

Vergaderjaar 2021–2022

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 663

Milieubeleid

Nr. 311

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2021

Tijdens het commissiedebat Toezicht en Handhaving op 7 september jl. (Kamerstuk 22 343, nr. 301) heb ik u toegezegd om voor het kerstreces een hoofdlijnennotitie te sturen over de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen voor versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie en Veiligheid (JenV) ga ik, als stelselverantwoordelijke voor het VTH-stelsel, in deze brief nader in op de acties die nodig zijn voor de opvolging van deze aanbevelingen. Ik baseer me daarbij op de aanbevelingen genoemd in het rapport «Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker van het bestuur» van de commissie Van Aartsen¹, de door mij uitgevoerde kwantitatieve en juridische onderzoeken² en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten «Een onzichtbaar probleem» en «Handhaven in het duister»³.

Tevens reageer ik met deze brief op een tweetal moties. In de aangenomen motie van het lid Hagen van 8 juli 2021 wordt de regering verzocht een uniform systeem op te zetten waarmee een valide informatiebeeld ontstaat over de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen (Kamerstuk 28 089, nr. 191). In de aangehouden motie van de leden Hagen en Sneller van 4 november 2021 wordt de regering verzocht om een met privacywaarborgen omkleed gedeeld informatiesysteem op te zetten waarvan alle bestuurlijke- en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij opsporing en handhaving van milieucriminaliteit, gebruik kunnen maken (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 31).

¹ Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 295

² Kamerstukken 22 343 en 28 663, nr. 300

³ Kamerstuk 22 343, nrs. 294 en 297

Rapport commissie Van Aartsen

Het rapport van de commissie Van Aartsen is glashelder: het VTH-stelsel voor het milieudomein functioneert niet goed en wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare milieuschade. Deze milieuschade is door de ILT onlangs nog begroot op 5,5 miljard euro per jaar⁴ exclusief bijkomende veiligheids- en gezondheidschade. Dit is een ernstige constatering die haaks staat op het doel om te zorgen voor een schoon, veilig en gezond Nederland. Het is dan ook aan alle bij het VTH-stelsel betrokken partijen om ervoor te zorgen dat het VTH-stelsel sterker wordt en milieuschade wordt voorkomen.

Daarnaast vraagt de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet om een nieuwe, efficiënte manier van samenwerken tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten kunnen hierbij een belangrijke rol spelen bij de input op en programmering en monitoring van de beleidscyclus naast hun primaire taak voor VTH. Dit zal gevolgen hebben voor de werkwijze van de omgevingsdiensten. Waar dat nu vooral gericht is op de beoordeling en toetsing van het milieu, geldt straks een breder milieubegrip. Hierbij gaat het naast milieu ook om water, natuur en/of cultureel erfgoed.

De commissie Van Aartsen geeft duidelijk aan wat er moet gebeuren. De omgevingsdiensten zijn het fundament onder het VTH-stelsel. Het is de taak van gemeenten, provincies en Rijk tezamen om er voor te zorgen dat dit fundament onder het VTH-stelsel versterkt wordt zodat de uitvoering van VTH hierop gebouwd kan worden. De commissie Van Aartsen adviseert niet om het VTH-stelsel te wijzigen, maar om binnen het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor geeft zij tien aanbevelingen:

1. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen,
2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen,
3. Meer prioriteit, capaciteit en inzet strafrechtelijke handhaving en vervolging,
4. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst,
5. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering,
6. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling,
7. Eén uitvoerings- en handavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio,
8. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure,
9. Inrichten van rijkstoezicht op omgevingsdiensten,
10. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

Opgave versterking VTH-stelsel

Om het VTH-stelsel te versterken, moet het fundament onder dit stelsel op orde zijn. Dit fundament wordt gevormd door robuuste, deskundige en vernieuwende omgevingsdiensten die de door de bevoegde gezagen aan hen opgedragen taken met gezag en professionaliteit kunnen uitvoeren waarbij de informatiehuishouding tussen alle partijen in de keten op orde is. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om naast hun huidige taken hun essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

De commissie Van Aartsen concludeert dat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk niet of nauwelijks is geïnstrumenteerd en daarmee een fictie

⁴ ILT-brede risicoanalyse 2021 | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl)

is. Naast het fundament van het werk door de omgevingsdiensten, moeten er ook voldoende instrumenten zijn om mijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent voldoende wettelijke waarborgen voor het stelsel om te stimuleren en faciliteren waar mogelijk en aanspreken en ingrijpen waar nodig. Dit moet ervoor gaan zorgen dat VTH in het milieudomein beter en consistentier wordt uitgevoerd en niet naleving van milieuregels eerder wordt aangepakt. Dit zijn essentiële voorwaarden voor het realiseren van een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen zien voor een groot deel op het VTH-stelsel. Voor de goede werking van dit stelsel ben ik verantwoordelijk. De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen raken echter niet alleen mijn stelselverantwoordelijkheid op het gebied van VTH, maar ook de stelsels van de Omgevingswet (zoals begrippen en instrumenten) en de bestuurlijke inrichting van Nederland in brede zin, waaronder de taaktoedeling aan gemeenten en provincies, hun onderlinge samenwerking en interbestuurlijk toezicht (gemeentewet en provinciewet) waar de Minister van BZK voor verantwoordelijk is. Ook spelen in deze kwestie vraagstukken rondom het strafrecht waarvoor de Minister van JenV verantwoordelijk is. Voor wat betreft de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen, raken de aanbevelingen over strafrechtelijke vervolging en handhaving, landelijke normfinanciering, uniform uitvoeringsbeleid, positie directeur van de omgevingsdienst en adviesrecht omgevingsplannen aan andere stelsels dan alleen het VTH-stelsel.

Vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid voor VTH ondersteun ik de probleemanalyse en de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Voor zover opvolging kan worden gegeven aan deze aanbevelingen binnen het VTH-stelsel, neem ik ze over en geef ik met deze brief de bouwstenen hoe deze aanbevelingen opgevolgd kunnen worden. Hierbij acht ik het van belang dat de gekozen manier van uitvoering van elke individuele aanbeveling zo veel mogelijk aansluit bij de uitgangspunten en structuur van het huidige VTH-stelsel en de daarvoor relevante wettelijke kaders.

Ik ben me bewust van de gezamenlijke opgave waar alle partners in het VTH-stelsel voor staan. Daarom ga ik voor de uitwerking van de aanbevelingen en de in deze brief geschetste oplossingsrichtingen intensief het gesprek aan met IPO, VNG en Omgevingsdienst NL. Zo organiseer ik in januari 2022 regiobijeenkomsten waarbij ik mijn inzet met bestuurders van gemeenten, provincies en directeuren van omgevingsdiensten verder uitwerk. Verder wordt in het eerste kwartaal van 2022 met IPO, VNG, Omgevingsdienst NL en de Ministeries van BZK en JenV overlegd over de structuur waarin samengewerkt wordt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Hierbij bekijken alle partners gezamenlijk of al lopende sporen zoals het programma «Liever een goede buur» kunnen opgaan in één interbestuurlijk programma.

In het navolgende ga ik meer concreet in op de richting die ik wenselijk acht voor de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

Aanbeveling 1: Verhogen ondergrens omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten hebben in toenemende mate te maken met complexe materie en moeten daarom robuust zijn en beschikken over voldoende kritische massa. Deze kritische massa is nodig zodat er voldoende specialistische kennis is waarmee een omgevingsdienst goed de VTH-taken kan uitvoeren. Dit wordt nog belangrijker op het moment dat

de Omgevingswet in werking treedt, omdat vanaf dat moment de uit te voeren taken wijzigen. Omdat meer activiteiten met algemene regels gereguleerd gaan worden, zal minder vergunningverlening plaatsvinden, maar meer toezicht moeten worden gehouden en gehandhaafd. Zoals de commissie Van Aartsen stelt: «*de positie van de omgevingsdienst in termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel*».

De commissie Van Aartsen stelt voor om meer kritische massa te realiseren door het aantal omgevingsdiensten in Nederland te verminderen. Een dergelijke opschaling van het aantal omgevingsdiensten kan naar mijn oordeel inderdaad daaraan bijdragen. Tegelijkertijd besef ik mij terdege dat dit ingrijpt in de rol van gemeenten en provincies als verantwoordelijken voor omgevingsdiensten. Ik wil daarom in gesprek gaan met gemeenten en provincies als eigenaren van omgevingsdiensten en met Omgevingsdienst NL over hoe op de beste manier invulling kan worden gegeven aan deze aanbeveling en zeker gesteld kan worden dat elke omgevingsdienst in Nederland voldoende robuust is om alle VTH-taken professioneel te kunnen uitvoeren.

Voor mij is daarbij de kernvraag welke minimale eisen voor kwaliteit en robuustheid nodig zijn voor omgevingsdiensten om deskundig en professioneel te kunnen opereren en daarmee een krachtig, deskundig en onafhankelijk milieutoezicht in Nederland te kunnen garanderen. Ik zie hierbij onder andere de mogelijkheid dat in de regelgeving de op dit moment bestaande «kringen van gemeenten» worden geschrapt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de oorspronkelijke bedoeling van de inrichting van het VTH-stelsel waarbij er congruentie is tussen de grenzen van de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's. Dat moet nader worden verkend.

Aanbeveling 2: Verbetering kwaliteit omgevingsdiensten

Voor een goede uitvoering van VTH is een goed en constant kwaliteitsniveau van de bemensing onontbeerlijk. Een omgevingsdienst moet voldoende deskundige medewerkers hebben die hun werkzaamheden met een vastgestelde continuïteit uitvoeren: de medewerkers moeten vliegreuen kunnen maken. Omgevingsdiensten moeten over een zodanige basisdeskundigheid beschikken dat zij een goede gesprekspartner kunnen zijn voor de bedrijven waarvoor zij het VTH doen, maar zo nodig ook tegenwicht kunnen bieden. Dit is de kritische massa. Conform artikel 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet dit goed geregeld zijn. Omdat in de praktijk blijkt dat deze deskundigheid nog niet altijd is gegarandeerd, vind ik het belangrijk om te zorgen dat dit in de toekomst wel het geval is.

Om de kwaliteit te verbeteren en af te stemmen op de aard van de inrichtingen wil ik – gebruik makend van wat hierover al is opgenomen in de modelverordeningen van IPO en VNG en met behulp van het uitgevoerde kwantitatief onderzoek⁵ – samen met provincies en gemeenten landelijke criteria voor de minimaal vereiste kritische massa opstellen.

Daarnaast ben ik er voorstander van om het algemeen bestuur van de omgevingsdienst de bevoegdheid te geven om regionaal het benodigde deskundigheidsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen. Dit doet zij dan op basis van een optelsom van de onder toezicht gestelde bedrijven in het basistakenpakket in de regio, waarbij de gezamenlijk op te stellen landelijk criteria voor de minimaal vereiste kritische massa in acht worden genomen. Het algemeen bestuur van de omgevingsdienst draagt hiermee

⁵ Zie voetnoot 2

niet alleen zorg voor een kwalitatief en kwantitatief goed geoutilleerde dienst, maar ook voor samenhang tussen de regionale handhavings- en uitvoeringsstrategie en het regionale uitvoeringsprogramma. Aangezien dit kan botsen met het principe van verlengd lokaal bestuur onderzoek ik samen met de partners hoe de ambitie om het deskundighedsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen, het beste is in te vullen.

Aanbeveling 3: Strafrechtelijke handhaving en vervolging

Het VTH-stelsel moet zo ingericht zijn dat steeds het voldoen aan de normen wordt bevorderd en geborgd wordt dat de samenleving niet met milieuschade blijft zitten. Handhaving is hierin een belangrijk instrument als logisch sluitstuk. Strafrechtelijke handhaving maakt daar onderdeel van uit.

Het Openbaar Ministerie (OM) is het formele gezag. De opsporing wordt gedaan door de bijzondere opsporingsdiensten van de ILT en NVWA, de omgevingsdiensten en de politie. Gekwalificeerd en voldoende toezicht voorkomt onnodige inzet van schaarse capaciteit in de strafrechtketen. Voor een gerichte en effectieve opsporing is tijdige informatiedeling van cruciaal belang, bijvoorbeeld tussen toezicht en opsporing.

Op dit moment staat milieucriminaliteit niet hoog op de prioriteitenlijst. Hier zijn verschillende oorzaken voor benoemd: het is verborgen, overstijgt vaak de regio, er wordt onvoldoende informatie gedeeld, spreekt niet tot de verbeelding, het milieurecht is complex, er is een gebrek aan regie en de capaciteit is schaars⁶.

De uitvoering van de opsporing is niet optimaal. Om deze uitvoering te versterken, spant het Rijk zich in om met de betrokken partners de volgende stappen te zetten:

Stap 1: Versterking van de governance van de opsporing van milieucriminaliteit

Net als het bestuursrechtelijke deel wordt ook het strafrechtelijke deel van het stelsel nog steeds gekenmerkt door fragmentatie en te grote vrijblijvendheid.

Voor een slagvaardiger en effectievere strafrechtketen is een aanpassing van de taakverdeling binnen het stelsel nodig en moeten prioriteiten worden gesteld. Hierdoor kan expertise meer geconcentreerd worden opgebouwd en onderhouden. Ook kan inefficiënte overlap van taken tussen de verschillende opsporingsinstanties worden teruggebracht. Om dat te realiseren wordt verkend of de sturende organen bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit – Strategische Milieukamer en de Milieukamer – een formele positie bij de prioriteitstelling en sturing kan worden gegeven. Deze aanpassingen kunnen niet zonder politieke besluitvorming van het aanstaand missionair kabinet.

Stap 2: Meer prioriteit voor opsporing van milieucriminaliteit bij OM en politie.

Van Aartsen merkt op: «Eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare fte's (400) voor milieutaken bij de politie worden in de praktijk niet nagekomen» en adviseerde «om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen». Sinds de oprichting van de nationale politie zijn 412 fte aan specifieke informatie- en onderzoekcapaciteit milieu beschikbaar. Het OM zal met de politie en de bijzondere opsporingsdiensten uitwerken hoe beter dan nu geborgd kan worden dat de beschikbare capaciteit op milieu effectiever voor die taak kan worden ingezet. Hierbij is de spanning met de vraag naar politiecapaciteit voor

⁶ CCV (2019), De markt de baas en de Algemene Rekenkamer (2021), Een onzichtbaar probleem

delicten die hogere spoed kennen dan milieucriminaliteit een relevante factor. Dit vraagstuk hangt samen met de onder stap 1 genoemde versterking van de governance van de opsporing van milieucriminaliteit.

In aanvulling daarop en om de aanpak van milieucriminaliteit hoger en steviger op de agenda te krijgen, zal de Minister van JenV met de gezagen – het OM en de regioburgemeesters – overleggen of het zinvol en mogelijk is om in de volgende Veiligheidsagenda milieucriminaliteit een plek te geven. In deze Veiligheidsagenda maken de Minister van JenV, het OM en de regioburgemeesters vierjaarlijks afspraken over landelijke beleidsdoelstellingen voor de taakuitvoering door de politie.

Stap 3: extra capaciteit hele keten

Voor een robuust systeem is ook flink extra capaciteit voor de hele strafrechtsheten nodig inclusief OM en rechterlijke macht. Het is aan een nieuw missionair kabinet om deze capaciteit beschikbaar te stellen. Hiertoe is ten behoeve van de formerende partijen een fiche opgesteld.

De commissie Van Aartsen adviseerde in dit kader om, naast de noodzakelijke verbetering bij de omgevingsdiensten, milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. Een eerste aanzet omvat in elk geval het volgende:

1. Zorgdragen voor BOA's bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA's van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit;
2. Het oormerken van researchcapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit;
3. Het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket;
4. Het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als de tweede lijn.

In aanvulling hierop is een versterking nodig van de capaciteit bij de bijzondere opsporingsdiensten ILT-IOD en NVWA-IOD om een doeltreffende opsporing en aanpak van milieucriminaliteit mogelijk te maken. Dit kan niet zonder politieke besluitvorming door het aanstaand missionair kabinet.

Stap 4: adviesaanvraag Raad van State

Het kabinet vraagt op korte termijn advies aan de Raad van State over de wijze waarop de doorzettingsmacht voor milieucriminaliteit en het VTH-stelsel op rijksniveau het beste kan worden georganiseerd (met name gericht op een effectievere mix van het bestuurs- en strafrecht). Onderdeel van de adviesaanvraag is de vraag hoe de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties goed in de uitvoering van de handhaving (bestuurs- en strafrecht) geborgd kan worden. Deze adviesaanvraag wordt in overleg met alle betrokken departementen in de Interdepartementale commissie voor Europees recht (ICER-I) op korte termijn gedaan.

Aanbeveling 4: Basistakenpakket

Sinds 2016 zijn gemeenten en provincies verplicht om de uitvoering van het wettelijk voorgeschreven basistakenpakket te beleggen bij de omgevingsdiensten. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken conform het wettelijk stelsel en dus met hetzelfde basistakenpakket.

Er wordt een circulaire opgesteld met de definitieve uitleg/interpretatie van het basistakenpakket. Deze circulaire maakt een einde aan de

kennelijk nu bestaande interpretatieverschillen en maakt het voor gemeenten en provincies duidelijk welke taken onder het basistakenpakket vallen. De uitvoering van deze taken moeten door gemeenten en provincies bij de omgevingsdiensten worden belegd.

Om die reden hecht ik eraan dat de provincies waarin gemeenten zijn gelegen, die de uitvoering van het volledige basistakenpakket nog niet hebben belegd bij hun omgevingsdiensten, hun systeemrol in het IBT daadwerkelijk invullen. De provincies die het betreft worden aangespoord om volgens de escalatieladder van het IBT ervoor te zorgen dat de uitvoering van de basistaken van de betreffende gemeenten bij de omgevingsdiensten worden belegd en de geldende wettelijke verplichtingen overal in Nederland worden nagekomen. De bijbehorende interventieladder kent zes stappen, die start met signaleren en eindigt met het definitief toepassen van het instrumentarium.

Aanbeveling 5: Landelijke normfinanciering

De commissie Van Aartsen stelt vast dat de huidige bekostiging van de omgevingsdiensten niet past bij de gewenste slagvaardigheid en effectiviteit. Vrijwel alle gemeenten en provincies bekostigen hun omgevingsdiensten via outputfinanciering. Hierbij is de bekostiging gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst uitvoert. De commissie Van Aartsen vindt dit problematisch omdat de taken niet zijn afgeleid van een regionale risico-inventarisatie en regionale handhavingsstrategie.

De commissie Van Aartsen concludeert dat voor effectief toezicht en handhaving de robuustheid van de omgevingsdiensten moet worden vergroot. Er wordt geadviseerd een landelijke norm voor de bekostiging van de omgevingsdiensten te ontwikkelen op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. Daarnaast adviseert de commissie Van Aartsen het Rijk ook zelf financieel bij te dragen aan de bekostiging van de omgevingsdiensten gezien het nationale belang om meer milieuschade in de toekomst te voorkomen.

Ik wil me samen met provincies en gemeenten inzetten om het instrumentarium voor de bekostiging van de omgevingsdiensten te herzien door het opstellen van een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd. Hierover worden met alle partijen afspraken gemaakt in een nader te bepalen arrangement.

Verder onderzoek ik hoe het Rijk financieel – op een nader te bepalen wijze – kan bijdragen aan de uitvoering van de overkoepelende taken van omgevingsdiensten die van belang zijn voor het VTH-stelsel. Het gaat hierbij om zaken als versterking van de kennisinfrastructuur en innovatie.

Aanbeveling 6: Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en -deling

In de rapporten van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer «Een onzichtbaar probleem» en «Handhaven in het duister»⁷ is vastgesteld dat de datahuishouding en informatie-uitwisseling binnen het VTH-stelsel niet op orde is. Ook uw Kamer spreekt dit uit in een tweetal moties. In de motie van het lid Hagen van 8 juli 2021 wordt de regering verzocht een uniform systeem op te zetten waarmee een valide informatiebeeld ontstaat over de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen. In de motie van de leden Hagen en Sneller van

⁷ Zie voetnoot 3

4 november 2021 wordt de regering verzocht om een met privacywaarborgen omkleed gedeeld informatiesysteem op te zetten waarvan alle bestuurlijke- en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij opsporing en handhaving van milieucriminaliteit gebruik kunnen maken.

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.

Er bestaat al een gedeeld informatiesysteem: de Inspectievew. Met de omgevingsdiensten is afgesproken dat zij alle in het eerste kwartaal van 2022 individueel op de Inspectievew zijn aangesloten. Het OM wordt ook op de Inspectievew aangesloten.

Daarnaast start ik de voorbereidingen om in de wet te regelen dat de Inspectievew het verplichte systeem is om informatie te delen. Ook wordt onderzocht welke andere overheden – zoals de veiligheidsregio's – op de Inspectievew zouden moeten aansluiten om een sluitend systeem van informatiedeling te krijgen.

Ik vind het belangrijk dat het doel van een gevuld systeem met betrouwbare en complete data van alle betrokken partijen zo snel mogelijk wordt gerealiseerd. Hiervoor is een aantal sporen uitgezet. Voor het gebruiksklaar krijgen van de ingebouwde functionaliteiten in Inspectievew moet de datakwaliteit op orde gebracht worden. Hiervoor moet elk van de aangesloten partijen (omgevingsdiensten, ILT, politie, NVWA) de informatiehuishouding op orde brengen. Het gaat dan om het opslaan van betrouwbare data. Ik help alle betrokken partijen bij het realiseren van bovengenoemd doel. Zo onderzoek ik welke gegevens minimaal via Inspectievew ontsloten moeten worden voor een goed functionerend VTH-stelsel en welke kwaliteit de data moeten hebben. Ook wil ik tijdelijk ondersteuning bieden op het niveau van de bronhouder.

Om op nationaal niveau informatie te kunnen verzamelen, te interpreteren en te analyseren over toezicht, handhaving, opsporing en innovatie voor alle betrokken stakeholders, onderzoek ik de inrichting van een voorziening met fte's. Hiermee ontstaat een totaalbeeld van de stand van het VTH-stelsel op basis waarvan actie kan worden ondernomen (aanspreken partijen). Hiermee wordt sturing gegeven aan het gehele stelsel.

Het versterken van de kennisinfrastructuur, -ontwikkeling en -deling van de omgevingsdiensten is essentieel voor het toekomstproof maken van de omgevingsdiensten. Daarbij moet ook de kennisinfrastructuur tussen alle partijen in het VTH-stelsel inclusief het Rijk versterkt worden. Ik omarm het voorstel van de commissie Van Aartsen om de kennisinstellingen Omgevingsdiensten NL en BRZO+ te versterken. Het aanstaand missionair kabinet moet besluiten of, en zo ja welke, gelden vrijgemaakt worden om beide instellingen zo snel mogelijk als robuuste kennisinstellingen voor de omgevingsdiensten in positie te brengen voor al die zaken die individuele omgevingsdiensten overstijgen zoals opleidingen, kennisopbouw en coördinatie van bijvoorbeeld visitaties. Ook wordt bij beide kennisinstellingen een functie voorzien als centrale unit. Deze unit zet vragen uit bij onder andere het RIVM zoals dat op dit moment ook door de GGD-en gebeurt. Ik kan hierbij sturend optreden.

Aanbeveling 7: Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid

Bestuursorganen moeten op grond van artikel 7 van het Besluit omgevingsrecht zorgdragen voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdiensten. De commissie Van Aartsen stelt vast dat de praktijk anders is: elk bevoegd gezag maakt een eigen risicoanalyse, stelt eigen prioriteiten, maakt eigen beleidskeuzen en stelt een eigen uitvoeringsprogramma op. Het is vrijwel onmogelijk om op basis hiervan één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.

Het juridisch onderzoek⁸ bevestigt de bevinding van de commissie Van Aartsen dat onder het huidige recht reeds sprake is van een duidelijke verplichting tot het voeren van één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid met één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse.

Dit kan bijvoorbeeld door de directeur van de omgevingsdienst te vragen om voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsprogramma op te stellen, die ter consultatie aan de bevoegde gezagen wordt voorgelegd.

Ter ondersteuning van deze aanpak wil ik onderzoeken hoe de regelgeving aangepast kan worden zodat duidelijk wordt dat het gaat om een regionale strategie voor het gebied dat een omgevingsdienst bedient en te benadrukken dat de gezamenlijke bevoegde gezagen hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben.

Aanbeveling 8: Positie directeur omgevingsdienst

Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

Met de commissie Van Aartsen ben ik van mening dat het belangrijk is dat toezicht en handhaving in onafhankelijkheid kunnen worden uitgevoerd. Deze ruimte bestaat in de huidige praktijk waarin sommige omgevingsdiensten niet zelfstandig tot handhaving mogen overgaan nog niet overal.

Het versterken van de onafhankelijkheid van het toezicht en de handhaving is cruciaal voor een stevig VTH-stelsel en noodzakelijk om de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel te vergroten. Ik ben van oordeel dat onafhankelijkheid op alle niveaus (landelijk, regionaal en lokaal) in vergelijkbare mate moet zijn geborgd. Hierbij horen toezichthouders naar mijn overtuiging zelfstandig en onafhankelijk handhavingsafwegingen te kunnen maken.

Vanzelfsprekend bepaalt het bevoegd gezag via haar beleid de prioriteiten van de omgevingsdiensten, maar in de uitvoering van haar taken op het gebied van toezicht en handhaving moeten omgevingsdiensten tegelijkertijd onafhankelijk kunnen opereren. Hierop moet natuurlijk ook democratische controle kunnen plaatsvinden via de gemeenteraden en provinciale staten. Dit betekent dat als het college van BenW dan wel gedeputeerde staten gebruik wil maken van de ruimte om een aanwijzing aan een omgevingsdienst te geven, zij dit meldt aan gemeenteraad of provinciale staten. Op die manier is de democratische legitimiteit van het besluit meteen geborgd. Dit is in lijn met de relatie tussen Rijk en de

⁸ Zie voetnoot 2

rijksinspecties⁹. Graag wil ik samen met provincies en gemeenten een voorstel formuleren hoe dit ook op decentraal niveau precies ingericht wordt.

Daarnaast kan het de onafhankelijkheid van de uitvoering van toezicht en handhaving versterken als de positie van de directeur van een omgevingsdienst op een vergelijkbare manier wordt ingevuld als de functie van heffingsambtenaar in de belastingwetgeving. Naar analogie daarvan kan via attributie de directeur van een omgevingsdienst aangewezen worden als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang. Daarbij blijven de gemeenten en provincies bevoegd voor het vaststellen van milieuregels en -beleid. Hierbij kan aan deze attributie een verantwoordingsverplichting worden gekoppeld zoals een jaarlijkse verplichte verslaglegging over de toepassing van de geattribueerde bevoegdheden. Deze mogelijkheid wil ik met gemeenten en provincies verder onderzoeken.

Tevens onderzoek ik de mogelijkheid om de basiscompetenties voor de positie van directeur van een omgevingsdienst in regelgeving op te nemen. Op deze manier kunnen minimale eisen worden gesteld aan ervaring en expertise in de handhavingketen.

Aanbeveling 9: Inrichten rijkstoezicht omgevingsdiensten

Monitoring kwaliteit milieutoezicht

De commissie Van Aartsen concludeert dat het sobere en terughoudende IBT mede heeft geleid tot de huidige stand van het VTH-stelsel. Dit IBT is dan ook volgens de commissie Van Aartsen niet voldoende. Daarom stelt zij voor dat het rijkstoezicht wordt uitgebreid naar de omgevingsdiensten.

Van belang hierbij is dat bij de inrichting van het VTH stelsel gekozen is voor de mandaatfiguur in plaats van de figuur van delegatie van bevoegdheden aan de omgevingsdiensten

Alles tegen elkaar afgewegend 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 visitaties, het verwerken van de verbeterpunten in het kwaliteitssysteem en centraal rapporteren over de uitkomsten. 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 aan mij gepresenteerd waarop ik het onderzoek vergezeld van een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer stuur. Ook bespreek ik 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 ik zelf actie ondernemen of als stelselverantwoordelijke de toezichhoudende 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

⁹ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 190

zes stappen die start met signaleren en eindigt met het definitief toepassen van het instrumentarium zoals indeplaatsstelling.

Aanbeveling 10: Uitvoeringstoets omgevingsplannen

De commissie Van Aartsen vindt dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering moet uitvoeren. Ik vind het in algemene zin belangrijk dat niet alleen op nationaal, maar ook op regionaal en lokaal niveau beleid wordt getoetst op uitvoerbaarheid. De omgevingsdiensten, maar ook de veiligheidsregio's, hebben hierin een logische rol. Samen met de Ministers van BZK, JenV, gemeenten en provincies zal ik onderzoeken hoe deze aanbeveling in het licht van de nog inwerking te treden Omgevingswet het beste invulling kan krijgen.

Afsluitend

Met de in deze brief opgenomen opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer wordt een eerste belangrijke stap gezet op weg naar de noodzakelijke versterking van het milieutoezicht,

– handhaving en -vergunningverlening in Nederland. De opvolging ervan zal ik vanzelfsprekend in nauw overleg met de andere partijen in het VTH-stelsel vormgeven. Daarbij zal in overleg met de Minister van BZK worden nagegaan of – en zo ja, voor welke onderwerpen – het instrument impactanalyse een bijdrage kan leveren. Het is aan het aanstaand missionair kabinet om het stokje over te pakken en de maatregelen te nemen die nodig zijn voor een sterk VTH-stelsel.

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 graag het voortouw nemen om tot de bovengenoemde verbeteringen te komen en de positie van omgevingsdiensten verstevigen. Dit vraagt van alle overheidslagen extra inzet en bereidheid tot veranderingen. Daarbij reken ik op de steun van uw Kamer.

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