

Vergaderjaar 2023–2024

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 275

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2023

Tijdens het commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober jl. heb ik naar aanleiding van vragen van het lid Haverkort (VVD) toegezegd uw Kamer voorafgaand aan het commissiedebat Leefomgeving van 26 oktober a.s. te informeren over hoe de zorgen van het Interprovinciaal Overleg (IPO) zullen worden weggenomen over de vraag (1) of er voldoende financiële ondersteuning zal zijn voor de omgevingsdiensten, en (2) of het milieubeleid voldoende wordt geüniformeerd, zodat provincies voldoende ontzorgd worden.

Daarnaast reageer ik, zoals toegezegd tijdens het commissiedebat, op de motie van het lid Van Esch c.s. die op 10 oktober is aangenomen (Handelingen II 2023/24, nr. 10, Stemmingen), waarmee wordt verzocht om bevoegde gezagen meer instrumenten te geven om maatregelen te nemen tegen bedrijven en bedrijfsprocessen om de gezondheid van omwonenden en werknemers beter te beschermen¹.

Financiering omgevingsdiensten

Tijdens het commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober jl. heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over hoe de zorgen worden weggenomen over de vraag of er voldoende financiële ondersteuning zal zijn voor de omgevingsdiensten. Tijdens de technische briefing van 28 september jl. zijn zorgen geuit over het gebrek aan financieel commitment voor het budget van de omgevingsdiensten.

Op dit moment worden de omgevingsdiensten hoofdzakelijk gefinancierd door de provincies en gemeenten die opdrachtgever en eigenaar zijn van de omgevingsdiensten. De rijksoverheid keert via een algemene uitkering in het gemeente- en provinciefonds middelen uit voor dekking van de

¹ Kamerstuk 33 118, nr. 262.

kosten van de bevoegde gezagen. Het is aan de provincies en gemeenten hiervan voldoende middelen vrij te maken voor de omgevingsdiensten.

Daarnaast zet ik de beschikbare coalitieakkoordgelden in voor overkoepelende zaken in het VTH-stelsel die voor alle omgevingsdiensten bedoeld zijn.

De commissie van Aartsen heeft geconstateerd dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met de financiering van de omgevingsdiensten. De hoofdconclusie van de commissie is dat het VTH-stelsel wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid en dat daardoor vermijdbare schade ontstaat. Omgevingsdiensten zijn «onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen», waarbij de negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering een belangrijke rol spelen.

In opvolging van de aanbevelingen van de commissie van Aartsen wordt binnen het Interbestuurlijk Programma versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP VTH) gewerkt aan een financieringssysteem, die moet gaan bijdragen aan de robuuste taakuitvoering van de omgevingsdiensten. De bestuurlijk vastgestelde robuustheidscriteria en bijbehorende kritieke prestatieindicatoren (kpi's) waarover ik uw Kamer op 4 juli heb geïnformeerd in de voortgangsrapportage, dienen hiervoor als input.² In deze robuustheidscriteria en kpi's zijn o.a. minimale financiële vereisten vastgesteld zoals een minimale omvang van € 16,5 miljoen, een minimaal budget voor innovatie en een minimaal budget voor opleidingen. Daarnaast wordt gekeken naar de mogelijkheden voor verandering van deze systematiek.

Het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH heeft een eerste contourennota financieringssysteem omgevingsdiensten opgesteld. Deze financieringssysteem gaat het geheel van methoden, regels en afspraken omvatten die worden gebruikt om de financiële middelen toe te wijzen, te beheren en te verdelen. In de eerste contourennota worden verschillende voorstellen gedaan voor een stabiele financiering voor de robuuste taakuitvoering van de omgevingsdiensten. De contourennota ligt momenteel voor bij alle betrokken partijen voor een ambtelijke consultatie. In het eerste kwartaal 2024 wordt de financieringssysteem voor een bestuurlijke consultatie voorgelegd aan het Bestuurlijk Overleg IBP VTH. Zodra het bestuurlijk overleg hiermee instemt, zal iedere partij zijn verantwoordelijkheid moeten nemen en gaan werken conform de vastgestelde financieringssysteem.

Voor de robuustheidscriteria en de bijbehorende kritieke prestatie-indicatoren die als basis dienen voor de financieringssysteem ben ik momenteel de mogelijkheden aan het bekijken voor vastlegging in wet- en regelgeving.

Uniformiteit in milieubeleid

Door het lid Haverkort (VVD) is gevraagd op welke wijze voor meer uniformiteit in het milieubeleid wordt gezorgd. Als stelselverantwoordelijke ben ik verantwoordelijk voor het stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) milieu. De (lokale) uitvoering van het milieubeleid vindt plaats binnen het kader van het nationale milieubeleid en -regelgeving. Binnen het stelsel zijn de provincies en gemeenten bevoegd gezag voor de aangewezen milieutaken. Een deel van deze taken,

² Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 360.

de zogenaamde basistaken, moet verplicht worden uitgevoerd door omgevingsdiensten namens het bevoegd gezag. De wijze waarop het stelsel (gedecentraliseerde uitvoering) is ingericht, heeft als gevolg dat er lokaal verschillen ontstaan. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en stelt zelf eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van deze taken. In het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (pijler 1) wordt gewerkt aan het opstellen van een herziene set landelijke uniforme kwaliteitscriteria, waarmee uniformering wordt versterkt. Binnen dezelfde pijler zijn ook robuustheidscriteria opgesteld met een bredere werking, die eveneens gaan bijdragen aan meer uniformiteit binnen het stelsel. Kwaliteitscriteria maken hier onderdeel van uit, maar o.a. ook eisen aan de omvang van een omgevingsdienst. In het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH wordt ook gewerkt aan onderwerpen met als doel meer uniformiteit in de uitvoering. Zo wordt gewerkt aan het versterken van de informatievoorziening en de datakwaliteit (pijler 3). Ook wordt gewerkt aan een landelijk modelmandaat dat kan worden gehanteerd door bevoegde gezagen, en er wordt gewerkt aan een format voor regionale plannen dat landelijk toegepast zal gaan worden (pijler 5). Dit betreft onder andere het format voor de probleem- en risicoanalyse en het meerjarenprogramma.

Motie van het lid Van Esch c.s. inzake verzoek om meer instrumenten voor bevoegde gezagen

In de motie van het lid Van Esch c.s. (Kamerstuk 33 118, nr. 262) wordt verzocht om bevoegde gezagen meer instrumenten te geven zodat zij maatregelen kunnen nemen tegen bedrijven en bedrijfsprocessen, om de gezondheid van omwonenden en werknemers beter te beschermen.

Het huidig instrumentarium en het toekomstig instrumentarium onder de Omgevingswet bieden mogelijkheden om gezondheidseffecten expliciet mee te wegen in de besluitvorming. In het kader van de Kabinetsreactie op het Ovv rapport «Industrie en omwonenden», die op 10 oktober jl. naar Uw Kamer is gestuurd³, is een actieagenda aangekondigd die ik u voor het eind van het jaar zal toezenden. Hiermee zal onder andere de verankering van gezondheid in de bestaande praktijk verder worden uitgewerkt samen met de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten. Ook zullen problemen waar zij in de uitvoering tegenaan lopen, worden geïnventariseerd en daarvoor oplossingen worden gezocht. Ik verwijs hier ook naar het Interbestuurlijk Programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP VTH). De bescherming van werknemers wordt geregeld in de Arbeidsomstandighedenregelgeving. Wel is het zo dat het expliciet meewegen van gezondheidseffecten een positief effect kan hebben voor de bescherming van werknemers.

Gezondheid moet volwaardig worden meegewogen in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ik ga hierover in gesprek met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten om in kaart te brengen welke eventuele aanvullende, concrete maatregelen genomen moeten worden om gezondheid een volwaardige plek te kunnen geven. Dit betreft onder andere:

- Het onderzoeken van de mogelijkheden voor tijdelijke of voorwaardelijke vergunningen met eisen voor verbetering.
- De ruimte verkennen die bevoegde gezagen hebben om scherper te vergunnen waarmee in voorkomende gevallen strenger maatwerk aan bedrijven kan worden opgelegd.
- Een effectieve toepassing van de Best Beschikbare Technieken (BBT) en het onderzoeken van de mogelijkheid om vooruitlopend op de

³ Kamerstuk 28 089, nr. 267.

implementatie van de Richtlijn industriële emissies vast te leggen dat voor bevoegde gezagen het uitgangspunt wordt: aan de onderkant van de BBT-range vergunnen.

- Onderzoeken of adviezen van de GGD een grotere rol kunnen krijgen bij besluiten waarbij gezondheidsrisico's een rol spelen.
- De monitoringsverplichtingen rond gezondheid.
- Onderzoek naar VTH of aanvullende juridische mogelijkheden rondom verouderde installaties.
- Het verbeteren van het luchtmeetnet voor emissies en immissies.

Ik ben in overleg met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten over knelpunten waar zij tegen aanlopen in de uitvoering bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen. Een voorbeeld hiervan betreft de aanpak van tijdelijk verhoogde emissies bij bedrijven.

Tot slot wijs ik nog op de regeling voor milieuschade die is neergelegd in titel 17.2 van de Wet milieubeheer. Deze regeling is de implementatie van de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid. Deze regeling verplicht een bedrijf om elke haalbare maatregel te nemen om het ontstaan van milieuschade (of de dreiging daarvan) te voorkomen, te beheersen of te verhelpen. Op grond van deze bepalingen uit de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag een bedrijf ambtshalve verplichten preventieve of herstelmaatregelen te nemen. Belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag vragen een bedrijf te verplichten deze maatregelen te nemen. De regeling kan nadrukkelijk ook worden toegepast in gevallen van (dreigende) milieuschade veroorzaakt door vergunde activiteiten en gevallen waar geen sprake is van een overtreding van wettelijke voorschriften (risicoaansprakelijkheid). Mij zijn geen gevallen bekend waarin van deze regeling gebruik is gemaakt. Er bestaat ook geen jurisprudentie over de toepassing van deze regeling. Om die reden valt niet met zekerheid te stellen in hoeverre deze regeling het bevoegd gezag (voldoende) handvatten geeft om in aanvulling op het vergunningenspoor op te treden tegen lozingen en emissies van schadelijke stoffen, maar ik zie dit wel als een mogelijkheid.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen