

Vergaderjaar 2019–2020

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2019

Inleiding

Elke twee jaar voer ik, conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, een onderzoek uit naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Het tweejaarlijks monitoren van de uitvoeringskwaliteit geeft mij als stelselverantwoordelijke inzicht in de ontwikkeling van het VTH-stelsel en geeft handvatten dit te verbeteren.

Verschillende casussen uit de afgelopen tijd, die ook in uw Kamer aan de orde zijn geweest, laten zien dat de tijd rijp is om extra aandacht te besteden aan het VTH-stelsel. Er heerst een gevoel van urgentie om het stelsel te versterken en verder te professionaliseren.

In deze brief ga ik ten eerste in op het recent verschenen onderzoeksrapport¹. Daarna kom ik terug op de toezegging aan Kamerlid van der Lee. Bij deze brief stuur ik u ook de signaalrapportage van de ILT over het VTH-stelsel². Ik reageer in deze brief op de strekking ervan.

Onderzoek kwaliteit uitvoering VTH-taken 2019

Dit jaar heb ik een nieuw onderzoek³ naar de uitvoeringskwaliteit laten uitvoeren. In 2017 heeft dit onderzoek voor het laatst plaatsgevonden⁴. Het onderzoek is begeleid door een brede begeleidingscommissie waarin andere overheidspartijen die een rol hebben in het VTH-stelsel, vertegenwoordigd waren.

Doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Zoals vastgelegd in art. 5.4 en 5.5 Wabo.

⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 96.

milieutaak waarvan de uitvoering verplicht belegd moet worden bij een omgevingsdienst en is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (de basistaken).

Een doel was inzicht krijgen in de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak die vrijwillig is belegd bij een omgevingsdienst (plustaken) en de gemeentelijk/provinciale milieutaak die door het bevoegd gezag zelf wordt uitgevoerd (achterblijvende taken).

Ik heb u toegezegd om in dit onderzoek een aantal recente casussen⁵ mee te nemen en te kijken welke lessen we hieruit kunnen leren. Het gaat om lessen ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken voor het bevoegde gezag, voor mij als verantwoordelijke voor het stelsel en voor andere departementen die een rol hebben in het VTH-stelsel.

Voor de verdieping zijn in de evaluatie zes casussen onderzocht, namelijk: Harsco / Tata Steel (grafietregens), DuPont / Chemours, Chemelot (lachgas), een casus over circulaire economie, over geuroverlast en over een afvalverwerker. Het beeld dat uit de casussen naar voren komt versterkt een aantal conclusies uit het onderzoek. In bijlage 1 treft u de uitwerking aan van de casussen Tata / Harsco en Chemours en de rode draden die uit de casussen komen⁶. Tata en Chemours treft u in bijlage 1 uitgewerkt aan omdat ik die aan u heb toegezegd. De beschrijving van de overige casussen vindt u in het rapport.

Verder geef ik in deze brief aan welke verbeterpunten en thema's voor mij van belang zijn om op te pakken om zo tot verbeteringen aan het stelsel te komen en welke vervolgaanpak ik voor ogen heb. Hierbij houd ik rekening met de recent verschenen rapporten over milieucriminaliteit, het rapport van de commissie Sorgdrager «Grondstof of Afval» en het recent door de ILT uitgebrachte signaal.

Algemene conclusies rapport Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken

De onderzoekers concluderen dat het VTH-stelsel staat en zich de afgelopen jaren verder heeft doorontwikkeld. Natuurlijk blijven er altijd mogelijkheden voor verdere ontwikkeling. In de afgelopen tijd hebben verschillende casussen en onderzoeken ook laten zien dat er ruimte is voor verbetering van het stelsel.

Hoofdconclusies:

- In het rapport wordt geconcludeerd dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten (kwaliteitsverordeningen, zorgplicht) – het centrale onderzoeksobject in deze evaluatie – een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering.
- De onderzoekers zien wel ruimte voor optimalisatie van de kwaliteitsborgende instrumenten. De vastgelegde criteria zijn soms te beperkt. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten niet voldoende op elkaar aan (wat o.a. in de verschillen in mandatering tot uiting komt). Ook heeft het onderwerp VTH vaak weinig bestuurlijke aandacht en de (horizontale) verantwoording verdient dan ook meer aandacht.
- Uit de evaluatie komt de aanbeveling om een kennisinfrastructuur in te richten op bovenregionaal en nationaal niveau waarin nieuwe thema's als ZZS, de energietransitie en circulaire economie en hun betekenis voor het stelsel onder de loep genomen worden.

⁵ Handelingen II 2018/19, nr. 83, item 11 en Kamerstuk 29 383, nr. 323.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

- De onderzoekers identificeren in hun onderzoek verschillende aspecten in het stelsel die spanningen opleveren. Het gaat bijvoorbeeld om betrokkenheid van bevoegd gezag bij de uitvoering versus onafhankelijkheid van de uitvoerende omgevingsdienst, of het zoeken naar efficiëntie (standaardiseren) versus de behoefte aan lokaal maatwerk. Ik herken deze spanningen ook in mijn rol als stelselverantwoordelijke. Maatwerk en decentrale afweging zijn een belangrijk aspect in de werking van het VTH-stelsel, maar eenduidigheid en een gelijk speelveld zijn belangrijke uitgangspunten voor een effectief milieubeleid.
- Deze spanningen zijn in het stelsel «ingebakken». Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes. Wat voor de ene partij een knelpunt is, is voor de andere partij een belangrijke waarde.
- De onderzoekers geven aan dat het beleggen van nieuwe taken bij omgevingsdiensten niet eenvoudig blijkt te zijn. Dit komt onder andere doordat elk bevoegd gezag hier apart mee moet instemmen. Overdracht van taken leidt weleens tot de verkeerde discussie tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers / eigenaren.

Signaal ILT

In bijlage 3 bij deze brief vindt u het recent door de ILT uitgebrachte signaalrapportage met betrekking tot VTH. Zij zien een aantal dezelfde punten als de onderzoekers. Het gaat dan over:

- de onafhankelijkheid van omgevingsdiensten; de VTH-taken worden conform de wet belegd bij omgevingsdiensten. De beschikingsbevoegdheid ligt bij provinciale of gemeentelijke bestuurders. De ILT constateert dat de beslissings- of tekenbevoegdheid niet in alle gevallen is gemandateerd aan de omgevingsdienst. De ILT constateert dat dit ten koste gaat van doortastend handhaven;
- de horizontale verantwoording; in de wet is ruim aandacht besteed aan het borgen van de horizontale verantwoording. Dat betekent dat de bestuurder verantwoording aflegt over de uitvoering van het toezicht en handhaving aan de gemeenteraad of provinciale staten. De ILT constateert dat dit proces voor verbetering vatbaar is;
- informatiedeling; de ILT ziet ruimte voor verbetering op het punt van informatieverstrekking en gegevensuitwisseling.
- samenwerking; de ILT geeft aan dat het stelsel op het punt van samenwerking zeker een verbetering is ten opzichte van de voorgaande situatie, maar het kan nog beter. Zij geven aan dat het aan bestuurders is om vrijblijvendheid in de samenwerking te verminderen en te streven naar optimalisatie van het stelsel door verdere concentratie van taken en werkzaamheden ter bevordering van het uniformeren van processen en systemen en de eenheid van het uitvoeringsbeleid.

Mijn inzet:

In algemene lijn onderschrijf ik de conclusies van het rapport met betrekking tot het VTH-onderzoek. Dit rapport geeft aanbevelingen waar we met de partijen betrokken bij het VTH-stelsel, gezamenlijk aan de slag kunnen.

Het rapport geeft handvatten om te werken aan een verdere professionalisering binnen het huidige systeem. Ook is inmiddels het rapport over Milieucriminaliteit afgerond, u ontvangt dit rapport separaat.

Verder hebben u en ik van de commissie Sorgdrager het rapport Grondstof of Afval⁷ ontvangen. In beide rapporten worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot het VTH-stelsel. De aanbevelingen van de drie voorliggende rapporten en het signaal van de ILT versterken elkaar.

Ik zie de volgende aanknopingspunten om de werking van het stelsel te verbeteren:

1. Onafhankelijkheid van de uitvoering verbeteren: het gaat hierbij om het zoeken naar een balans tussen onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten en betrokkenheid bij het lokale bevoegde gezag.
2. Vergroten bestuurlijke urgentie, waaronder het versterken van de horizontale verantwoording: Borging van de kwaliteit door horizontale verantwoording is vastgelegd in het stelsel, maar hier is ruimte voor verbetering. In geval van incidenten krijgt de uitvoering van de VTH-taken veel aandacht, maar structureel heeft dit dossier weinig prioriteit. Naast versteviging van horizontale verantwoording is er ruimte voor optimalisatie door alternatieve instrumenten voor kwaliteitsborging te ontwikkelen, zoals de recent geïntroduceerde collegiale toets onder omgevingsdiensten.
3. Kennisdeling en -opbouw / informatiedeling en borging: De aanbevelingen over het borgen van kennisdeling op bovenregionaal en landelijk niveau heb ik met belangstelling gelezen. Hierover ga ik graag met de betrokken partijen in gesprek. Ook de aanbeveling om te zorgen voor een steviger kennisinfrastructuur en kennisuitwisseling als het gaat om nieuwe ontwikkelingen betrek ik hierbij. Ik wil dan ook kijken naar het (beter) gebruik van de huidige mogelijkheden tot informatievergaring en informatieoverdracht (te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het ZZS Kennisnetwerk).
4. Uniformering: De kwaliteit van de uitvoering is gebaat bij uniforme uitvoering waar mogelijk en maatwerk waar nodig. Het komt nu nog te vaak voor dat omgevingsdiensten het wiel zelf opnieuw uit moeten vinden. Een vervolgactie zou kunnen zijn om te onderzoeken welke taken gebaat zijn bij meer harmonisatie en uniformiteit, zowel op regionaal samenwerkingsniveau als op landelijk niveau.
5. Beleid en uitvoering meer op elkaar laten aansluiten: in de wet is een aantal procescriteria opgenomen die tezamen de beleidscyclus vormen. Twee cycli kunnen daarbij worden onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. De beleidsvormende cyclus is het domein van de bevoegde gezagen, de uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten en deels bij bevoegde gezagen. Het ontbreekt aan een stevige verbinding tussen de twee cycli, dit wordt bemoeilijkt door een focus op efficiency in relatie tot kostenbesparing bij omgevingsdiensten en het ontbreken van collectief opdrachtgeverschap (binnen een omgevingsdienst). Er moet worden gezocht naar oplossingen voor een optimalisatie in de aansluiting van de beleids- en uitvoeringscycli.
6. Afhechten van de al bestaande afspraken en wettelijke verplichtingen ten aanzien van de VTH wet- en regelgeving. Denk hierbij aan het inbrengen van het volledige basistakenpakket bij omgevingsdiensten.

Het is van belang dat alle partijen, binnen hun bevoegd- en verantwoordelijkheden, stappen zetten om in nauwe samenwerking de aanbevelingen concreet in te vullen, zodat deze tot daadwerkelijke verbetering van het stelsel leiden.

Het gaat hierbij niet alleen om «reparaties» aan het huidige stelsel, het gaat er ook om dat we het stelsel voorbereiden op de nieuwe maatschappelijke opgaven voor de komende decennia en op de Omgevingswet.

⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 97.

Betrokken partijen gaan gezamenlijk aan de slag met het opstellen van een concrete uitvoeringsagenda. In deze agenda benoemen we de verbeteringen die we willen realiseren. In deze uitvoeringsagenda geven we aan welke acties daarvoor worden ingezet.

We spreken ook af wat het tijdsplan is, wie de trekkers van de acties zijn en we maken afspraken over de voortgang. Deze uitvoeringsagenda zal in het voorjaar van 2020 bestuurlijk worden vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Na bestuurlijke vaststelling zal ik de uitvoeringsagenda delen met uw Kamer.

Toezegging GroenLinks Vd Lee

In de vergadering van 23 januari 2019 (Kamerstuk 28 089, nr. 119) heb ik toegezegd aan lid Van der Lee om in te gaan op zijn suggestie om de bewijslast om te draaien voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen. Bij nadere duiding heb ik de vraag als volgt geïnterpreteerd: Hoe borgen we de effectiviteit van de instrumenten om naleving van de vergunning af te dwingen?

Een bedrijf dat werkt onder een omgevingsvergunning is te allen tijde zelf verantwoordelijk voor de naleving van de vergunning. Bevoegd gezag geeft de vergunning af en is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de vergunning. Wanneer een toezichthouder constateert dat een bedrijf de vergunning niet naleeft, is het bevoegd gezag bevoegd om handhaving in te zetten om overtredingen van de vergunning op te heffen. Daarvoor heeft bevoegd gezag de beschikking over verschillende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zoals de last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en in het uiterste geval het (deels) intrekken van de vergunning.

Voor de inzet van de instrumenten is in de landelijke handhavingsstrategie een matrix opgenomen. Daarin wordt rekening gehouden met de aard en ernst van de overtreding en het (eerdere) gedrag van de overtreder. Op deze manier worden handvatten gegeven aan bevoegd gezag om een passende interventie in te zetten bij iedere bevinding. Het toepassen van bestuursrechtelijke handhaving moet meestal in zwaarte worden opgebouwd, gericht op het structureel opheffen van de overtreding en volledige naleving van de vergunningsvoorschriften. De te zetten stappen kunnen de nodige tijd kosten omdat grote zorgvuldigheid moet worden betracht. Neem bijvoorbeeld de casus Chemours zoals weergegeven in het nu voorliggende rapport. Hier is door het bevoegd gezag (ambtshalve) de vergunning aangepast door het opnemen van nieuwe, scherpere normen.

Strafrecht richt zich op een lik-op-stukaanpak en bij een geconstateerde overtreding wordt een boete opgelegd. Omdat in de loop van de tijd duidelijk werd dat er toch een dergelijk instrument werd gemist in bestuursrechtelijke handhaving, is ervoor gekozen om met het inwerking-treden van de Omgevingswet een nieuw instrument toe te voegen: de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie wegens het straffende karakter.

Het bevoegd gezag krijgt op grond van de bepaling in de wet de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van de regels gesteld ter uitvoering van de Seveso-richtlijn (Brzo).

De effectiviteit van de handhaving is een belangrijk onderdeel van een kwalitatief goede uitvoering van VTH-taken. Naar aanleiding van signalen uit de praktijk kan in de reguliere overleggen met betrokken partijen het

instrumentarium aan de orde komen en worden bekeken of het handhavingsinstrumentarium nog voldoet en hoe het instrumentarium zo effectief mogelijk kan worden ingezet.

Afsluitend

Een schone, gezonde en veilige leefomgeving draagt bij aan een brede welvaartsgroei. Zoals in de I&W-begroting aangekondigd, presenteer ik begin 2020 een integrale milieuvisie waarin risico's, uitdagingen en kansen in samenhang worden gezien. In de milieuvisie wordt een aantal bouwstenen benoemd om tot een verdere kwaliteitsverbetering van onze leefomgeving te komen. Het VTH-stelsel is één van de bouwstenen. Als stelselverantwoordelijke van het VTH-stelsel heb ik het voornemen om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen en deze commissie te vragen hoe we zorgen voor een VTH-stelsel dat toekomstbestendig is in relatie tot onze uitdagingen. In de milieuvisie van begin 2020 zal ik dit verder uitwerken.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer