

Vergaderjaar 2019–2020

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

34 864

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

K¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Inleiding

Een goed en sterk functionerend VTH-stelsel (VTH = vergunningverlening, toezicht en handhaving) is een essentiële bouwsteen om te zorgen voor een hoge kwaliteit van onze leefomgeving.

Het huidige stelsel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk geborgd. Bij de uitvoering van de VTH-taken zijn veel partijen, waaronder IenW, VNG, IPO, ODNL, BZK en VenJ betrokken. Met deze partijen ben ik aan de slag om een uitvoeringsagenda VTH, bestaande uit zes thema's, op te stellen.

Als toegezegd in de plenaire vergadering van dinsdag 11 februari 2020, informeer ik u hierbij over de voortgang van de uitvoeringsagenda VTH. Verder heeft Kamerlid Rietkerk tijdens deze vergadering een vraag gesteld over de Rijksinvesteringen in relatie tot het VTH-stelsel. Hierop zal ik als eerste op in gaan.

Rijksinvesteringen VTH-stelsel

Binnen het VTH-stelsel zijn gemeenten en provincies het bevoegd gezag voor de uitvoering van de VTH-taken. De gemeenten en provincies zijn budgethouder en via respectievelijk het gemeente- en provinciefonds

¹ Letter K heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 35 054.

wordt het geld verdeeld voor de uitvoering van deze taken. Zowel gemeenten en provincies hebben taken belegd bij omgevingsdiensten; deels verplichte taken op basis van het Besluit omgevingsrecht en deels zijn dit vrijwillig ingebrachte taken. Gemeenten en provincies brengen (financiële) middelen in bij een omgevingsdienst bij het beleggen van een taak.

Sinds de inwerkingtreding van de herziene VTH wet- en regelgeving wordt iedere twee jaar een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Op basis van o.a. het laatste onderzoek uit 2019 is de uitvoeringsagenda VTH opgesteld met daarin een versterkingsopgave VTH². Deze versterkingsopgave vraagt een efficiënte en effectieve inzet van mensen en middelen. Het is de verantwoordelijkheid van alle partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van VTH-taken, om te zorgen voor voldoende capaciteit om deze versterkingsacties uit te voeren.

In het najaar 2020 wil ik met mijn bestuurlijke partners inzichtelijk hebben wat nodig is aan mensen en middelen in relatie tot de beschikbaarheid van budget en capaciteit bij de diverse organisaties.

Uitvoeringsagenda VTH

Uit de conclusies en aanbevelingen uit het Berenschot rapport^{1, 3} volgt dat het VTH-stelsel staat en zich de afgelopen jaren verder heeft doorontwikkeld. Wel is er ruimte voor verbetering van het stelsel. Deze conclusies en aanbevelingen heb ik besproken met mijn partners⁴ en gezamenlijk zijn we hiermee aan de slag. De aanbevelingen uit het rapport hebben geleid tot zes thema's die we samen hebben geformuleerd. Breed draagvlak is essentieel voor het slagen in de uitvoering en draagt bij aan het versterken van het VTH-stelsel op alle fronten.

Het gaat om de volgende thema's:

1. Afhechten bestaande afspraken
2. Versterken interbestuurlijk toezicht
3. Nieuwe taken beleggen
4. Opdrachtgeverschap en kwaliteitscriteria
5. Professionalisering uitvoeringstaken
6. Kennisinfrastructuur

De thema's hebben elk een trekker vanuit de deelnemende organisaties en worden inhoudelijk afgestemd met de andere partners om te zorgen dat er zoveel mogelijk samenhang wordt gezocht met de praktijk en reeds lopende acties.

Hieronder ga ik per thema kort in op de aanpak en noem ik enkele voorbeelden van concrete acties die al in gang zijn gezet.

Afhechten bestaande afspraken

Geconstateerd is dat nog niet alle bestaande afspraken en wettelijke verplichtingen ten aanzien van VTH zijn doorgevoerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het volledig inbrengen van het basistakenpakket bij omgevingsdiensten.

² Kamerstuk 33 118, nr. 122 (vergaderjaar 2019–2020).

³ Ook de aanbevelingen van het signaalrapport van de ILT1 en van het rapport «Grondstof of Afval» (Kamerstuk 32 852, nr. 97 (vergaderjaar 2019–2020) zijn hierin meegenomen.

⁴ Aangesloten partners bij de uitvoeringsagenda zijn: IenW, VNG, IPO, ODNL, BZK en VenJ.

Naast de wettelijke grondslag is inbrengen van het volledige basistakenpakket gewenst in het kader van uniformiteit, dit verbetert de robuustheid van het stelsel. Als eerste stap onderzoek ik hoe groot het probleem is en waar dit speelt. Daarna zullen gesprekken moeten worden gevoerd tussen het bevoegd gezag (in haar rol als opdrachtgever), het Rijk en de omgevingsdiensten.

Versterken interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is essentieel voor het goed functioneren van het VTH- stelsel. Het zorgt ervoor dat de verschillende partners binnen het stelsel kunnen worden aangesproken op hun functioneren. De conclusie van het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken was dat dit is verbeterd ten opzichte van eerdere evaluatiemomenten, maar dat er nog wel ruimte is voor verdere verbetering. Onder meer door lessen en best practices die nu zijn ontwikkeld in kaart te brengen, te analyseren en te delen met de andere provincies. Verder zal er binnen dit thema worden gekeken hoe provincies vanuit hun IBT-coördinatierol gemeenten kunnen ondersteunen in hun uitvoering. Hierbij wordt aangesloten bij de uitwerking van de «agenda toekomst van het interbestuurlijk toezicht (ATT)⁵ en de daarin opgenomen actielijnen.

Nieuwe taken beleggen

Het beleggen van nieuwe taken in het VTH-stelsel blijkt niet eenvoudig, onder andere door discussie over taken, maar ook door een verscheidenheid aan opdrachtgevers. Tegelijkertijd zien wij rond grote maatschappelijke thema's zoals de ontwikkeling naar een circulaire economie en de energietransitie, nieuwe vraagstukken ontstaan in relatie tot het VTH stelsel. Om deze nieuwe taken en ontwikkelingen beter te kunnen beleggen in de toekomst, wil ik een case-study uitvoeren naar de mogelijk nieuwe taken vanuit het thema circulaire economie.

Aan de hand van de resultaten van deze case-study wil ik samen met mijn partners een aanpak ontwikkelen aan de hand waarvan nieuwe taken relatief eenvoudig en uniform in het VTH-stelsel belegd kunnen worden. De case-study zal eind van de zomer 2020 voltooid zijn en de aanpak hoop ik eind 2020 te kunnen vaststellen.

Opdrachtgeverschap en kwaliteitscriteria

Omgevingsdiensten zijn door provincies en gemeenten (in een tweetal gevallen ook door een waterschap) opgericht als openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het bevoegd gezag is daarmee zowel eigenaar als opdrachtgever van een omgevingsdienst. Meerdere bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor een omgevingsdienst en hebben verschillende taken belegd bij de omgevingsdienst. Naast de verplichte basistaken zijn er ook vrijwillig in te brengen plustaken die belegd kunnen worden bij omgevingsdiensten. Hierdoor is een diversiteit ontstaan in de invulling van het opdrachtgeverschap. Vanuit opdrachtgevers en omgevingsdiensten klinkt de behoefte aan handvatten voor een goed opdrachtgeverschap, binnen dit thema zal hier een handreiking voor worden gedaan.

In het onderzoek «Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken» komt naar voren dat er behoefte is om competenties zoals bestuurlijke sensitiviteit en procesvaardigheid toe te voegen aan de kwaliteitscriteria van omgevingsdiensten. Daarnaast vraagt de Omgevingswet om nieuwe

⁵ Kamerstuk 29 362, nr. 275 (vergaderjaar 2018–2019).

vaardigheden vanwege de veranderende wet- en regelgeving. Daarom zullen er binnen dit thema ook nieuwe kwaliteitscriteria voor de omgevingsdiensten worden opgesteld. Er vindt een wijziging plaats van de kwaliteitscriteria onder de Omgevingswet. Hierin worden de kwaliteitscriteria voor competenties meegenomen, we starten dit traject na het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) van oktober 2020 en dit is gereed met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Bevoegde gezagen zullen een volgende versie van de kwaliteitscriteria moeten vastleggen in hun verordening.

Professionalisering van de uitvoeringstaken

Vanuit de aanbevelingen uit het onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoeringstaken volgt dat beleid en uitvoering meer op elkaar moeten aansluiten. De uitvoering van de VTH-taken verloopt volgens twee cycli: een beleidsvormende en een uitvoerende. Dit is geborgd in het Bor (Besluit omgevingsrecht).

De beleidsvormende cyclus is het domein van de bevoegde gezagen, de uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten en deels bij bevoegde gezagen. De verbinding tussen de twee cycli verdient een optimalisatieslag. Eén van de oorzaken dat de cycli niet goed op elkaar aansluiten komt bijvoorbeeld doordat het bevoegd gezag zowel de rol van opdrachtgever als eigenaar heeft. Binnen deze twee rollen wordt gezocht naar een balans tussen de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en kostenefficiëntie.

Het verbeteren van het opdrachtgeverschap vanuit de verschillende bevoegde gezagen richting omgevingsdiensten vervult een prominente rol in deze optimalisatieslag. We hebben het dan over onder meer het uniformeren van mandaten, professionaliseren van opdrachtgeverschap en afspraken maken over het verbinden van de beleids- en uitvoeringscyclus. Het gaat dan om bijvoorbeeld beter toepasbare rapportages (rapportages m.b.t. toezicht en handhaving) zodat daar passend beleid op kan worden gemaakt. Zodat in de beleidsvorming meer rekening kan worden gehouden met de uitvoeringspraktijk. De eerste resultaten hiervan worden medio 2021 verwacht.

Kennisinfrastructuur

Uit de aanbevelingen uit het rapport «Kwaliteitsborging bij de uitvoering VTH-taken», maar ook uit het rapport «Grondstof of Afval»⁶ kwam duidelijk naar voren dat er noodzaak is voor het borgen van kennisdeling op bovenregionaal en landelijk niveau. Er lopen op dit gebied al veel verschillende initiatieven.

Bijvoorbeeld bij het Veluweberaad⁷, maar bijvoorbeeld ook met toezicht-tools als de Inspectieweet Milieu waarmee toezichtgegevens worden gedeeld tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom. Het ontbreekt echter aan regie op deze verschillende initiatieven. Om deze reden pak ik dit op.

De eerste stap is in kaart brengen welke landelijke initiatieven er al zijn, of deze op elkaar aansluiten of er leemtes zijn en/overlappen (inventarisatie eind 2020 gereed). Vervolgens is de vraag waar verbeteringen mogelijk en nodig zijn en hoe we deze willen realiseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan

⁶ Kamerstuk 32 852 nr. 97 (vergaderjaar 2019–2020).

⁷ Veluweberaad: hierbij werken overheden en kennisinstellingen samen aan kennisdeling. Landelijk beschikbare kennis wordt vertaald naar lokale en regionale behoeften.

het (nog meer) centraliseren van specifieke kennis van een inhoudelijk onderwerp bij een specifieke Omgevingsdienst in plaats van bij alle Omgevingsdiensten. Deze tweede stap willen we voor de zomer 2021 afronden.

Adviescommissie VT

Het belang van een goed VTH-stelsel wordt door alle betrokken partijen onderschreven. Het huidige stelsel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk vastgelegd. Nu het stelsel enkele jaren van kracht is, wordt beter zichtbaar wat wel en niet werkt. Ik heb daarom besloten om vanuit mijn rol als stelselverantwoordelijke voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein, naast de verbeteringsopgave voor de uitvoering van VTH-taken die ik reeds samen met de decentrale partners heb ingezet, de commissie Van Aartsen⁸ advies te vragen over het functioneren van het VTH-stelsel. Mijn inzet is dat de commissie in de zomer van 2020 aan de slag gaat en mij begin 2021 haar advies geeft.

Afsluitend

Nederlanders hebben recht op een schone, gezonde en veilige leefomgeving. Ik maak mij dan ook sterk voor een robuust VTH-stelsel. Mijn streven is om beide Kamers voor het einde van het jaar de uitvoeringsagenda VTH te kunnen aanbieden. Deze agenda bevat de concrete inzet op alle genoemde thema's, met daarbij de benodigde inzet van mensen en middelen en een meerjarenplanning.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁸ Commissie onder leiding van oud-minister en oud-burgemeester Jozias van Aartsen.