

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 663

Milieubeleid

Nr. 397

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2024

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het VTH-stelsel speelt een essentiële rol in het waarborgen van een veilige, schone en gezonde leefomgeving. Nu de afloop van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) per oktober a.s. in zicht komt, wordt goed zichtbaar welke stappen zijn gezet om het VTH-stelsel te verbeteren en te versterken.

In voorliggende brief wordt ingegaan op de voortgang van het IBP VTH waaronder het bestuurlijk besluit over de financieringssystematiek van omgevingsdiensten en de borging en het vervolg van het IBP VTH. Daarnaast wordt – mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) – ingegaan op de opvolging van de aanbevelingen uit de review IBP VTH door mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen en de voorbereiding van een wetswijziging om de stelselverantwoordelijkheid verder te instrumenteren. Ook wordt de Kamer geïnformeerd over de aanpak milieucriminaliteit, de voortgang van het robuust worden van omgevingsdiensten, de openbaarmaking van inspectieresultaten van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de toezegging over de landelijke vergunningenstrategie. Tot slot wordt een beleidsreactie op het rapport van de ILT over geluid gegeven.

Voortgangsrapportage IBP VTH

Met deze brief ontvangt de Kamer de voortgangsrapportage van het IBP VTH waarin de stand van zaken van alle individuele projecten is opgenomen (bijlage 1). Deze is vastgesteld door het bestuurlijk overleg

IBP VTH van 20 juni jl. Hiermee is voldaan aan de toezeggingen, zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling op 23 januari 2024¹.

Het ministerie stelt vast dat er grote voortgang is geboekt. Zo is het model mandaatbesluit voor omgevingsdiensten vastgesteld. Dit helpt de omgevingsdiensten om op zo onafhankelijk mogelijke wijze hun taken uit te kunnen uitvoeren. De handreiking regionale beleidscyclus is opgeleverd en beschrijft een systematische aansturing van de VTH-taken. Het doel van de handreiking is om de capaciteit van de omgevingsdienst gericht in te zetten om in de gehele regio het meeste rendement te behalen en de grootste impact voor de leefomgeving te realiseren.

Financieringssystematiek omgevingsdiensten

De commissie Van Aartsen² constateerde dat de financiering van de omgevingsdiensten niet passend is in het licht van slagvaardigheid en effectiviteit. In pijler 1 IBP VTH (robuuste omgevingsdiensten en financiering) is een financieringssystematiek ontwikkeld om de financiering van omgevingsdiensten stabiel, slagvaardiger en effectiever te organiseren. Hierbij zijn alle betrokken partijen (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en het Rijk) meerdere malen geconsulteerd. De definitieve rapportage Financieringssystematiek omgevingsdiensten is voorgelegd aan het Bestuurlijk Overleg IBP VTH van 20 juni 2024 en aldaar goedgekeurd. In de brief van 19 maart 2024³ is toegezegd uw Kamer te informeren over de rapportage Financieringssystematiek. De rapportage is bij deze brief gevoegd (bijlage 2).

Met de in de rapportage voorgestelde aanpak wordt een grote stap voorwaarts gezet. De belangrijkste winstpunten zijn: koppeling tussen de regionale opgave en de begrote deelnemersbijdrage, stabiliteit in de financiering, meer gezamenlijkheid en een sterker stelsel, efficiëntere omgevingsdiensten en landelijk inzicht. Deze systematiek is volgens het huidige stelsel echter niet (wettelijk) afdwingbaar. Er is dus overtuigingskracht nodig bij de implementatie van deze systematiek.

Op een tweetal punten is gekozen voor een keuzemogelijkheid voor de bevoegde gezagen (provincies en gemeenten). Het gaat dan om de wijze van afrekening van de uitvoering van de basistaken (en bij voorkeur ook de milieugerelateerde plustaken). Hier hebben partijen de keuze om dit op basis van begroting of gerealiseerde uren te doen. Als het gaat om de wijze van dekking van de bedrijfsvoeringskosten hebben partijen de keuze om dit met een vaste bijdrage of als opslag in de uurtarieven te doen.

