



Aan
Van

Staatssecretaris
DGMI/directie OenM

nota

Kamerbrief versterking VTH-stelsel

TER BESLISSING

Datum

10 december 2021

Onze referentie

Opgesteld door

Persoonsgegevens

Beslistermijn

Zo snel mogelijk

Uiterlijk bij

10 december 2021

Bijlage(n)

2

Aanleiding

Op 4 maart jl. presenteerde de adviescommissie vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) onder voorzitterschap van de heer Van Aartsen (commissie Van Aartsen) haar rapport "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur"¹. Tijdens het commissiedebat van 7 september jl. heeft u de Tweede Kamer toegezegd om voor het kerstreces een hoofdlijnennotitie toe te sturen over de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen over het VTH-stelsel. Met bijgaande Kamerbrief versterking VTH-stelsel voldoet u aan deze toezegging. U baseert zich daarbij op de aanbevelingen genoemd in het rapport van de commissie Van Aartsen², de uitgevoerde kwantitatieve en juridische onderzoeken³, die u heeft laten uitvoeren, en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten "Een onzichtbaar probleem" en "Handhaven in het duister"⁴. U verstuurt de Kamerbrief mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV).

Tevens reageert u met de Kamerbrief versterking VTH-stelsel op een tweetal moties. In de aangenomen motie 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 aangehouden motie Hagen/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.

Geadviseerd besluit

U wordt verzocht akkoord te gaan met:

1. verzending van bijgaande Kamerbrief versterking VTH-stelsel ([bijlage 1](#));
2. ter kennisneming toezenden van de bijgaande Kamerbrief versterking VTH-stelsel aan de Eerste Kamer ([bijlage 2](#)) zoals aangegeven in de brief ter beantwoording van de Kamervragen van de Eerste Kamer over de commissie Van Aartsen.

¹ Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 295

² Zie voetnoot 1

³ Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 300

⁴ Kamerstukken 22 343, nrs. 294 en 297

Datum

10 december 2021

Onze referentie**Uiterlijk bij**

10 december 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

DGMI/directie OenM

Kernpunten

- Naar aanleiding van feedback van het ministerie van Binnenlandse Zaken is de tekst van het eerdere Actieplan versterking VTH-stelsel omgezet in bijgaand concept voor de Kamerbrief versterking VTH-stelsel. Ook is de inhoud op onderdelen aangepast om zo de aanbevelingen nadrukkelijker te plaatsen in het bestuurlijke bestel. Deze aanpassingen zijn voorgelegd aan BZK en na een gesprek over en weer akkoord bevonden.
- In de tekst van de Kamerbrief is meer de focus gelegd op een onafhankelijke uitvoering van het toezicht en handhaving door omgevingsdiensten in plaats van onafhankelijke omgevingsdiensten zoals genoemd in het rapport van de commissie Van Aartsen.
- De tekst over strafrechtelijke handhaving en vervolging ligt voor bij de minister van JenV. Akkoord wordt maandag 13 december a.s. verwacht.
- Bij de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer over de commissie Van Aartsen zegt u toe de Kamerbrief versterking VTH-stelsel ter kennisneming ook aan de Eerste Kamer toe te sturen.

Advies van de commissie Van Aartsen

Het rapport van de commissie Van Aartsen geeft glashelder aan dat het VTH-stelsel voor het milieudomein niet goed functioneert en gekenmerkt wordt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare milieuschade. 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. Hierbij ligt de focus op versterking van de omgevingsdiensten die volgens de commissie Van Aartsen het fundament onder het VTH-stelsel zijn. De commissie Van Aartsen komt tot 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 handhavingsbeleid, 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.

Noodzaak 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, de provincies en de 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 is. Naast het fundament van het werk door de omgevingsdiensten, moeten er ook voldoende instrumenten zijn om uw stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent voldoende wettelijke borging van het stelsel om als Rijk 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.

Proces afgelopen maanden

Eerder beantwoordde uw ambtsvoorganger de feitelijke vragen over het rapport van de commissie Van Aartsen en gaf zij hierop een toelichting tijdens het commissiedebat Externe Veiligheid op 1 juli jl.

Informereren Kamer

In uw brief aan de Kamer van 3 september jl. en tijdens het commissiedebat Toezicht en Handhaving op 7 september jl. heeft u aangegeven dat gezien de urgentie van het onderwerp de ambtelijke voorbereiding voor de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Van Aartsen en het rapport van de Algemene Rekenkamer ("Handhaven in het duister") voortvarend is gestart. U heeft aangegeven dat u aanvullende onderzoeken heeft uitgezet. De eindrapporten van deze onderzoeken heeft u op 17 september jl.⁵ naar de Kamer verzonden. U heeft daarbij aangegeven dat de resultaten van deze onderzoeken meegenomen worden bij het opstellen van de hoofdlijnennotitie die u de Kamer tijdens het commissiedebat Toezicht en Handhaving op 7 september jl. heeft toegezegd. Tevens heeft u daarbij aangegeven dat de onderzoeken bouwstenen zijn voor de kabinetsreactie van het nieuwe kabinet op het rapport van de commissie Van Aartsen. De Kamer gaf in het commissiedebat aan niet te willen wachten op een missionair kabinet en heeft u gevraagd voor het kerstreces met een inhoudelijke richting op hoofdlijnen te komen.

Betrekken stakeholders

Daarnaast is een stakeholderanalyse uitgevoerd met als doel om de belangrijkste stakeholders te identificeren, zo goed mogelijk te informeren en te betrekken in het proces om te komen tot de opstelling van de kabinetsreactie. Naast het voeren van regelmatige gesprekken op ambtelijk niveau, heeft dit geleid tot de volgende initiatieven:

- In de 2^e helft van november jl. zijn de belangrijkste punten uit deze Kamerbrief toegelicht aan de bestuurlijke adviescommissie milieu, toezicht en handhaving (BAC MTH) van het IPO, aan de VNG-commissieleden en aan Omgevingsdienst NL. De drie organisaties konden kennisnemen van de voornemens en daar informeel op reflecteren.
- Gedurende deze maand (december 2021) worden 7 webinars georganiseerd voor directeuren van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies. Tijdens deze webinars gaan de deelnemers dieper in op de bevindingen uit het

Datum

10 december 2021

Onze referentie

Uiterlijk bij

10 december 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

DGMI/directie OenM

⁵ Zie voetnoot 3

rapport "Omgevingsdiensten in Beeld" en op de manier waarop de nog ontbrekende data voor een volgende rapportage bijeen kunnen worden gebracht. Daarnaast komen de mogelijkheden voor regionale en landelijke samenwerking aan de orde.

- Op 24 november jl. is het landelijk startschot gegeven voor 5 regiobijeenkomsten die in januari 2022 gehouden zullen worden. Tijdens deze regiobijeenkomsten wordt met bestuurders van gemeenten en provincies en directeurs van omgevingsdiensten gesproken over de opvolging en uitwerking van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de Kamerbrief.
- Op 26 januari 2022 vindt een "pressurecooker" aanpak milieucriminaliteit plaats. Deze bijeenkomst wordt samen met JenV en het Openbaar Ministerie (OM) georganiseerd. Deze bijeenkomst is voor de toekomst van de opsporing van milieucriminaliteit cruciaal. Er zijn deelnemers op DG-niveau van JenV, IenW en LNV. Daarnaast nemen de leden van de Strategische Milieukamer en de politie deel.

Datum

10 december 2021

Onze referentie**Uiterlijk bij**

10 december 2021

Bijlage(n)

2

Aan

Staatssecretaris

Van

DGMI/directie OenM

Opvolging aanbevelingen commissie Van Aartsen

Na het commissiedebat Toezicht en Handhaving van 7 september jl. zijn voor alle aanbevelingen van de commissie Van Aartsen de mogelijkheden voor opvolging in kaart gebracht en met u besproken. Vervolgens is gewerkt aan de concepten voor het Actieplan versterking VTH-stelsel en een begeleidende Kamerbrief. Deze concepten zijn schriftelijk voor feedback aan u voorgelegd. Na overleg met BZK is het actieplan omgevormd tot bijgaand concept Kamerbrief Versterking VTH-stelsel. In deze brief geeft u aan hoe u de opvolging van de aanbevelingen wil vormgeven. U geeft hierbij aan dat u vanuit uw stelselverantwoordelijkheid voor VTH de probleemanalyse en de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen ondersteunt. U geeft aan de aanbevelingen over te nemen voor zover opvolging kan worden gegeven aan deze aanbevelingen binnen het VTH-stelsel. Met de Kamerbrief geeft u de bouwstenen hoe deze aanbevelingen opgevolgd kunnen worden. Tevens benoemt u dat u bewaakt 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. In de brief benadrukt u ook dat de uitwerking van de aanbevelingen samen met de andere overheden zal worden opgepakt.

Interdepartementale afstemming

Het concept van de Kamerbrief versterking VTH-stelsel is afgestemd met JenV en BZK. Na de totstandkoming van de brief eerst in een interdepartementale werkgroep te hebben besproken, zijn vanaf eind november bilaterale trajecten gevolgd.

Met JenV zijn diverse teksten voor de opvolging van aanbeveling C (strafrechtelijke handhaving en vervolging) gewisseld. Het resultaat daarvan staat in bijgaand concept voor de Kamerbrief versterking VTH-stelsel. Het akkoord van de minister van JenV wordt maandag 13 december a.s. verwacht.

BZK kon niet akkoord gaan met de aanvankelijk opgestelde concepten voor de Kamerbrief en het Actieplan versterking VTH-stelsel. BZK vond de voorstellen voor de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen teveel ingrijpen in het bestuurlijke stelsel en voorbij gaan aan een zorgvuldige inrichting van het openbaar bestuur. Zij heeft aangegeven dat opvolging van een groot deel

van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen een gezamenlijke opgave is en de bestuurlijke verhoudingen raakt. BZK heeft u hierbij de volgende punten meegegeven:

- *Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten:*
 - De omgevingsdiensten vallen onder het gezag van de gemeente en zijn daarmee per definitie niet onafhankelijk. Onafhankelijkheid verhoudt zich ook niet tot het principe van verlengd lokaal bestuur.
 - De omgevingsdiensten worden steeds verder van de gemeenteraad en de politiek gepositioneerd. Nu omgevingsdiensten onder gemeenten vallen, kunnen zij niet boven de gemeenteraad (als volksvertegenwoordigers) worden gepositioneerd. Dit is strijdig met het idee van de hoofdschap van de gemeenteraad (artikel 125 Gemeentewet) en het idee van verlengd lokaal bestuur.
- *Fundamentele keuze beleggen taken VTH-stelsel:*
 - Er moet eerst een fundamentele keuze worden gemaakt waar de taken uit het VTH-stelsel, gelet op de ambities, het beste belegd kunnen worden.
 - De minister van BZK heeft recent de Tweede Kamer gemeld dat het instrument impactanalyse moet worden gebruikt om te bepalen waar een taak het beste past. Op basis van de uitkomsten wordt een passend bestuurlijk en financieel arrangement gekozen.
 - Gezien de voorgestelde richting die ver weg staat van de gemeente, is het logischer om na te denken over bijvoorbeeld een ZBO.
- *Integrale benadering onder de Omgevingswet:*
 - Het begrip milieu is nergens nader uitgewerkt. Ook wordt er in de gehele notitie niks vermeld over waterregels, natuur, grond en/of cultureel erfgoed. Onder de Omgevingswet is er sprake van een integrale benadering van de thema's milieu, water en natuur en deze onderwerpen zijn ook nauw met elkaar verbonden. In het huidige takenpakket gaan de omgevingsdiensten alleen over de beoordeling en toetsing van het milieu.
 - De gehele integrale benadering en manier van werken straks onder de Omgevingswet ontbreekt in de notitie. Gemeenten en omgevingsdiensten moeten elkaar juist beter opzoeken voor een efficiënte samenwerking.
- *Rijkstoezicht:*
 - Een stelselverantwoordelijk minister kan niet door toezicht informatie verkrijgen. Hij moet dit doen door beleidsmonitoring, beleidsonderzoek en beleidsevaluatie.
 - Om rijkstoezicht op omgevingsdiensten mogelijk te maken, moet de huidige mandaatconstructie worden losgelaten en moeten de bevoegdheden worden gedelegeerd aan de omgevingsdiensten. Via de gemeenschappelijke regeling van de omgevingsdiensten waarin gemeenten en provincies zitten, voorziet het huidige IBT erin dat het IBT wordt uitgeoefend door de minister die het aangaat.
- *Adviesrecht Omgevingsplan:*

De bedoeling van de Omgevingswet is om van dergelijke adviesrechten af te komen. Er wordt hier te snel naar het instrument van wetgeving gegrepen (de zogenaamde 'regelreflex').
- *Afstemming koepels:*

BZK heeft aangedrongen op nauwe afstemming met de koepels.
- *Landelijke normfinanciering:*

Een specifieke uitkering lijkt de enige optie. BZK zet vraagtekens bij de ontvangers van de middelen. Als gemeenten niet het beleid bepalen en ook

Datum
10 december 2021
Onze referentie

Uiterlijk bij
10 december 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
DGM1/directie OenM

niet uitvoeren, kan een specifieke uitkering ook direct aan omgevingsdiensten worden uitgekeerd.

Datum
10 december 2021

Onze referentie

IenW en BZK hebben op verschillende niveaus intensief met elkaar gesproken. U deed dit op 7 december jl. met de minister van BZK. Bijgaande Kamerbrief versterking VTH-stelsel is het eindresultaat. De wijzigingen zien op:

1. Verduidelijkt is dat de focus ligt op de onafhankelijke uitvoering van het toezicht en de handhaving door omgevingsdiensten in plaats van de onafhankelijke omgevingsdiensten.
2. Meer dan in het actieplan stond, wordt benadrukt dat de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen samen met alle partners in het VTH-stelsel wordt gedaan.
3. In de brief wordt niet meer expliciet aangegeven dat u alle 10 aanbevelingen van de commissie Van Aartsen wenst op te volgen, maar daar wel naar streeft voor zover dit binnen het huidige stelsel mogelijk is.
4. U kiest een andere route voor de opvolging van de aanbeveling over het rijkstoezicht op omgevingsdiensten door te onderzoeken of de ILT via thematische en signalerende onderzoeken de kwaliteit van het VTH-stelsel kan monitoren.

Naar aanleiding van de tekstvoorstellen van BZK op 9 december jl. is de brief op de volgende punten gewijzigd:

- *Aanbeveling 2 – Verbetering kwaliteit omgevingsdiensten*
Aangegeven is dat het aan het algemeen bestuur van de omgevingsdienst geven van de bevoegdheid om regionaal het benodigde deskundigheidsniveau van omgevingsdiensten vast te stellen, kan botsen met het principe van verlengd lokaal bestuur. Dit moet onderzocht worden.
- *Aanbeveling 5 – Landelijke normfinanciering*
In plaats van het opnemen van een bestuursakkoord, is opgenomen dat met alle partijen afspraken worden gemaakt in een nader te bepalen arrangement.
- *Aanbeveling 7 – Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid*
U geeft aan dat u wilt onderzoeken hoe de regelgeving aangepast kan worden.
- *Aanbeveling 8 – Positie directeur omgevingsdienst*
In de tekst is duidelijk gemaakt dat niet het bevoegd gezag gebruik kan maken van de ruimte om een aanwijzing te geven, maar dat het gaat om het college van BenW dan wel gedeputeerde staten.
- *Aanbeveling 9 – Rijkstoezicht*
In de tekst is opgenomen dat bij de inrichting van het rijkstoezicht voor mandaat in plaats van delegatie.

Uitwerking en vervolgproces

Met alle betrokken partijen in het VTH-stelsel is intensief gezamenlijke opgave om het VTH-stelsel te versterken, opgeorganiseerd in januari 2022 regiobijeenkomsten waarbij u uw inzet met bestuurders van gemeenten, provincies en directeuren van omgevingsdiensten verder uitwerkt. In het eerste kwartaal van 2022 wordt met IPO, VNG, Omgevingsdienst NL, 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 tevens of al lopende

Prima, want dat was kern van onze zorg en die van Cie v Aartsen: dat in uitvoering niet onafhankelijk en dus bv op momenten onvoldoende doorzettingsmacht OD's als men wilde gaan handhaven

Prima, we hebben wel geborgd dat in analyse nu echt urgentie doorklinkt van probleem. En of belofte kamer geven we handvatten ('gereedschapskist') hoe kan worden verbeterd

Ja daar ligt voor missionaire bewindspersoon dus grote opdracht om met urgentie van de analyse van de cie van Aartsen en de bouwstenen van deze brief aan TK, substantiële stappen vooruit te zetten samen met decentrale overheden maar zonder dat ambitie om zaken wel echt anders en beter te doen dan te laten verwateren

sporen zoals het programma 'Liever een goede buur' kunnen opgaan in één interbestuurlijk programma.

Datum
10 december 2021

Onze referentie

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Concept Tweede Kamerbrief versterking VTH-stelsel	
2.	Concept Eerste Kamerbrief ter kennisneming toezenden Tweede Kamerbrief versterking VTH-stelsel	

Uiterlijk bij
10 december 2021

Bijlage(n)
2

Aan
Staatssecretaris

Van
DGMI/directie OenM