en ervaringen in soortgelijke stelsels zoals voor de Veiligheidsregio's en voor de GGD-en.

Eén van de aanbevelingen van de adviescommissie VTH waarnaar de onderzoekers kijken is de versterking van het interbestuurlijk toezicht en de rol daarin van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Hierbij wordt vooral gekeken op welke wijze de stelselverantwoordelijkheid kan

worden waargemaakt en welke aanvullende instrumenten/bevoegdheden hiervoor nodig zijn. Dit met het doel om de vrijblijvendheid in het huidige stelsel en samenwerking tussen partijen eruit te halen.

4. Quick scan financiële modellen

Eén van de aanbevelingen van de Adviescommissie VTH heeft betrekking op een landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering. Om meer inzicht te krijgen in de financiering van omgevingsdiensten, wordt een voorbereidende verkenning uitgevoerd naar de bestaande vormen van financiering. Hierbij worden tevens de mogelijkheden verkend om te komen tot een landelijke normfinanciering voor omgevingsdiensten.

Het volledige onderzoek inclusief de aanbevelingen van deze quick scan wordt opgenomen in het rapport m.b.t de kwantitatieve data.

5. Quick scan visitatie

De Adviescommissie VTH beveelt aan om de uitvoering van de VTH taken beter te borgen. De adviescommissie spreekt de voorkeur uit voor de introductie van een «stresstest» voor omgevingsdiensten die onder regie van de ILT uitgevoerd moet gaan worden. Als onderdeel hiervan wordt voorgesteld om een systeem van onderlinge visitatie in te voeren, zodat omgevingsdiensten onderling van elkaar kunnen leren. Onderzocht wordt of een aanpak van visitatie gevolgd kan worden die aansluit bij de aanbeveling van de Adviescommissie VTH.

Ook de resultaten van dit onderzoek, inclusief de aanbevelingen met advies worden opgenomen in het rapport over kwantitatieve data.

6. Quick scan aanvullende ideeën

Een verkenning wordt uitgevoerd naar aanvullende ideeën bij verschillende betrokkenen bij de uitvoering van het VTH-stelsel. Dit om bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Adviescommissie VTH een breed pakket van ideeën beschikbaar te hebben die bijdragen aan de verbetering van het VTH-stelsel.

Het volledige overzicht wordt opgenomen in het rapport met de kwantitatieve data.