Borging en vervolg IBP VTH

Op 30 september 2024 loopt het IBP VTH af. In de afgelopen anderhalf jaar heeft het IBP VTH veel georganiseerd, acties in gang gezet en veel producten opgeleverd ter versterking van het VTH-stelsel. Daarnaast is de grote verdienste van het IBP VTH dat de samenwerking tussen alle partijen sterk verbeterd is. Waar eerder sprake was van weinig contact en verbinding heeft het IBP VTH veel energie gestopt in de wijze van samenwerking tussen partijen, het neerzetten van vele momenten voor contact en ontmoeting en het daarmee creëren van een bestendige verbinding tussen alle partijen in het VTH-stelsel. Hierdoor weten partijen elkaar te vinden en werken ze nauw samen aan het gezamenlijke doel om

¹ Kamerstuk 36 410 XII; Kamerstuk 36 410 A; Kamerstuk 36 410 J, nr. B

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

³ Kamerstuk 22 343, nr. 394.

het VTH-stelsel te versterken: er is een VTH-community tot stand gekomen die partijen en mensen verbindt. Partijen hebben grote waardering voor de inzet van het IBP VTH hiervoor.

Voor een groot deel zijn de voorgenomen acties en producten afgerond. Een aantal acties is nog niet afgerond. Voor zowel de afgeronde als de nog niet afgeronde acties geldt dat het belangrijk is om heldere afspraken te maken over de borging van deze producten na beëindiging van het IBP VTH. Daarnaast moet worden geborgd hoe bovengenoemde intensieve samenwerking door partijen wordt vastgehouden.

In het Bestuurlijk Overleg IBP VTH van 6 maart 2024 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aangegeven dat zij het initiatief neemt om een voorstel te doen voor de borging van afgeronde en nog af te ronden producten en werkzaamheden van het IBP VTH. Samen met alle partijen in het IBP VTH is dit voorstel uitgewerkt en aan het Bestuurlijk Overleg IBP VTH van 20 juni jl. voorgelegd. Voor een groot deel van het voorstel geldt dat er bestuurlijke overeenstemming is hoe zaken richting de toekomst worden geborgd. Voor een aantal resterende punten, zoals bijvoorbeeld de uitgangspunten voor de financiering van de informatievoorziening (pijler 3 IBP VTH), geldt dat deze de komende tijd verder worden uitgewerkt en in september a.s. aan het Bestuurlijk Overleg IBP VTH worden voorgelegd. De komende maanden werken alle partijen hard aan de verdere uitwerking.

Opvolging aanbevelingen review IBP VTH

Op 19 maart jl. is de review van het IBP VTH door mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen aan de Kamer aangeboden⁴. Hieronder volgt de beleidsreactie op de review en wordt aangegeven hoe aandacht wordt gegeven aan de acht aanbevelingen van mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen over de opvolging van het IBP VTH.

Het IBP VTH heeft de afgelopen anderhalf jaar veel gebracht en in beweging gezet. Het Ministerie van IenW sluit zich aan bij de bevinding van de review dat de partijen elkaar beter weten te vinden. We zien inmiddels als resultaat dat veel acties en producten door het IBP VTH zijn opgeleverd ter versterking van het VTH-stelsel. In de brief van 19 maart jl. is aangegeven dat de implementatie van plannen en producten uit het IBP VTH niet zijn verplicht of opgelegd, omdat dit niet past binnen het huidige VTH-stelsel. Mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen spreken hun zorgen uit over het vrijblijvende karakter dat hiermee ontstaat. De partijen in het VTH-stelsel hebben heldere afspraken gemaakt over de borging van de producten van het IBP VTH. Deze zijn vastgelegd in bovengenoemde, bijgevoegde en bestuurlijk vastgestelde notitie. Hiermee voorkomen partijen dat de energie verdwijnt na afronding van het IBP VTH.

Een succesvolle opvolging van het IBP VTH is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partijen in het VTH-stelsel. Hiervoor is het noodzakelijk dat alle partijen in het algemeen belang handelen voor de verdere versterking van het VTH-stelsel en niet enkel redeneren vanuit eigen belangen.

Stelselverantwoordelijkheid

Mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen bevelen aan om een meer uitgebreide invulling van stelselverantwoordelijkheid vast te leggen. Voor het pakken van meer regie en het verder instrumenteren van de rol van de

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 394

Staatssecretaris als stelselverantwoordelijke is een wetswijziging nodig. Dit wordt hieronder toegelicht.

Versterking Omgevingsdienst NL

De review bevat ook meerdere aanbevelingen over de versterking van Omgevingsdienst NL en het stelsel van de omgevingsdiensten. Alle partijen in het VTH-stelsel erkennen dat het VTH-stelsel gebaat is bij een sterke positie van Omgevingsdienst NL om overkoepelende taken die alle omgevingsdiensten betreffen op te pakken. Hiervoor is een stevige governance en een passende rechtsvorm nodig. Omgevingsdienst NL werkt dit op dit moment uit. Daarnaast worden gesprekken gevoerd over de financiering van deze taken.

Mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen refereren aan de in hun ogen noodzakelijke verkleining van het aantal omgevingsdiensten. Hierbij staat het belang van robuuste omgevingsdiensten voorop. Vorig jaar heeft het Bestuurlijk Overleg IBP VTH hiervoor robuustheidscriteria vastgesteld waaraan omgevingsdiensten op 1 april 2026 moeten voldoen. Onder het kopje «Voortgang robuustwording van de omgevingsdiensten» wordt de stand van zaken nader toegelicht.

Strafrechtelijke handhaving

In de review worden verder aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de strafrechtelijke opsporing en handhaving. Mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen bevelen aan de Strategische Milieukamer (SMK) een wettelijke basis te geven en de capaciteit van het OM ten behoeve van het vervolgen van milieucriminaliteit uit te breiden. Formalisering van de SMK draagt bij aan een betere prioritering in de aanpak van milieucriminaliteit en zo wordt de beschikbare opsporingscapaciteit effectiever ingezet. Daarom is deze aanbeveling reeds opgepakt en op dit moment wordt gewerkt aan het formaliseren van de SMK met een instellingsbesluit. De concepttekst is inmiddels besproken met de leden van de SMK en de betrokken beleidsdepartementen. Het besluit zal daarna ter goedkeuring en ondertekening aan alle betrokken bewindspersonen worden voorgelegd. Voorts is geïnvesteerd in de capaciteit bij het Openbaar Ministerie (OM). Het OM krijgt sinds 2023 structureel 2 miljoen euro voor de aanpak van milieucriminaliteit. Dit is om de basis op orde te krijgen. Met de betrokken vakdepartementen zal nog nader overleg worden gevoerd over de effecten in de keten bij het OM voortkomend uit de versterking van de bijzondere opsporingsdiensten.

Mevrouw Sorgdrager en de heer Van Aartsen bevelen voorts aan om een bijzondere opsporingsdienst in te richten voor de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving in plaats van financiering van een aantal fte's bij de politie. De strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving beleggen bij een bijzondere opsporingsdienst is een ingrijpende maatregel waarvan op dit moment niet duidelijk is welke voor- en nadelen daaraan kleven. Voor nu wordt ingezet op de in gang gezette verbeteringen binnen de milieuopsporing door de politie. In het kader van het IBP VTH zijn maatregelen opgenomen om de aanpak te versterken. Voor de politie is hiernaar verwezen in de Veiligheidsagenda 2023–2026⁵. In dat kader heeft de korpsleiding van de politie met het College van procureurs-generaal heldere afspraken gemaakt om de bezetting van de 406 fte die voor de strafrechtelijke aanpak van milieucapaciteit formatief zijn ingericht op orde te krijgen en zo effectief mogelijk op die taak in te zetten door daar centraal binnen de politie op te sturen. De doelstelling daarvan is, op

⁵ Kamerstuk 28 684, nr. 717

basis van de regionale doorvertaling van de prestatieafspraken uit de Veiligheidsagenda 2023–2026, om 48 criminele samenwerkingsverbanden die zich met milieucriminaliteit bezig houden per jaar aan te pakken. De politie heeft zich gecommitteerd aan de naleving van die afspraken. Dit is mede verankerd in de landelijke strategie van de politie op de aanpak van milieucriminaliteit (Politiemilieutaak 2.0). Het versterkte landelijk sturingsmodel dat per 1 maart 2024 formeel is geïmplementeerd bij de politie vormt een belangrijk onderdeel van de afspraken tussen de korpsleiding en het College. Het model zorgt voor landelijke sturing met mandaat op de inzet van de milieucapaciteit die is verdeeld over de regionale eenheden. Het effect van dit sturingsmodel zou in de loop van 2024 zichtbaar moeten worden. In 2025 zal ik u berichten of het nieuwe sturingsmodel aan de verwachting voldoet.

