

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 663

Milieubeleid

Nr. 401

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 oktober 2024

Na de indringende boodschap van de commissie Van Aartsen¹ en de Algemene Rekenkamer² hebben de partners in het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in het milieudomein (hierna VTH) de aanbevelingen in twee jaar omgezet in, waar mogelijk, concrete resultaten. Partijen kunnen met elkaar trots zijn op wat er in twee jaar is bereikt. Tegelijkertijd zijn we nog niet klaar. We zijn een goede weg ingeslagen en het is zaak om nu deze samenwerking vast te houden en te zorgen dat de veranderingen ook merkbaar worden voor inwoners van Nederland. Om deze ingeslagen weg voort te zetten, werken de partners in het VTH-stelsel aan samenwerkingsafspraken. De resultaten van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (hierna: interbestuurlijk programma) mogen niet verloren gaan, maar moeten juist nu in de praktijk gaan landen en leiden tot een stevig en robuust VTH-stelsel waarbij iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt.

Twee keer per jaar ontvangt de Kamer informatie over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel. Ook nu het interbestuurlijk programma is afgerond, blijft er van alle betrokken partijen veel inzet nodig om het VTH-stelsel te versterken. Met deze brief ontvangt de Kamer informatie over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel.

Deze brief gaat in op een aantal onderwerpen.

1. De stand van zaken in het proces om te komen tot robuuste omgevingsdiensten.
2. De afronding van het interbestuurlijk programma en de acties die worden ondernomen om de opbrengst te borgen en de samenwerking te continueren.
3. De zesde en laatste voortgangsrapportage van het interbestuurlijk programma, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

¹ Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 295

² Kamerstukken 22 343, nrs. 294 en 297

4. De wijze waarop beschikbare financiële rijksmiddelen in 2025 worden ingezet voor versterking van het VTH-stelsel.
5. De ontwikkeling van de Staat van de Veiligheid zoals is toegezegd in de Kamerbrief van 5 oktober 2023³.
6. De beleidsreactie op een signalerend onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) inzake de coördinatietaak van provincies in het VTH-stelsel.

1. Proces vorming robuuste omgevingsdiensten

De Kamer is eerder⁴ geïnformeerd over de voortgang van het proces om te komen tot robuuste omgevingsdiensten.

Twee omgevingsdiensten, omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en omgevingsdienst Brabant Noord, voldoen op dit moment aan de robuustheidscriteria. De andere omgevingsdiensten hebben een plan van aanpak opgesteld waarin de acties beschreven staan, die in hun ogen nodig zijn om op 1 april 2026 robuust te zijn. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft TwynstraGudde alle plannen van aanpak geanalyseerd en er is op basis van een monitoringsinstrument een beoordelingsadvies gegeven. Bij de opbouw van het monitoringsinstrument was een begeleidingscommissie betrokken, bestaande uit deelnemers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), Omgevingsdienst NL, het IBP VTH en IenW. De managementsamenvatting van de analyse van TwynstraGudde is opgenomen in bijlage 1.

Uit de taxatie van de plannen van aanpak blijkt dat op dit moment twaalf omgevingsdiensten (inclusief de twee omgevingsdiensten die nu al aan de robuustheidscriteria voldoen) op 1 april 2026 robuust zijn. Van negen omgevingsdiensten is het op dit moment niet aannemelijk dat zij op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen, omdat de benodigde actie in het plan van aanpak ontbreekt of onvoldoende is uitgewerkt, de haalbaarheid van de actie wordt betwijfeld door de beperkte eigen invloedssfeer van de omgevingsdienst, er een op dit moment nog te onduidelijke of grote (bestuurlijke of financiële) afhankelijkheid is en/of omdat een omgevingsdienst aangeeft niet in te gaan zetten om te voldoen aan het criterium.

Voor de overige zes omgevingsdiensten is het lastig om een juiste inschatting te maken, omdat de acties nog globaal zijn omschreven of omdat de betreffende omgevingsdienst aangeeft dat de uitwerking van de maatregel in de (verdere) toekomst pas plaatsvindt. Het is nu de inschatting dat een aantal van de zes SEVESO-omgevingsdiensten⁵ niet robuust is op 1 april 2026. Dit is bijzonder zorgelijk gelet op hun taakuitvoering rondom de meest risicovolle bedrijven in ons land.

Dit is niet het tussenresultaat waarop was gehoopt. De taxatie van de plannen van aanpak benadrukt de urgentie voor omgevingsdiensten om alles in het werk te stellen om tijdig robuust te zijn. Een mooi voorbeeld is de ontwikkeling in de provincie Utrecht waarbij de omgevingsdienst Regio Utrecht en de RUD Utrecht vergaande plannen voor fuseren hebben om op tijd een robuuste omgevingsdienst te zijn.

³ Kamerstukken 26 956, nr. 219.

⁴ Kamerstukken 22 343, nr. 390 en 22 343, nr. 397

⁵ SEVESO-bedrijven zijn bedrijven waar aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Zij vallen onder de Europese SEVESO III-richtlijn en toezicht en handhaving vindt plaats in samenwerking tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie, veiligheidsregio's en de zes SEVESO-omgevingsdiensten.

Op 20 september 2024 hebben de algemeen besturen van alle omgevingsdiensten die op dit moment niet robuust zijn, een brief ontvangen. In deze brief is opgenomen wat de inschatting is van de haalbaarheid van de plannen van aanpak.

In oktober en november van dit jaar gaat het Ministerie van IenW in gesprek met de voorzitter en de secretaris van het algemeen bestuur van alle omgevingsdiensten. Het doel van deze gesprekken is allereerst het verifiëren van de taxatie, maar ook om te vernemen hoe het plan van aanpak dusdanig kan worden bijgesteld zodat het alsnog aannemelijk wordt dat de betreffende omgevingsdienst uiterlijk per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria voldoet. Dit gesprek en de later dit jaar aan te leveren aanvullende informatie is het eerste onderdeel van de monitoring en kan leiden tot een ander oordeel van de haalbaarheid van het geschetste proces naar robuust wording. In het eerste kwartaal van 2025 is een tweede monitoringsmoment.

Eerder is de Kamer geïnformeerd⁶ over het voornemen om de robuustheidscriteria ook vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit proces loopt parallel aan het traject van de omgevingsdiensten om per 1 april 2026 robuust te zijn en zorgt voor een wettelijke basis van de robuustheidscriteria, zodat deze ook juridisch afdwingbaar zijn. De voorbereidingen voor deze AMvB zijn inmiddels gestart. Voor de inwerkingtreding wordt gestreefd naar 1 juli 2026.

2. Afronding van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

Het interbestuurlijk programma is op 30 september jl. in bijzijn van alle partijen afgesloten met een mooie landelijke bijeenkomst, de Dag voor de Leefomgeving. Alle partijen in het VTH-stelsel hebben de afgelopen twee jaar hard met elkaar gewerkt om het VTH-stelsel te versterken door opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

Borging en implementatie

De producten – en daarmee de handvatten om het stelsel verder te versterken – liggen er nu. Er zijn afspraken gemaakt over de implementatie en de borging van deze opbrengst. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan samenwerkingsafspraken om de opvolging van de resultaten en producten te borgen bij alle partijen in het VTH-stelsel. De samenwerkingsafspraken worden aan de Kamer gestuurd zodra deze bestuurlijk zijn vastgesteld. Om daadwerkelijk vrijblijvendheid en fragmentatie in het VTH-stelsel terug te dringen, wordt van alle partijen in het VTH-stelsel verwacht dat zij eigenaarschap tonen en aan de slag gaan met de implementatie en de borging van de opgeleverde producten.

Er is in kaart gebracht welke partij in het VTH-stelsel verantwoordelijk is voor het afronden van acties die nog open staan en voor het beheer, de implementatie en de borging van de verschillende producten. Voor de coördinatie van de verschillende implementatietrajecten wordt een verbindingsteam ingericht dat bij de VNG wordt ondergebracht. IenW stelt middelen ter beschikking om dit verbindingsteam te financieren. Ook komt IenW partijen tegemoet in de kosten voor de implementatie van de opgeleverde producten.

⁶ Kamerstukken II, 33 118, nr. 275

De voortgang van deze acties, het beheer en de implementatie wordt geagendeerd in het Bestuurlijk Omgevingsberaad waarin alle partijen van het VTH-stelsel zijn vertegenwoordigd.

Programma Digitaal VTH-stelsel milieu

Pijler 3 van het interbestuurlijk programma was gericht op informatievoorziening in het VTH-stelsel. Hierin werden onder andere acties in gang gezet die zijn gericht op de totstandkoming van een digitaal VTH-stelsel milieu. Gelet op de grote opgave op dit terrein was gedurende de looptijd van het programma al duidelijk dat deze opgave niet voor afronding van het programma gereed zou zijn.

Op 1 oktober 2024 is deze pijler dan ook omgezet naar het programma digitaal VTH-stelsel milieu. Dit is een tijdelijke programmaorganisatie onder verantwoordelijkheid van IenW. Het toekomstbeeld voor de informatievoorziening in het VTH-stelsel is in maart jl. vastgesteld door het bestuurlijk overleg en gaat uit van samenwerken als zijnde één overheid in het digitaal VTH-stelsel milieu. Het programma gaat dit toekomstbeeld verder concretiseren en voert regie op de realisatie en implementatie. Dit gaat zij doen met alle betrokken stelselpartijen.

Inzet is om in het voorjaar van 2025 een uitvoeringsplan voor het toekomstbeeld bestuurlijk vast te stellen inclusief relevante vastgelegde afspraken met stelselpartners over bijvoorbeeld verdeling van kosten, verdeling van verantwoordelijkheden en randvoorwaarden voor het programma. Dit plan wordt de basis voor de verdere uitvoering van het digitaal VTH-stelsel milieu. Alle partijen zijn het erover eens dat uniformering van begrippen met prioriteit wordt opgepakt.

3. Voortgangsrapportage

Met deze brief ontvangt de Kamer de zesde en laatste voortgangsrapportage van het interbestuurlijk programma VTH (bijlage 2). Deze rapportage laat zien welke producten zijn afgerond en aan welke producten nog wordt verder gewerkt door de partijen in het VTH-stelsel. De voortgangsrapportage is vastgesteld in het bestuurlijk overleg van 25 september jl.

De voortgangsrapportage laat een positieve ontwikkeling zien. De partijen hebben met elkaar hard gewerkt om de gestelde programmadoelen te bereiken. Partijen hebben daarbij veel van elkaar geleerd. Met de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen als uitgangspunt hebben partijen gezamenlijk gewerkt aan de opvolging daarvan met diverse producten, afspraken, plannen en handreikingen. Partijen hebben elkaar goed weten te vinden en de samenwerking geïntensiveerd.

4. Inzet rijksmiddelen ter versterking van het VTH-stelsel

Gemeenten en provincies zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van de VTH-milieutaken. Zij zijn dit zowel voor de milieutaken die zij zelf uitvoeren als voor de taken die zij op grond van de Omgevingswet moeten beleggen bij de omgevingsdiensten (het basistakenpakket). Provincies en gemeenten zijn dan ook verantwoordelijk voor de financiering van deze taken. De rijksoverheid keert via een algemene uitkering in het gemeente- en provinciefonds middelen uit voor dekking van de kosten van de bevoegde gezagen. Deze middelen zijn voor de provincies en gemeenten vrij besteedbaar.

Jaarlijks is er vanuit lenW € 18 miljoen beschikbaar voor de versterking van het VTH-stelsel. Voor 2025 valt de inzet van de bij lenW beschikbare middelen uiteen in drie categorieën:

1. Subsidie Omgevingsdienst NL

Voor de periode 2025–2026 ontvangt Omgevingsdienst NL een incidentele subsidie. De subsidie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Versterking van het programmabureau van Omgevingsdienst NL;
- Inrichting van de door het IBP VTH ontwikkelde kennisinfrastructuur;
- Bijdrage voor de afzonderlijke omgevingsdiensten om hen te ondersteunen in het voldoen aan de robuustheidscriteria;
- Het versterken van meetdiensten bij omgevingsdiensten ter ondersteuning van toezicht en handhaving;
- Een intensivering van de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren.

2. Implementatie interbestuurlijk programma VTH

Om de partijen in het VTH-stelsel te ondersteunen bij de implementatie van de producten van het interbestuurlijk programma, ontvangen zij daarvoor een tegemoetkoming. Ook wordt het bovengenoemde verbindingsteam dat toeziet op de coördinatie van die implementatie gefinancierd.

Een bijzondere categorie is de voortzetting van het werk van pijler 3 (Informatievoorziening) in het programma digitaal VTH-stelsel milieu. Voor 2025 zijn middelen vrijgemaakt voor het uitwerken van het realisatieplan en doorlopende activiteiten vanuit pijler 3. Het gaat dan in ieder geval om eenheid van taal en de stelselarchitectuur.

3. Landelijke ondersteuning versterking VTH-stelsel

Het is de verwachting dat naast de benodigde budgetten voor het waarborgen van de producten en opgaven die volgen uit het interbestuurlijk programma, budget nodig is voor een gerichte, incidentele versterking van het VTH-stelsel. Het gaat dan om inzet op activiteiten die volgen uit de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het VTH-stelsel, de beleidsmatige ontwikkeling van VTH en het stimuleren van (eenmalige) kennis en innovatie. Op deze manier is doorlopende ondersteuning in de ontwikkeling van het VTH-stelsel mogelijk.

5. De Staat van de Veiligheid

In de Kamerbrief van 5 oktober 2023⁷ is de Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen van de Staat van de Veiligheid van Brzo- (thans SEVESO-) bedrijven. In die brief is toegezegd de Kamer in 2024 nader te informeren over de ontwikkelingen van de Staat van de Veiligheid.

SEVESO-bedrijven zijn bedrijven waar aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Zij vallen onder de Europese SEVESO III-richtlijn en toezicht en handhaving vindt plaats in samenwerking tussen de Nederlandse Arbeidsinspectie, veiligheidsregio's en de zes SEVESO-omgevingsdiensten.

⁷ Kamerstukken 26 956, nr. 219.

Het afgelopen jaar zijn de kwantitatieve gegevens in SEVESO+ verband besproken door de toezichthouders en overheden. Dit heeft ertoe geleid dat in het werkplan van SEVESO+ voor 2025 is opgenomen dat extra aandacht moet worden besteed aan risicogericht inspecteren.

In het interbestuurlijk programma VTH hebben partijen samengewerkt aan de ontwikkeling van een *Staat van VTH*. Dit is een document waarmee inzicht verkregen in de output (aantal controles) maar ook de outcome (bijdrage aan een gezonde leefomgeving) van het VTH-stelsel. In 2025 volgt de eerste *Staat van VTH* waarin onder andere geprobeerd wordt zo veel mogelijk gegevens rondom SEVESO-toezicht te integreren.

Tot slot wordt de Kamer geïnformeerd dat op grond van de SEVESO III-richtlijn lidstaten elke vier jaar de Europese Commissie informeren over de uitvoering van de richtlijn. Recent heeft de Europese Commissie de laatste rapportages beoordeeld waaruit voor Nederland geen aanbevelingen naar voren zijn gekomen. Nederland blijft betrokken bij diverse werkgroepen rondom de uitvoering van de SEVESO-richtlijn om ontwikkelingen op het gebied van veiligheid en inspecties rondom deze bedrijven goed en proactief te kunnen volgen.

6. Signalerend ILT-onderzoek VTH: coördinatietaak provincies

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft haar vierde onderzoek naar het VTH-stelsel milieu afgerond. Het betreft deze keer een signalerend onderzoek. Met deze brief ontvangt de Kamer het onderzoek van de ILT (bijlage 3) inclusief de beleidsreactie van IenW.

Het onderzoek richt zich op de coördinatie- en regietaak van de provincies zoals opgenomen in de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet met als algemene onderzoeksvraag: «in hoeverre voldoen alle provincies aan de eisen zoals die in de Omgevingswet zijn opgenomen voor de coördinatie van uitvoering en handhaving en het instellen van een provinciaal handhavingsoverleg?».

De ILT concludeert dat alle provincies in meer of mindere mate invulling geven aan de coördinatietaak en het provinciaal handhavingsoverleg. Wel blijkt uit de reacties dat de wetsteksten in de Omgevingswet ruim zijn opgesteld, waardoor de provincies de coördinatietaak verschillend invullen. Meer duidelijkheid over de invulling van de coördinatietaak is gewenst, zodat alle provincies er op een meer uniforme en toetsbare wijze invulling aan kunnen geven. Dit draagt vervolgens bij aan een beter functioneren van het VTH-stelsel.

De ILT stelt voor om provincies en het IPO een leidraad te laten opstellen. Ook noemt de ILT enkele zaken waarvan zij vindt dat die in de leidraad moeten komen. Het Rijk kan volgens de ILT een nadere toelichting op de wetsartikelen geven of kan de wet aanpassen als provincies en IPO niet komen tot een leidraad en uitvoering daarvan.

Als een leidraad helpend kan zijn om duidelijkheid te geven over de invulling van de coördinatietaak, is dit een mooie stap. Over het opstellen van de leidraad wordt contact gezocht met IPO. Overigens is de coördinatie rol tussen het straf- en bestuursrecht reeds opgepakt. In de handreiking regionale beleidscyclus die is opgeleverd door het interbestuurlijk programma VTH is hierover informatie opgenomen.

Op dit moment wordt een wetswijziging voorbereid om de regierol van de Staatssecretaris van IenW te versterken. De ILT wordt hierbij betrokken en in dat kader wordt meegenomen welke aanpassingen de ILT nodig acht voor een versterkte provinciale coördinatierol.

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel. Nu het interbestuurlijk programma VTH is afgerond, is het zaak dat alle partijen in het VTH-stelsel hun verantwoordelijkheid nemen en opvolging geven aan de opgeleverde producten. Hiermee wordt het VTH-stelsel verder versterkt zodat de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheid van de inwoners van Nederland geborgd is.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen