Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
Der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Bijlage(n)
5

Datum 15 april 2025
Betreft Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025

Geachte voorzitter,

Met deze brief wordt de Kamer, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu (VTH-stelsel milieu). De brief gaat in op de voortgang van de robuust wording van de omgevingsdiensten, een aantal toezeggingen die zijn gedaan in het Commissiedebat VTH van 10 december jl. en het Tweeminutendebat VTH van 5 februari jl. en wordt een beleidsreactie gegeven op een onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Voortgang robuust wording omgevingsdiensten
Eind 2024 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en omgevingsdienst Brabant Noord die beide al robuust zijn, een voortgangsrapportage ingediend. In deze rapportage hebben de overige 25 omgevingsdiensten beschreven welke voortgang ze hebben geboekt in de periode 1 april 2024 tot en met 30 november 2024. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de beoordeling van deze voortgangsrapportages uitgevoerd met ondersteuning van Ambient Advies. De managementsamenvatting van de analyse is opgenomen als bijlage 2. Daarnaast zijn vanuit het ministerie van IenW gesprekken gevoerd met de voorzitter en de secretaris van het algemeen bestuur van alle omgevingsdiensten.

Uit deze gesprekken en de voortgangsrapportages blijkt dat de omgevingsdiensten stappen in de goede richting hebben gezet. De inspanning van Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant heeft ertoe geleid dat deze omgevingsdienst op dit moment ook voldoet aan de robuustheidscriteria. Verder komt naar voren dat naar verwachting 12 omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zullen zijn. Van 3 omgevingsdiensten is het op dit moment niet aannemelijk dat zij op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen. Voor de overige 9 omgevingsdiensten is het (op dit moment) de vraag of ze op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen. Het tussenresultaat laat verbetering zien, maar er is nog een weg te gaan. Op korte termijn vinden op verschillende niveaus gesprekken plaats tussen het ministerie van IenW en de omgevingsdiensten die naar verwachting niet robuust zijn op 1 april 2026 en de omgevingsdiensten waarvan op dit moment de vraag is of ze op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen.

Opvolging aanbevelingen commissie Van Aartsen (TZ202501-069, lid Kostić)

In de Kamerbrief van 27 oktober 2024[1] bent u geïnformeerd over de afronding van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH). In het IBP VTH hebben de partijen in het stelsel gezamenlijk gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Het versterken van het VTH-stelsel milieu is een continu proces met verschillende fases. De volgende fase bestaat uit de afronding van de laatste producten en het in samenhang implementeren van de producten door de bestuurders die daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Het succesvol opvolgen van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen staat of valt met de bereidheid van partijen om de door het IBP VTH opgeleverde producten te gebruiken en te handelen overeenkomstig hun (wettelijke) verantwoordelijkheden.

Voor de samenwerking na het IBP VTH hebben de stelselpartijen Interprovinciaal overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL, Unie van Waterschappen (UvW) en de ministeries van JenV en van IenW met elkaar samenwerkingsafspraken opgesteld. In de afspraken is bepaald wie voor welke taken rondom de implementatie van de IBP VTH producten verantwoordelijk is (zie bijlage 3). Onderdeel van deze samenwerkingsafspraken is dat besluitvorming en sturing op de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VTH-stelsel plaatsvindt in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de opvolging van de aanbevelingen in het IBP VTH is opgepakt en hoe de afronding van de opvolging wordt voorzien.

<u>Aanbeveling 1: De ondergrens[2] voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen & aanbeveling 2: Verbetering kwaliteit van omgevingsdiensten</u>
Met de vorming van robuuste omgevingsdiensten worden verschillende aanbevelingen opgevolgd. Aanbeveling 1 en aanbeveling 2 zijn vastgelegd in de robuustheidscriteria waarvan met instemming van alle stelselpartijen bestuurlijk is afgesproken dat deze op 1 april 2026 gerealiseerd zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers gezamenlijk om ervoor te zorgen dat zij aan de robuustheidscriteria voldoen. Het ministerie van IenW zorgt ervoor dat de robuustheidscriteria in regelgeving worden vastgelegd en is voornemens om een bevoegdheid te introduceren voor de staatssecretaris van IenW om bij te sturen als deze partijen niet zelfstandig aan deze verplichting voldoen (zie ook hierna). Het is op dit moment te vroeg om aan te geven op welke termijn alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria, waarbij wel alle partijen de uiterlijke deadline van 1 april 2026 hebben omarmd. Zoals hierboven beschreven zijn drie omgevingsdiensten op dit moment robuust.

<u>Aanbeveling 4: Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst</u>
Aanbeveling 4 zag op zowel het voldoen aan de reeds bestaande wettelijke verplichting om het basistakenpakket in te brengen bij een omgevingsdienst als op de mogelijkheid om het basistakenpakket uit te breiden. Het is de verantwoordelijkheid van provincies om erop toe te zien dat gemeenten aan deze verplichting voldoen. IenW heeft als onderdeel van de monitoring om te komen tot robuuste omgevingsdiensten gesprekken gevoerd met gedeputeerden van bijna alle provincies[3] over onder meer het toepassen van interbestuurlijk toezicht indien

[1] Kamerstuk 22343, nr. 401.

[2] Met ondergrens doelt de Commissie Van Aartsen op een zodanige omvang en inrichting van de organisatie dat omgevingsdiensten in staat zijn om hun taken op kwalitatief voldoende niveau en in onafhankelijkheid uit te voeren.

[3] Het laatste gesprek vindt dit voorjaar plaats.

het basistakenpakket niet volledig is ingebracht. Op dit moment kan inbreng van het basistakenpakket door gemeenten niet of nauwelijks worden afgedwongen door de Staatssecretaris van IenW. Er wordt onderzocht hoe dit kan worden opgenomen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu waarover de Kamer eerder is geïnformeerd.[4]

Aanbeveling 3: Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

Er lopen onder coördinatie van het ministerie van JenV nog verschillende acties voor de opvolging van aanbeveling 3. Het stellen van prioriteiten is noodzakelijk om het instrumentarium en de capaciteit voor de handhaving effectiever in te zetten. De Strategische Milieukamer speelt een belangrijke rol in deze prioritering. Het proces tot formalisering van de SMK is voor de zomer van 2025 afgerond. Een ander initiatief dat bijdraagt aan (gezamenlijke) prioritering is de inzet op betere samenwerking tussen partijen die belast zijn met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Om dit proces op gang te brengen stelt het ministerie van JenV een kwartiermaker aan, die samen met de provincies nog dit jaar de overlegstructuur tussen de verschillende handhavingspartners kan opzetten.

Aanbeveling 5: Financieringssystematiek

Aanbeveling 5 was oorspronkelijk gericht op het ontwikkelen van een landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering. Op basis van juridisch onderzoek heeft de stuurgroep IBP VTH in november 2022 besloten om de opdracht te verbreden tot 'het ontwerpen van een financieringssystematiek' en niet te richten op het invoeren van specifiek normfinanciering. Binnen het IBP VTH is een financieringssystematiek opgeleverd die uitgaat van outcome financiering in plaats van output financiering. Het is nu zaak de financieringssystematiek te implementeren. Hierin spelen vooral gemeenten en provincies een belangrijke rol aangezien zij de vrijheid hebben te kiezen op welke manier zij de omgevingsdiensten financieren. IPO, VNG en Omgevingsdienst NL zijn gezamenlijk verantwoordelijk om implementatie van de vastgestelde systematiek te bewerkstelligen. Op dit moment werken deze partijen een implementatieplan uit. Met het vaststellen van de financieringssystematiek is deze aanbeveling opgevolgd.

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

Digitaal VTH-stelsel milieu

Tijdens het IBP VTH is in pijler 3 geconstateerd dat er op stelselniveau geen sprake is van een digitaal VTH-stelsel. Er ontbreken afspraken over de mate van digitalisering, de vereiste gegevenskwaliteit en het gebruik van gedeelde voorzieningen. Het VTH-stelsel loopt 30 jaar achter op de huidige digitale mogelijkheden. Tijdens het IBP VTH is een toekomstbeeld vastgesteld voor de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel: het digitaal VTH-stelsel, waarin alle stelselpartijen als één overheid kunnen samenwerken. Het op 1 oktober jl. opgerichte IenW programma Digitaal VTH-stelsel Milieu werkt het toekomstbeeld verder uit naar concrete projecten. Gelet op de omvang van de opgave en de benodigde afstemming tussen de verschillende partijen in het stelsel die hier samen aan gaan werken, is het op dit moment nog niet mogelijk om aan te geven met welke planning delen van het digitaal VTH-stelsel worden gerealiseerd.

Kennisontwikkeling en -deling

[4] Kamerstuk 22 343, 394 en kamerstuk 22 343, 405.

Voor regie op kennisontwikkeling en -deling is Omgevingsdienst NL verantwoordelijk. Om de in het IBP VTH ontwikkelde kennisinfrastructuur te kunnen implementeren, heeft Omgevingsdienst NL een subsidie voor twee jaar ontvangen. Omgevingsdienst NL voert hiervoor met andere partijen in het VTH-stelsel milieu een aantal activiteiten uit.
De Omgevingsdienst NL Academie, waarvan de gemeenten en provincies opdrachtgever zijn, heeft een forse professionaliseringsslag gemaakt. Zo is het opleidingsaanbod doorontwikkeld en uitgebreid. Op die manier wordt de vakbekwaamheid binnen het VTH-stelsel milieu versterkt. De ontwikkeling van de Omgevingsdienst NL Academie wordt voortgezet en de academie wordt breder toegankelijk gemaakt voor andere partijen uit het VTH-stelsel milieu. Door continue kennisontwikkeling zijn VTH-professionals beter in staat om hun werkzaamheden uit te voeren. Met het realiseren van deze structuren is deze aanbeveling opgevolgd, het onderhouden ervan is een continu proces.

Aanbeveling 7: Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid & aanbeveling 8: Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
Het IBP VTH heeft diverse producten opgeleverd in opvolging van de aanbevelingen om de onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te borgen. IPO en VNG dragen zorg voor de implementatie voor o.a. het modelmandaat, de regionale beleidscyclus en het profiel van de directeur van een omgevingsdienst. Daarnaast stellen zij een handreiking “professioneel opdrachtgeverschap” op. Op dit moment wordt gewerkt aan een implementatieplan. Hiervoor stelt het ministerie van IenW financiële middelen beschikbaar aan IPO en VNG voor de periode 2025-2026. Hoe de implementatie van al deze maatregelen uitpakt, wordt gemonitord via de Staat van VTH.

Aanbeveling 9: Monitoring kwaliteit milieutoezicht
In opvolging van aanbeveling 9 zijn de visitaties en de Staat van VTH ontwikkeld. De uitvoering van visitaties is een verantwoordelijkheid van Omgevingsdienst NL. De afgelopen twee jaar zijn alle omgevingsdiensten gevisiteerd. Dit jaar wordt de systematiek geëvalueerd en eventueel aangepast. De visitaties worden iedere vier jaar uitgevoerd; vanaf 2026 wordt weer gestart met de volgende ronde in mogelijk aangepaste vorm.

De Staat van VTH wordt dit jaar voor het eerst uitgevoerd. In het tweede deel van dit jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek. Met het opleveren van de Staat van VTH en visitaties is deze aanbeveling opgevolgd, de uitvoering ervan is een continu proces.

Aanbeveling 10: Adviesrol omgevingsdiensten bij omgevingsplannen
Op dit moment wordt onderzocht hoe de adviestaken als onderdeel van de werkzaamheden van omgevingsdiensten geborgd kunnen worden. Over de stand van zaken wordt u rond de zomer nader geïnformeerd.

Hiermee is voor alle aanbevelingen aangegeven wat de stand van zaken van de opvolging is. Waar nodig wordt de voortgang van de implementatie zoals hierboven beschreven, geagendeerd in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Stelselverantwoordelijkheid (TZ202502-108)
Naar aanleiding van een vraag van het lid Boutkan (PVV) tijdens het Tweeminutendebat VTH van 5 februari jl. heeft de staatssecretaris toegezegd in

de volgende voortgangsbrief aandacht te besteden aan de stelselverantwoordelijkheid. Hierbij ontvangt de Kamer de notitie 'Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu' van 7 februari 2024 (bijlage 4). Deze is eerder ook gedeeld met de stelselpartijen. Kort gezegd betekent de stelselverantwoordelijkheid dat de staatssecretaris:

- aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden;
- moet zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering;
- ervoor moet zorgen dat de voorwaarden worden geschapen waaronder het stelsel goed kan functioneren;
- met enige regelmaat een gerichte monitoring en tweejaarlijks een evaluatie uitvoert van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte resultaten;
- in de benodigde condities voorziet waaronder het bestuursrechtelijk handhavingsstelsel goed kan functioneren. Het gaat dan niet alleen om de financiën (in geval van extra taken) en centrale kennisbronnen, maar ook om het aanwezig zijn van voldoende *checks and balances* in het stelsel.

Basis- en plustaken omgevingsdiensten (TZ202501-074)
Het lid Wingelaar heeft gevraagd om te bekijken of omgevingsdiensten door het verschuiven van plustaken naar basistaken robuuster kunnen worden. Het inbrengen van plusaken door provincies en gemeenten kan een positieve bijdrage leveren aan het voldoen aan de robuustheidscriteria. In de monitoring van het proces om te komen naar robuuste omgevingsdiensten worden de diensten ook bevraagd om aan te geven welke mogelijkheden zij zien om extra plustaken uit te voeren voor hun opdrachtgevers. Veel omgevingsdiensten gaan met hun opdrachtgevers in gesprek over deze mogelijkheid.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 5 december 2024 wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om het VTH-stelsel te versterken. Op dit moment wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het basistakenpakket te verbreden en hoe dit kan worden geborgd in regelgeving. U ontvang hierover meer informatie rond de zomer.

Financiering van versterking van de omgevingsdiensten (TZ202501-071)
Uw Kamer heeft gevraagd hoe de staatssecretaris aankijkt tegen de financiële middelen voor de versterking van de omgevingsdiensten. Binnen het VTH-stelsel milieu zijn de gemeenten en provincies eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten. De eigenaren zijn primair verantwoordelijk voor de financiering en de kwaliteit van de omgevingsdiensten. Zij gebruiken daarvoor middelen uit het gemeente- en provinciefonds die door het Rijk bij algemene uitkering zijn toegekend. Bij de vorming van de omgevingsdiensten is in het Gemeentefonds daaraan een decentralisatie-uitkering VTH-taken ter hoogte van € 46,7 miljoen[5] toegevoegd. De jaarlijkse indexatie wordt in zijn geheel toegevoegd aan de algemene uitkering. Deze middelen zijn voor de gemeenten en provincies vrij besteedbaar. De inzet van de middelen is daarom vooral een lokale afweging van de eigenaren. Het is de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen om vanuit deze middelen de reguliere taken van de omgevingsdiensten te financieren.

Met het coalitieakkoord uit 2021 is structureel € 18 miljoen per jaar toegevoegd aan de IenW begroting voor versterking van het VTH-stelsel milieu. Dit is exclusief de versterking van de ILT met een bedrag van € 6 miljoen. Als daartoe aanleiding is, wordt een bijdrage voor de versterking van omgevingsdiensten uit deze

[5] Kamerstuk 36 410 B, nr. 2

middelen bekostigd. De middelen worden in overleg met de partners zo gericht mogelijk ingezet en een gedeelte van de ingezette middelen komt direct ten goede aan de omgevingsdiensten. In de Kamerbrief van 27 oktober 2024[6] is aangegeven hoe deze middelen voor 2025 worden ingezet en welke partijen ontvanger zijn. De komende jaren wordt het stelsel onder andere versterkt door de aanpak van milieucriminaliteit, het verbeteren van kennis binnen het stelsel, het creëren van een digitaal stelsel VTH-milieu en het robuust maken van de omgevingsdiensten. In de brief van 27 oktober 2024 is ook aangegeven op welke manier wordt verder gewerkt aan de ontwikkeling van het digitaal VTH-stelsel. In het programma Digitaal VTH-stelsel milieu wordt nu gewerkt aan een programmaplan waarin de werkzaamheden voor de komende jaren worden opgenomen. Incidentele ontwikkelkosten worden op dit moment bekostigd uit de beschikbare rijksmiddelen. In het programmaplan wordt een afweging gemaakt tussen de beschikbare financiële middelen en de ambities van het programma.

ILT-onderzoek VTH: Adviesfunctie omgevingsdiensten
De ILT heeft een onderzoek naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten afgerond. Met deze brief ontvangt de Kamer het onderzoek van de ILT (bijlage 5) inclusief de beleidsreactie van IenW (bijlage 6). Het ILT-rapport schetst de uitdagingen waarmee omgevingsdiensten te maken hebben bij de uitvoering van hun adviestaak en benoemt mogelijke verbeteringen.

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de recente ontwikkelingen in de versterking van het VTH-stelsel. Voor daadwerkelijke versterking van het stelsel is het nodig dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en gemaakte afspraken nakomen. Hiervoor is aangegeven op welke manier de staatssecretaris van IenW zijn verantwoordelijkheid neemt. Met deze brief worden de genoemde toezeggingen beschouwd als afgedaan.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen

[6] Kamerstukken 22 343, nr. 401.