Indirecte lozingen

Als laatste geeft de review aandacht aan indirecte lozingen. Dit onderwerp is behandeld in de Kamerbrief «Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW»⁶. Hierin is onderzoek aangekondigd naar de effectiviteit van het VTH-stelsel binnen de afvalwaterketen. Als onderdeel hiervan zal lenW samen met de waterschappen, omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat de effectiviteit van het huidige VTH-stelsel voor indirecte lozingen beschouwen en tevens kijken waar de verbetermogelijkheden liggen.

Veel lozingsvergunningen zijn jaren geleden verleend. Het is van belang om regelmatig vast te stellen of deze nog actueel zijn in het licht van de vereiste bescherming van de waterkwaliteit, ook met het oog op het tijdig bereiken van de KRW-doelen. Rijkswaterstaat kampt met een capaciteitsgebrek voor het beoordelen en herzien van lozingsvergunningen. Daarom geeft Rijkswaterstaat prioriteit aan de lozingsvergunningen die naar verwachting het meest relevant zijn voor het behalen van de KRW-doelen in 2027. De waterschappen (voor lozingen op de regionale wateren) en omgevingsdiensten (voor indirecte lozingen) hebben een aanzienlijke opgave bij het actualiseren van in het verleden verleende lozingsvergunningen⁷.

Aanpak milieucriminaliteit

In 2023 is de aanpak van milieucriminaliteit benoemd in de Veiligheidsagenda. Door haar lokale verankering is de politie bij uitstek in staat om lokale signalen van milieucriminaliteit in te winnen, op te werken en hierop opsporingsonderzoeken uit te voeren. Verder voegt het korps haar brede opsporingscapaciteiten toe aan multidisciplinaire onderzoeksteams met omgevingsdiensten, ILT en de NVWA en de landelijke programmatische aanpak van focusthema's van de SMK die door deze landelijke bijzondere opsporingsdiensten worden aangevoerd. Alle (mogelijk) op te starten opsporingsonderzoeken naar milieucriminaliteit bij de politie en de andere partners in de Landelijke Milieukamer (LMK) worden voortdurend inzichtelijk gemaakt voor het Functioneel Parket ten behoeve van een optimale werkverdeling over de opsporingsdiensten door de rechercheofficier als bevoegd gezag.

Motie van het lid Bamenga c.s. over stelselverantwoordelijkheid VTH-stelsel milieu (Kamerstuk 28 089, nr. 278)

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 19 maart jl. blijkt uit alle onderzoeken, de bevindingen van het IBP VTH, de review van mevrouw

⁶ Kamerstuk 27 625, nr. 661

⁷ Kamerstuk 27 625, nr. 661

Sorgdrager en de heer Van Aartsen en diverse oproepen onder andere vanuit de Kamer dat met de huidige bevoegdheden onvoldoende gestuurd wordt op de kwaliteit van de uitvoering door de omgevingsdiensten. In die brief is geconstateerd dat – om de stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken – de regelgeving ten aanzien van de sturingsmogelijkheden op doelmatigheid en kwaliteit van de uitvoering van de VTH-basistaken aanpassing behoeft. Om die reden is gestart met de voorbereiding van een wetswijziging om de stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van IenW verder te instrumenteren. In het navolgende wordt ingegaan op de stand van zaken zoals toegezegd tijdens het tweeminutendebat Externe Veiligheid van 21 maart 2024⁸. Ook wordt een beeld gegeven van de opties die in kaart zijn gebracht, zoals verzocht in de motie van het lid Bamenga c.s.⁹ en in het licht van de motie van het lid Van der Graaf¹⁰. In dit stadium kan dat enkel nog op hoofdlijnen worden gedaan.

De verschillende opties voor het verder instrumenteren van de stelselverantwoordelijkheid moeten nog in hun onderlinge samenhang via het Beleidskompas worden geanalyseerd. Omdat wijziging van regelgeving tijd kost wordt hierbij ook nadrukkelijk gekeken naar wat de volgtijdelijkheid van de opties kan zijn met als doel een zo snel mogelijk resultaat. De opties die in kaart zijn gebracht, variëren van kleinere aanpassingen van het bestaande VTH-stelsel tot wijzigingen die een kleinere of grotere stelselwijziging tot gevolg hebben. Het gaat dan om wijzigingen die betrekking hebben op de volgende thema's:

- Versterking van de horizontale verantwoording door burgemeester en wethouders aan de gemeenteraden en door gedeputeerde staten aan provinciale staten;
- Versterking van de omgevingsdiensten als organisatie door eisen te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door omgevingsdiensten of eventuele andere onderwerpen;
- Financiering van de uitvoering van de VTH-taken;
- Verdeling van bevoegdheden;
- Prioritering, coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokken partijen binnen en tussen omgevingsdiensten.

Daarnaast wordt onderzocht of op de kwaliteit van de uitvoering van de taken, en de naleving hiervan, van de nu reeds bestaande en de hierboven genoemde regels gestuurd kan worden. Als dat niet het geval is, is het voornemen om ook daarvoor wijziging van regelgeving voor te bereiden.

Binnen de thema's zijn er verschillende mogelijkheden die elk een verschillende mate van ingrijpendheid tot gevolg hebben. Met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) worden de mogelijkheden onderzocht waarna een voorstel wordt voorgelegd aan alle partijen in het VTH-stelsel. De Kamer wordt voor het einde van het jaar geïnformeerd over de voortgang.

Voortgang robuust wording van de omgevingsdiensten (TZ202403-071)

Zoals hierboven aangegeven, is een belangrijke mijlpaal en resultaat van het IBP VTH de vaststelling van de robuustheidscriteria en een zestal kritische prestatie indicatoren (kpi's) voor de omgevingsdiensten met als doel dat uiterlijk 1 april 2026 alle omgevingsdiensten robuust zijn.

⁸ Tweeminutendebat Externe Veiligheid, 21 maart 2024

⁹ Kamerstuk 28 089, nr. 278

¹⁰ Kamerstuk 22 343, nr. 380

Over het proces is de Kamer in december jl. geïnformeerd¹¹. Inmiddels hebben 24 omgevingsdiensten op basis van de zelftoets en de beoordeling van de Staatssecretaris van IenW omgevingsdiensten een plan van aanpak ingediend waarin de te nemen maatregelen staan beschreven om uiterlijk 1 april 2026 robuust te zijn. Twee omgevingsdiensten hebben aangegeven robuust te zijn en twee omgevingsdiensten hebben nog geen plan van aanpak ingediend. Ook is in het eerste kwartaal van 2024 met alle omgevingsdiensten het gesprek gevoerd over het proces om te komen tot een robuuste omgevingsdienst.

De ingediende plannen van aanpak zijn de afgelopen maanden zorgvuldig beoordeeld om vast te stellen of de omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zullen zijn. Een eerste reactie is dat de omgevingsdiensten de plannen zorgvuldig hebben opgesteld. Op korte termijn worden de omgevingsdiensten geïnformeerd over de eerste bevindingen en het vervolgproces.

Voor de monitoring van het proces om te komen tot robuuste omgevingsdiensten heeft een extern bureau een monitoringsinstrument ontwikkeld. De Kamer wordt met behulp van het ontwikkelde instrument twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang van robuust worden van de omgevingsdiensten.

Openbaarmaking inspectieresultaten door de ILT

In de voortgangsbrief versterking VTH-stelsel van 10 januari 2023¹² is de Kamer geïnformeerd over de openbaarmaking van inspectieresultaten en een pilot bij de ILT vooruitlopend op verwachte fasering van openbaarmaking vanuit de Wet open overheid (Woo). Als onderdeel van de pilot zijn enkele onherroepelijke bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten op het terrein van risicobedrijven door de ILT actief openbaar gemaakt. De pilot heeft de ILT waardevolle inzichten opgeleverd over de procesgang, benodigde systemen, publicatieplatform en de totale doorlooptijd vanwege het zorgvuldig doorlopen van vereiste procedures. De ILT gaat door met het openbaar maken van de inspectieresultaten op het terrein van (Seveso) risicobedrijven als onderdeel van het reguliere werkproces. De lessen uit de pilot worden bovendien betrokken bij de verdere implementatie van de Woo binnen de ILT. Hierbij worden stapsgewijs steeds meer informatiecategorieën actief openbaar gemaakt.

Ook de omgevingsdiensten hebben in de tussentijd verder gewerkt en ervaring opgedaan met het openbaar maken van resultaten van inspecties. In de context van het Interprovinciaal Overleg (IPO) is besproken dat omgevingsdiensten binnen afzienbare tijd alle handhavingsbesluiten actief openbaar zullen gaan maken. De planning is dat openbaarmaking rond de zomer van 2024 is geïmplementeerd bij de Seveso-omgevingsdiensten voor wat betreft de handhavingsbesluiten bij Seveso-inrichtingen. Er wordt naar gestreefd dat in het begin van 2025 handhavingsbesluiten ten aanzien van alle Omgevingswet-gerelateerde overtredingen actief worden gepubliceerd.

Landelijke vergunningenstrategie (TZ202209-004)

Tijdens het commissiedebat VTH van 13 september 2022 (Kamerstuk 22 343, nr. 345) is toegezegd¹³ om de Kamer de landelijke vergunningenstrategie te sturen zodra deze gereed is. Deze toezegging is herhaald in de

¹¹ Kamerstuk 22 343, nr. 390

¹² Kamerstuk 22 343, nr. 351

¹³ TZ202209-004

Kamerbrieven van 16 januari en 16 maart 2023.¹⁴ Met deze brief wordt deze toezegging nagekomen. Omgevingsdienst NL heeft de landelijke vergunningenstrategie inmiddels gereed in de vorm van de zogenoemde LVS-tool. De LVS-tool stelt omgevingsdiensten in staat de ontvangen aanvragen en meldingen van milieubelastende activiteiten te beoordelen en te prioriteren op vooraf vastgestelde risico's. Met de LVS-tool kan elke omgevingsdienst haar eigen vergunningenbeleid vaststellen in overleg met de bevoegd gezagen. Omdat de landelijke vergunningenstrategie een digitale tool betreft, staat in de voetnoot een link naar de website van Omgevingsdienst NL.¹⁵

Beleidsreactie thematisch onderzoek ILT geluid

De ILT heeft haar derde thematische onderzoek naar het VTH-stelsel milieu in het kader van het IBP VTH afgerond. De ILT voert deze thematische onderzoeken onafhankelijk uit. Met deze brief wordt het onderzoek van de ILT toegezonden met de beleidsreactie van de Minister (bijlage 3).

De Minister is de ILT erkentelijk dat zij met dit onderzoek wijst op het belang van bescherming tegen geluidhinder. Geluid zorgt op veel plekken in Nederland voor hinder en slaapverstoring. De ILT heeft onderzocht hoe het VTH-stelsel functioneert op het gebied van geluid, met als doel verbeterpunten in de uitvoering zichtbaar te maken. Hierbij is specifiek gekeken naar de wet- en regelgeving die gold tot en met 31 december 2023, voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De ILT heeft de resultaten van het onderzoek gebundeld in een zevental conclusies, die hieronder worden besproken.

Op enkele punten moet het rapport worden genuanceerd en aangevuld. De thematische en signalerende onderzoeken van de ILT zijn een onderdeel van de alternatieve invulling van het door de commissie Van Aartsen aanbevolen rijkstoezicht op de omgevingsdiensten. Het voorliggende onderzoek zoomt grotendeels in op VTH rondom luchtvaart- en wegverkeerslawaaï. Dit is geen onderdeel van het VTH-stelsel milieu zodat goed gekeken moet worden of de aanbevelingen geëxtrapoleerd kunnen worden naar het functioneren van het VTH-stelsel milieu.

Verder stelt het Ministerie van IenW vast dat er met het rapport een onevenwichtig beeld kan ontstaan van het beschermingsniveau van de wet- en regelgeving voor geluid onder de Omgevingswet. Om hier gefundeerde uitspraken over te kunnen doen, moet naar het oordeel van het Ministerie van IenW de gehele systematiek en de wijzigingen die doorgevoerd zijn in de regelgeving onder de Omgevingswet in vergelijking met de regels onder de Wet geluidhinder in samenhang in beschouwing genomen worden, hetgeen in deze rapportage echter niet het geval is.

Conclusie 1: Vergunningverlening en toezicht op het gebied van geluid richt zich vooral op het niet overschrijden van geluidsnormen

Hoewel een groot deel van de omgevingsdiensten het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van geluid als voldoende beoordeelt, schrijft de ILT dat een substantiële groep omwonenden geluidhinder ervaart. Omgevingsdiensten merken op dat de wet- en regelgeving onvoldoende handvatten zou bieden om geluidhinder te voorkomen of beperken. Aangegeven wordt dat de wet- en regelgeving geen rekening houdt met

¹⁴ Kamerstukken 22 343, nrs. 351 en 352.

¹⁵ LVS-tool voor risicogerichte aanpak bij vergunningverlening milieu - Omgevingsdienst NL.

cumulatie van geluidsbronnen en is gebaseerd op gemiddelden en niet op geluidspieken.

Met de op 1 januari jl. in werking getreden Omgevingswet is echter vastgelegd dat bevoegde gezagen cumulatief geluid verplicht dienen mee te nemen bij de beoordeling van noodzakelijke geluidwering. Verder volgt uit wetenschappelijk onderzoek dat geluidnormering op basis van jaargemiddelde blootstelling de beste manier is om op gezondheidseffecten te sturen. Ook de World Health Organisation (WHO) hanteert jaargemiddelde belasting als uitgangspunt voor de gezondheidskundige beoordeling van geluidniveaus.

Behoudens deze nuanceringen in de toelichting van de conclusie, onderschrijft het Ministerie van IenW deze conclusie.

Conclusie 2: De groep burgers die geluidhinder ervaart, zal toenemen

Volgens de ILT zal een groeiende bevolking, de toenemende vraag naar woningen en meer verkeer steeds vaker leiden tot botsende belangen. Geluid dient dan ook meer aandacht te krijgen in het toedelen van activiteiten aan functies in de fysieke leefomgeving. Daarnaast is eerlijke communicatie over te verwachten geluidhinder van belang.

Geluid moet altijd een onderdeel uitmaken van de belangenafweging die bevoegd gezagen maken. Hierbij is het noodzakelijk om te realiseren dat geluidhinder te correleren is aan het geluidniveau, maar dat ook de beleving van geluid een rol speelt. Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de beleving van vliegtuiggeluid. Dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd in het kader van de Programmatische Aanpak Meten (en Berekenen) van Vliegtuiggeluid, moet er toe leiden dat er beter gestuurd kan worden op de ervaren hinder.

Conclusie 3: Fragmentatie in het VTH-stelsel leidt tot beperkte samenwerking en kennisuitwisseling op het gebied van geluid

Volgens ILT staat een integrale aanpak van geluidsbronnen bij omgevingsdiensten vaak nog in de kinderschoenen. Informatie en overzicht voor omwonenden van de milieu en gezondheidsschade is gebrekkig. De informatie-uitwisseling tussen partijen is vaak nog beperkt. Er is behoefte aan meer uniformiteit.

Het Ministerie van IenW wijst erop dat het aan de bevoegde gezagen is om hun eigen afwegingen te maken binnen de kaders van de regelgeving. Wel bestaan er naast de toelichtingen bij de regelgeving enkele uniforme vormen van toelichting. Zo heeft de Nederlandse Stichting Geluidhinder in 2022 in opdracht van IenW de handreiking «Lokale aanpak geluidhinder wegverkeer» uitgebracht, specifiek gericht op de vormgeving van lokaal geluidbeleid.

Aan verbetering van de informatievoorziening van het VTH-stelsel in het algemeen wordt gewerkt in pijler 3 van het IBP VTH. Na het aflopen van het IBP VTH, wordt de Kamer over de uitkomsten hiervan geïnformeerd.

Conclusie 4: Versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden staat een goede afhandeling van klachten over geluidhinder in de weg

ILT geeft aan, dat het voor een omwonende die geluidsoverlast ervaart niet altijd duidelijk is waar dit gemeld kan worden omdat wet- en

regelgeving per geluidbron verschillend is. De klachtenprocedures worden als lang ervaren. De aanpak van geluidsoverlast verschilt bovendien per gemeente en provincie. Verder blijkt dat niet alle omgevingsdiensten het overzicht hebben van de (hoeveelheid) klachten die zij ontvangen over geluidhinder.

Het verzamelen en registreren van gegevens alsook het behandelen van klachten over de naleving van de Omgevingswet, is een verplichting op grond van diezelfde Omgevingswet. Het feit dat niet alle omgevingsdiensten dit overzicht hebben, vindt het Ministerie van IenW zorgelijk en is aanleiding om in gesprek te gaan met provincies, gemeenten en Omgevingsdienst NL.

Over de klachtenafhandeling rondom luchtvaartgeluid heeft op 17 november 2022 een rondetafelgesprek plaatsgevonden tussen de Ombudsman, de Minister van IenW en verschillende belanghebbenden. De Ombudsman heeft in dat gesprek aangegeven dat bij een goede klachtenafhandeling serieus op de meldingen ingegaan moet worden, een reactie niet te lang op zich mag laten wachten en – als bekend is dat er problemen zijn – er proactief op gehandeld moet worden. Hij heeft geadviseerd dat de partijen die de meldingen afhandelen in hun eigen omgeving kijken hoe het proces verbeterd kan worden. Ook zag de Ombudsman een rol voor de ILT. Dat betreft met name de afhandeling van meldingen die niet gerelateerd zijn aan een daadwerkelijke overtreding, en waarop de ILT dus niet handhavend op hoeft te treden. De Ombudsman heeft geadviseerd alsnog verder op deze meldingen in te gaan. De ILT heeft destijds aangegeven om niet alleen te kijken of een binnengekomen melding wettelijk of niet wettelijk is, maar ook in gesprek met bewoners en bewonersgroepen te gaan. Met de ILT wordt gesproken over deze toezegging.

Conclusie 5: Om geluidhinder tegen te gaan, zijn nieuwe vormen van VTH nodig

Volgens de ILT biedt de bestaande wet- en regelgeving in sommige situaties onvoldoende prikkels om geluidhinder te voorkomen en beperken. In de door de ILT gegeven toelichting wordt niet concreet onderbouwd welke regelgeving dit betreft en waarom zij niet voldoet. Zonder deze onderbouwing kan het Ministerie van IenW helaas geen vervolgstappen uit deze conclusie trekken. Daarom worden alle betrokken partijen opgeroepen om optimaal gebruik te maken van de handvatten die de regelgeving omtrent geluidhinder reeds biedt.

Conclusie 6: Expertise over geluid is de komende jaren onvoldoende geborgd

ILT geeft aan dat er onvoldoende personeel is dat geluidstaken, waarvoor specifieke kennis en vaardigheden nodig zijn, uit kan voeren. Omgevingsdiensten en andere VTH-partijen vissen hierdoor in elkaars personeelsvijver. Bevoegd gezagen hebben daarnaast minder kennis in huis over geluid dan de omgevingsdiensten, wat het lastig maakt het werk van de omgevingsdienst inhoudelijk te controleren. Dit komt de samenwerking niet ten goede.

Het personeelsgebrek bij omgevingsdiensten en andere VTH-partijen is een belangrijk aandachtspunt in de versterking van het VTH-stelsel. Het IBP VTH heeft inmiddels een arbeidsmarktcampagne voor alle omgevingsdienst opgezet. Ook is de discrepantie in deskundigheid tussen de bevoegd gezagen en omgevingsdiensten in het IBP VTH opgepakt via de actie van het outcome gericht rapporteren.

Conclusie 7: Er is onvoldoende afstemming tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving

De ILT concludeert dat de vergunningverlener een onderzoek verplichting in de vergunning opneemt, wanneer nog niet duidelijk is wat de daadwerkelijke geluidsbelasting zal zijn. Een bedrijf is dan verplicht om een akoestisch rapport op te stellen na ingebruikname. In praktijk blijkt dat niet altijd gecheckt wordt door een toezichthouder of aan een door de vergunningverlener in de vergunning opgelegde onderzoekverplichting is voldaan. De ILT stelt dat een afstemmingsmoment tussen vergunningverlener en toezichthouder dit kan voorkomen. Het Ministerie van IenW is met de ILT van oordeel dat het van belang is dat er goed toezicht wordt gehouden op de vergunningsvoorschriften, maar benadrukt dat afstemming ook een onderdeel is van goed toezicht houden.

Tot slot

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel en is een aantal toezeggingen en moties beantwoord.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers