

Review IBP VTH

Tijd om door te pakken.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Bevindingen.....	5
Uitkomsten van het IBP	5
Van papier naar realiteit	5
Omgevingsdiensten.....	6
OmgevingsdienstNL	6
Partners	7
Strafrecht	7
Waterschappen.....	7
Discussie over het stelsel.....	8
Conclusies	8
Wat is nodig voor de toekomst?	9

Door: Winnie Sorgdrager
Jozias van Aartsen

Secretariaat: 

Inleiding

Op 4 maart 2021 heeft de adviescommissie VTH het rapport 'Om de leefomgeving' opgeleverd. De commissie oordeelt daarin dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) niet goed functioneert. In 2008, in het rapport 'De tijd is rijp' van de Commissie Mans werd dit al geconstateerd en sindsdien was, zo wordt in 2021 vastgesteld, weinig verbetering te bespeuren. De adviescommissie VTH: "de packagedeal tussen overheden, de opschaling van politieregio's, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet".

In diverse rapporten wordt gesteld dat het stelsel moet "doorontwikkelen". Dat duurt erg lang, en de doorontwikkeling heeft na het werken met de aanbevelingen van de Commissie VTH wel een impuls gekregen, maar dat leidt nog lang niet tot een goed functionerend stelsel. Is dat erg? Ja, dat is erg. De milieuschade als gevolg van overtreding van regels is enorm. Schade aan de leefomgeving, aan de gezondheid van mens en dier.

De Commissie VTH komt in haar rapport tot een oordeel over het stelsel, in het kort:

- de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving door de omgevingsdiensten is te veel ondergeschikt gemaakt aan de nabijheid bij het bevoegd gezag;
- de omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen (te kleine schaal, negatieve effecten van outputfinanciering, te grote diversiteit in takenpakket met als gevolg dat een regionale handhavingsstrategie moeilijk van de grond komt, informatie- en kennisuitwisseling zijn onder de maat);
- het interbestuurlijk toezicht is zwak ontwikkeld; er is geen toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten, geen regie door het Rijk en stelselverantwoordelijkheid is een fictie.

Volgend uit de conclusies in het rapport komt de Commissie VTH tot tien aanbevelingen:

1. Verhogen van de ondergrens voor de omvang van omgevingsdiensten.
2. Kwaliteit verbeteren en afstemmen omgevingsdiensten op de aard van de inrichtingen in de regio van de diensten.
3. Meet prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving.
4. Hetzelfde basispakket 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 van de omgevingsdienst door verplicht mandaat en herziening van de benoemingsprocedure.
9. Inrichten van Rijkstoezicht op de omgevingsdiensten.
10. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

Deze aanbevelingen zijn "omarmd" door de staatssecretaris én de partners in het VTH-stelsel – met uitzondering van de gedachte aan versterkt Rijkstoezicht - en opgepakt in een interbestuurlijk programma (IBP). In augustus 2022 is het programma gestart, met een looptijd van twee jaar, en wordt dus in september 2024 afgerond. Het programma heeft zes pijlers waarin de aanbevelingen van de commissie zijn ondergebracht. In elke pijler nemen de partners in het VTH-stelsel deel met een vertegenwoordiger. Voor elk van deze pijlers zijn doelen omschreven:

Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten en financiering

Pijler 2: Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

Pijler 3: Informatievoorziening VTH

Pijler 4: Kennisinfrastructuur

Pijler 5: Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

Pijler 6: Monitoring kwaliteit milieutoezicht

De staatssecretaris heeft aan ondergetekenden, leden van de oorspronkelijke Commissie VTH, gevraagd een tussentijdse review uit te voeren, waarbij de vraag centraal staat: "wanneer de ingeslagen richting en de tussentijdse resultaten van het IBP VTH wordt vergeleken met de aanbevelingen van de Commissie VTH, waar moet de focus van het IBP VTH liggen tot de afloop van het programma?" Dat wil zeggen: voor het laatste half jaar.

In deze review wordt deze vraag beantwoord. Voorts hebben wij ook gekeken naar de versterking van het stelsel na afloop van het IBP VTH en hebben wij conclusies getrokken omtrent de verwachtingen in de naaste toekomst.

Naast een uitgebreide documentenstudie zijn er gesprekken gevoerd met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de partners in het stelsel:

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Unie van Waterschappen (UvW)
- Omgevingsdiensten/OmgevingsdienstNL
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Programmabureau IBP VTH

Bevindingen

Uitkomsten van het IBP

Het IBP VTH heeft zonder twijfel een positief effect op de samenwerking binnen het VTH-stelsel. Althans voor zover het de vertegenwoordigers in het programma betreft. Nu de partners bij elkaar aan tafel zitten, hebben zij elkaar beter leren kennen en bij de deelnemers aan het IBP VTH is het belang van een goed functionerend VTH-stelsel meer op de voorgrond gekomen. Men is zich er ook van bewust dat dit een verandering vraagt van alle partners.

Maar het VTH-stelsel is en blijft een versnipperd en gefragmenteerd systeem. Dat maakt de opvolging van de aanbevelingen van de commissie VTH geen gemakkelijke opgave. Het IBP VTH was een manier om de onderlinge samenwerking te vinden en de aanbevelingen op te pakken. Na een vertraagde start is men op stoom gekomen en zijn ook resultaten bereikt.

- Pijler 1 heeft zes robuustheidscriteria opgesteld voor de omgevingsdiensten en is op weg om een normfinanciering op te leveren
- Pijler 2 houdt zich bezig met de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Tot nu toe is dit een onderbelicht terrein en de samenwerking tussen bestuurlijke – en strafrechtelijke aanpak blijft achter. In deze pijler is wel meer aandacht voor opsporing en vervolging van milieudelicten ontstaan, maar dat heeft nog niet tot concrete resultaten geleid.
- Pijler 3 houdt zich bezig met de informatievoorziening. Geconstateerd is dat het stelsel wat dat betreft zo'n 30 jaar achter loopt op de digitale mogelijkheden. Een toekomstbeeld, informatiestandaarden en een roadmap zijn de eerste stappen die gezet moeten worden.
- Pijler 4 heeft een richtinggevende visie voor de kennisinfrastructuur opgesteld. Ook een landelijke OmgevingsdienstNL Academie staat in de steigers.
- Pijler 5 heeft een modelmandaat en een profiel voor de directeur van een omgevingsdienst opgesteld.
- Pijler 6 gaat over de monitoring van de kwaliteit van de uitvoering. De omgevingsdiensten hebben zelf een systeem voor visitaties opgesteld en de resultaten daarvan zijn veelbelovend: de omgevingsdiensten krijgen inzicht in hun eigen functioneren en tekorten daarin. De ILT doet thematische en signalerende onderzoeken en het ontwikkelen van 'de staat van VTH' is in gang gezet.

Van papier naar realiteit

Het gevaar van een programma als het IBP VTH is dat het een praatcircus en een papierwinkel wordt. Zo is het door veel van onze gesprekspartners ook aangeduid. Er is hard gewerkt, met grote inzet, maar de vraag is nu of dit werk ook werkelijk leidt tot veranderingen in de goede richting. Veel blijft nog vrijblijvend.

Omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten zijn de spil in de uitvoering van VTH. Het enthousiasme bij de omgevingsdiensten is groot, medewerkers zijn gemotiveerd om zich in te zetten voor de leefomgeving. Uit onze gesprekken blijkt trots op het werk. Door de verhoogde aandacht voor de taak en positie van de omgevingsdiensten is ook bij hen het denken over de toekomst veranderd.

In het rapport 'Om de leefomgeving' is al geconstateerd dat de omgevingsdiensten, op enkele uitzonderingen na, niet van die omvang en kwaliteit zijn om de taak waar te kunnen maken. Veel omgevingsdiensten zijn te gering van omvang om voldoende kwaliteit en capaciteit op te brengen. Eén van de omgevingsdiensten voldoet zelfs niet aan de wettelijke regeling voor de inrichting van de omgevingsdiensten en dat is al jaren zo zonder dat dat gevolgen heeft.

De door de omgevingsdiensten zelf georganiseerde visitaties brengen ook problemen aan het licht, die tot nadenken stemmen. Er zijn inmiddels robuustheidscriteria opgesteld en de omgevingsdiensten moeten zelf nagaan of zij aan die criteria voldoen. Voor 1 april 2024 moeten die diensten die daaraan niet voldoen een plan van aanpak opstellen hoe zij in de komende twee jaar wel aan de criteria gaan voldoen. Dat gaat dan over omvang, kennis, wijze van financiering en de noodzakelijke middelen. Over al deze criteria is discussie mogelijk en gezien het feit dat er nogal wat lokale gezagen bij betrokken zijn, is het de vraag of er inderdaad robuuste omgevingsdiensten gaan ontstaan. Zeker nu er voor een aantal omgevingsdiensten niet veel anders opzit dan te gaan fuseren tot grotere eenheden. Dat brengt nieuwe vragen met zich mee: de toename van het aantal bevoegde gezagen per omgevingsdienst, - die volgens het huidige stelsel dan allen deel uitmaken van het algemeen bestuur van een omgevingsdienst - maakt het werken niet eenvoudiger. Dat brengt onvermijdelijk een discussie over het stelsel op zich met zich mee.

Hoewel dit in gesprekken vaak wordt ontkend, zien we in de praktijk toch dat de invloed van het bevoegd gezag in sommige gevallen de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving aantast.

OmgevingsdienstNL

Was OmgevingsdienstNL aanvankelijk een min of meer gedoogde vereniging van directeuren van omgevingsdiensten, inmiddels is OmgevingsdienstNL een partner in het stelsel en kan zij zich ook als OmgevingsdienstNL presenteren. Toch is daar nog wel wat aan te verbeteren. Als OmgevingsdienstNL zich wil ontwikkelen als volwaardige partner en als kennis- en informatiecentrum, is nog wel een en ander aan investering nodig, zowel financieel als institutioneel.

In elk geval zouden volgens een aantal gesprekspartners enkele basisprincipes gerealiseerd moeten worden:

- Jaarplan en handhavingsstrategie moeten door de omgevingsdiensten onafhankelijk van het bevoegd gezag worden opgesteld en uitgevoerd.
- Financiering vindt niet plaats op basis van "producten" (geen sprake van outputfinanciering); omgevingsdiensten moeten zelf de inzet verdelen op basis van risico's.
- Toezichthouders en handhavers treden onafhankelijk van het bevoegd gezag op.

Partners

Het VTH-stelsel kent vele partners, die niet altijd dezelfde kant op kijken. In het IBP VTH is wel, zoals enkele gesprekspartners het noemen, "een beweging op gang gekomen". Maar dat is lang niet voldoende. Het is ook maar de vraag of die "beweging" niet beperkt is gebleven tot de vertegenwoordigers in het IBP VTH.

Er zijn intussen enkele (bestuurlijke) bijeenkomsten georganiseerd. Het aantal deelnemers aan deze conferenties was redelijke groot, de sfeer was goed, maar of zij allen op dezelfde manier naar de problematiek kijken, is niet gebleken. Het "Huis van Thorbecke" uit het midden van de 19e eeuw is vaak nog steeds leidend. Bij VNG en IPO is terughoudendheid te constateren als het gaat om onafhankelijkheid bij toezicht en handhaving. Dat staat samenwerking in de weg en is ook een belemmering in de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving.

Strafrecht

Alle gesprekspartners geven aan dat de strafrechtelijke aanpak nog steeds ondermaats is. Soms is er sprake van successen waarbij grote vervuilers worden aangepakt, maar over het geheel genomen is het veel te mager. Omgevingsdiensten zijn – begrijpelijk – voornamelijk georiënteerd op de bestuursrechtelijke aanpak. De meeste Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) zijn onvoldoende gekwalificeerd voor de aanpak van een grote strafzaak en de politie is schromelijk onderbemand op dit terrein. De 400 fte die een aantal jaren geleden voor de politie beschikbaar kwamen, zijn in de algemene opsporing opgegaan. Bij de politie staat 'milieu' inmiddels op de veiligheidsagenda, maar er is weinig vertrouwen dat dit ook zal leiden tot deskundige opsporingsteams. Er is opnieuw geld uitgetrokken voor de milieutaak van de politie, maar het is zeer de vraag of dat gaat leiden tot substantiële versterking van de opsporingstaak. Mocht er dan toch een strafzaak bij het OM worden aangebracht, dan blijft die vaak liggen wegens capaciteitsgebrek. Dat motiveert de opsporing ook niet.

Het is de bedoeling dat de Strategische Milieukamer, die bij het Functioneel parket is ingericht, een formele status krijgt, maar zo ver is het nog niet.

Waterschappen

Waterschappen zien de samenwerking in het VTH-stelsel als essentieel voor een gezonde leefomgeving. Schoon water is immers van levensbelang. In dat opzicht is er sprake van een weeffout in de wet, op het gebied van indirecte lozingen. Dit zijn lozingen die niet direct op het oppervlaktewater uitkomen, maar via een bedrijfsriolering of ander tussenliggend (zuiverings)werk van een derde. Het bevoegd gezag voor indirecte lozingen ligt bij de gemeente, maar de gevolgen daarvan liggen bij de waterschappen. Met de try-

out van het IBP VTH m.b.t. de indirecte lozingen kan snel geleerd worden over de samenwerking van de waterschappen met de omgevingsdiensten.

Sinds het van kracht worden van de Omgevingswet zijn de omgevingsdiensten niet langer verplicht advies te vragen bij de waterschappen. Er is serieuze zorg dat de omgevingsdiensten dat dan ook niet meer doen. Sommige omgevingsdiensten hebben ook geen financiering gekregen onder de noemer 'water' omdat de gemeenten indirecte lozingen geen prioriteit geven. Sommige waterschappen springen dan in het gat en stellen dan hun deskundigheid beschikbaar aan de omgevingsdienst. Dat kan niet de bedoeling zijn.

Discussie over het stelsel

Het VTH-stelsel is een systeem met allerlei institutionele belemmeringen. Het bevoegd gezag, provincies en gemeenten, bepalen als opdrachtgevers de gang van zaken. Dat kan belemmerend zijn voor de omgevingsdiensten om hun handhavende taak uit te oefenen. De stelselverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk, maar aangezien niemand weet wat dit inhoudt, heeft het in de praktijk vaak weinig om het lijf. Gevraagd wordt om "regie", maar waar die uit moet bestaan blijft ook onduidelijk. Direct ingrijpen is niet mogelijk, een vorm van toezicht op de omgevingsdiensten ligt ook moeilijk. Het Interbestuurlijk Toezicht, waaraan dikwijls wordt gerefereerd, is in de praktijk niet effectief te noemen. Dat betekent dat er eigenlijk geen sprake is van toezicht op het functioneren van het VTH-systeem.

De Commissie VTH heeft destijds niet aan het stelsel willen tornen, omdat verwacht werd dat het draagvlak daarvoor te gering zou zijn. Toch zien wij nu dat het goed zou zijn in elk geval de discussie daarover te voeren. De fragmentatie en vrijblijvendheid zit nu ingebakken in het stelsel en dat komt toezicht en handhaving niet ten goede. Dit is uiteindelijk schadelijk voor de kwaliteit van leefomgeving.

Conclusies

De staatssecretaris stelt de vraag wat er het komende half jaar in het kader van het IBP VTH nog zou moeten gebeuren. Ondergetekenden concluderen dat voortgaan op de huidige weg niet zal leiden tot substantiële verbetering.

Voor de komende maanden – dus op de korte termijn - geldt dat dat alleen mogelijk is als de bewindspersoon de regie zelf in handen neemt. Substantiële verbetering vraagt om betrokkenheid van de bewindspersoon en aandringen bij alle partners om het stelsel te versterken. Dat kan door de afstand tussen de bewindspersoon en het stelsel weg te halen, bijvoorbeeld door direct contact met de directeuren van omgevingsdiensten. Tevens dient OmgevingsdienstNL meer positie te krijgen.

Daarnaast concluderen wij het volgende:

- Er zijn 63 doelen aangegeven in het IBP VTH, waarvan een groot deel al is gerealiseerd. In het komende half jaar zullen ook de resterende doelen zoveel mogelijk gerealiseerd moeten worden. Echter, de meest complexe doelen zullen meer tijd in beslag nemen.
- OmgevingsdienstNL zou mét *robuuste* regionale omgevingsdiensten de kern van het VTH-stelsel moeten vormen. Op dit moment is de afhankelijkheid van het bevoegd gezag te groot en is OmgevingsdienstNL nog niet sterk genoeg om met gezag op te treden.
- Formalisering van de Strategische Milieukamer is noodzakelijk in verband met strafrechtelijke handhaving op milieuregelgeving.
- Wat er ook aan het huidige stelsel wordt verbeterd, het blijft versnipperd en vrijblijvend. Een modelmandaat is een model dat niet dwingend wordt opgelegd, een aanbeveling over financiering is niet meer dan een aanbeveling, een omgevingsdienst blijft afhankelijk van het lokaal bevoegd gezag en dat wordt niet gemakkelijker als de omgevingsdiensten door fusering worden opgeschaald. Het is dus tijd voor een stelselbesluit.

Wat is nodig voor de toekomst?

Hierboven is, in antwoord op de vraag van de staatssecretaris, aangegeven wat er het komende half jaar in het kader van het IBP VTH nog moet gebeuren. Ondergetekenden willen echter ook verder kijken dan dit programma. In de eerste plaats omdat de ervaring leert dat na afloop van een specifiek programma of project de energie wegloopt en de noodzakelijke voortgang stagneert. Bovendien zijn wij van mening dat pas écht resultaat wordt geboekt, dat wil zeggen écht sprake zal zijn van verbetering in het VTH domein, als er enkele ingrijpende maatregelen worden genomen.

- De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de leefomgeving is in het huidige systeem "stelselverantwoordelijk". Wat dat inhoudt staat niet vast en is voor een deel een zaak van persoonlijke invulling van de betrokken bewindspersoon. Daarmee is het te vrijblijvend. Een meer uitgebreide invulling van stelselverantwoordelijkheid moet worden vastgelegd.
- Richt het stelsel van de omgevingsdiensten en OmgevingsdienstNL in op een wijze die vergelijkbaar is met het Veiligheidsberaad waarin ook structureel, rechtstreeks contact met de betreffende bewindspersoon plaatsvindt om OmgevingsdienstNL meer positie te geven. Dat betekent wettelijke verankering.
- Hervorm OmgevingsdienstNL tot een stichting met een raad van toezicht waar een afvaardiging van directeurs van de omgevingsdiensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport en het ministerie van IenW een plaats heeft.

- Regel rechtstreekse financiering van OmgevingsdienstNL door het Rijk voor landelijke overkoepelende taken en regel het (uniform) mandaat van de directeuren van de omgevingsdiensten.
- Geef de Strategische Milieukamer een wettelijke basis en breid de capaciteit van het OM uit.
- Richt een Bijzondere Opsporingsdienst in ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving in plaats van financiering van een aantal fte's bij de Nationale Politie. Lang wachten tot de politie een en ander op orde heeft, is geen optie.
- Zorg voor de noodzakelijke verkleining van het aantal omgevingsdiensten. Het is niet mogelijk om met het huidige aantal omgevingsdiensten tot robuuste omgevingsdiensten te komen. Als deze diensten zelf met een plan van aanpak moeten komen om dat te realiseren, zal dat – mede doordat alle bevoegde gezagen daarmee moeten instemmen - te veel tijd in beslag nemen.
- Herstel voor indirecte lozingen de verhouding tussen de Waterschappen en de omgevingsdiensten door een wijziging van de Omgevingswet.