

"Het knarst aan alle kanten" Van Aartsen en Sorgdrager over VTH-Stelsel

Gepubliceerd 26-mei-23 09:15 door [Martijn Jansman](#)

16 ACHTERGROND  RUIMTE

DOOR: MARTIN HENDREKSMA FOTO: LEX BROERE/ANP/HI

— Twee jaar geleden kwam de commissie-VTH met een alarmerend rapport over ons stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het moest strenger en minder versnipperd. Lukt dat? Commissieleden Jozias van Aartsen en Winnie Sorgdrager spreken zich onomwonden uit.

Van Aartsen en Sorgdrager over VTH-stelsel

'Het knarst aan alle kanten'

BINNENLANDSBESTUUR - WEEK 21 2023



Het strand bij Bloemendaal met op de achtergrond Tata Steel

ACHTERGROND 17

Gaat het beter met het overheidstoezicht op milieuvervuilende bedrijven? Getuige recente krantenkoppen over te hoge uitstoot van gevaarlijke stoffen door Tata Steel niet echt. Het sombere beeld wordt bevestigd in het twee maanden geleden verschenen rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), *Industrie en omwonenden*, waarvoor de gezondheidsrisico's van drie grote ondernemingen (waaronder Tata Steel) tot in detail werden uitgeplozen. Conclusie: 'Beter bescher-

'De reactie van de VNG op ons rapport was onzinnig'

Sorgdrager: 'Ze hebben alle gelegenheid gehad om met ons te praten en commentaar te leveren. Maar daarin waren ze zelf terughoudend.'

troles. Bij een omgevingsdienst met weinig geld en capaciteit kun je de controles ook met een vinkje afdoen. Pas met meer financiële mogelijkheden en meer deskundigheid kun je de handhaving beter invullen.'

ming tegen industriële uitstoot is wenselijk en noodzakelijk.

In de Nassaufoyer van de Koninklijke Schouburg te Den Haag zijn Jozias van Aartsen en Winnie Sorgdrager aan tafel geschoven. Van Aartsen was voorzitter van de commissie-VTH die voorjaar 2021 met een onrushbare rapport naar buiten trad over ons stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving: *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gungmaker voor het bestuur*. Hij maakte ook deel uit van de begeleidingscommissie van het recente OVV-rapport. Sorgdrager was lid van de commissie-VTH. Op tafel ligt de vraag: zijn hun bevindingen in politiek Den Haag voldoende gehoord en leiden ze bij gemeenten als opdrachtgever van omgevingsdiensten inmiddels tot aanscherping van het beleid? Dat het onderwerp hen nog steeds nauw aan het hart ligt, mag blijken uit de oeps die Van Aartsen afgelopen zomer deed. Hij begon te vrezan dat het kritische rapport van zijn commissie eenzelfde lot te wachten stond als dat van de commissie-Mans uit 2008, en waaruit door het rijk vrij willekeurige aan *cherry picking* was gedaan. Mans' hoofdkritiek op het VTH-stelsel dat het te fragmentarisch van opzet was en te vrijblijvend in z'n handhaving stond bijna vijftien jaar later nog recht overeind. Van Aartsen wilde geen gepoldeerd meer, maar leiderschap en harde keuzes.

'Ons rapport was vermeld in het regeerakkoord, maar aan de uitvoering moest nog veel gebeuren', blikt hij desgevraagd op zijn eigen oproep terug. 'Ik maakte me daar zorgen over, want de prioriteit van het vraagstuk is groot. De Rekenkamer heeft erop gewezen, de OVV heeft erop gewezen - nou ja, wie niet? Ook bij omgevingsdiensten bestaat de behoefte om veranderingen door te voeren. Maar als het Binnenhof niet snapt dat het onderwerp haast heeft, dan zak dat hele verhaal zo weer weg.'

Niet alleen Den Haag bleek een potentiële hindernis. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) reageerde terughoudend op jullie rapport. Ze voelde zich genegeerd. Van Aartsen: 'Een onzinnige reactie.'

Wat zit daarachter?

Sorgdrager: 'Het gevoel van autonomie van de gemeenten. Als opdrachtgever van omgevingsdiensten gaan zij over het VTH-stelsel. In die autonomie zit gelijk het probleem, omdat het college in een gemeente niet alleen verantwoordelijk is voor handhaving van de milieuregeling, maar ook voor werkgelegenheid en economie. Daar zit een van de grootste hobbels. Wij vonden als commissie dat de omgevingsdiensten zelfstandiger moeten opereren. Zij moeten handelen vanuit milieuoogpunt en niet worden gehinderd door allerlei andere gemeentelijke belangen.'

Van Aartsen: 'Wij hebben heel veel gesprekken gehad waar de VNG aan heeft deelgenomen. Ik kan me alleen maar één mantra herinneren van hun toenmalige tegenwoordiger: de gemeenten gaan al sinds de negentiende eeuw over de Hinderwet. Het was een wat weggestopt onderwerp, dat VTH-stelsel, en wij wilden het weer op de kaart zetten. Dus die kritiek van de VNG verbaasde me niet.'

Is het besef dat het toch echt anders moet inmiddels in de gemeenten aan het landen?

Sorgdrager: 'Bij sommige wethouders wel. Maar binnen colleges is het lastig opereren. Taken en portefeuilles zijn over verschillende wethouders verdeeld, dan hangt het van het onderlinge samenspel af. Dat is in elke gemeente anders. Hoeveel geld hebben ze voor het VTH-stelsel over? Als je de omgevingsdienst kort houdt, kun je al bij voorbaat weten dat er ook niet veel zal worden gehandhaafd. Want daar hebben ze dan de capaciteit niet voor. En er zijn systemen die tegenwerken. Wij houden in Nederland erg van output-financiering: op aantallen con-

MEER BODY

Per 1 augustus vorig jaar ging onder leiding van de oud-secretaris van de commissie-VTH Magdeleen Sturm het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel van start. 'In het hele land is een beweging op gang gekomen om de omgevingsdiensten meer body te geven en te professionaliseren', zei Sturm begin dit jaar tegen *Binnenlands Bestuur*. 'Veel van hun besturen hebben er inmiddels geld bij gedaan.' Sturm omarmt alle aanbevelingen die de commissie deed. Zo moet de personele bezetting van omgevingsdiensten omhoog, krijgen ze allemaal hetzelfde basistakenpakket en moet de directeur van elke dienst een onafhankelijker positie krijgen ten opzichte van opdrachtgever de gemeente. Een aanbeveling werd niet overgenomen: het bepleite rijkssteedschap op de 29 omgevingsdiensten.

Van Aartsen, met enig begrip: 'Geef je het rijk hierin een grotere rol, dan raak je het hart van de discussie over de rol van de gemeente in het VTH-stelsel. Als je daaraan gaat sluiten, moet je feitelijk het hele bestuurlijk stelsel herijken. Daar zou dan eerst een hele tijd over moeten worden gepraat. Persoonlijk vind ik het jammer, maar we moeten ook pragmatisch zijn: de negen andere aanbevelingen zijn óók belangrijk.'

Sorgdrager: 'Ik zou me best kunnen voorstellen dat je zegt: dat milieu is zo cruciaal, wij gaan de hele handhaving landelijk in een zbo organiseren, met regionale eenheden. Vanuit het rijk aangestuurd, flink wat geld erin, en veel strakker optreden. Maar dat is zo ingrijpend dat je de kans loopt dat er voorlopig helemaal niets gebeurt.'

In plaats van het verlangde rijkssteedschap stelden omgevingsdiensten de afgelopen ▶



WINNIE SORGDRAGER
 Studeerde Nederlands recht en was onder meer advocaat-generaal bij het gerechtshof in Arnhem (1986-1991), procureur-generaal bij het OM (1991-1994) en minister van Justitie (D66) van 1994 tot 1998. Ze maakte van 2006 tot 2018 deel uit van de Raad van State. Sorgdrager was lid van de commissie-VTH (2021).

ACHTERGROND 19

twee jaar een onderling visitatiesysteem op. 'Ik heb daar rapporten van gezien', zegt Sorgdrager, 'hier en daar best kritisch. Het gaat niet meteen leiden tot grote veranderingen, maar het is wel een soort benchmarking. Ik vind het een goede eerste stap.'

Van Aartsen: 'Wat de omgevingsdiensten vooral nodig hebben, is dat de bazin laat blijken dat ze achter hen staat. Onze aanbevelingen staan dan allemaal wel op papier; het is ook nodig dat iemand zich er persoonlijk aan committeert. Ik heb dat vrij duidelijk tegen de staatssecretaris [Vivianne Heijnen, *red.*] gezegd: het verhaal waarom dit moet gebeuren, mag scherper klinken. Gelukkig heeft de Tweede Kamer ons rapport echt omhelsd.'

IMMISSIE

Het recent verschenen OVV-rapport legt de nadruk op de gezondheidsrisico's voor omwonenden van grote industriecomplexen. In plaats van de individuele uitstoot door bedrijven zou de immissie (dat wat de burger van het totaal aan industrie aan mogelijke gezondheidsrisico's ondervindt) volgens de onderzoeksraad veel centraler moeten staan. Van Aartsen is het daarmee eens. 'Wat adem je als burger in? Daar gaat het uiteindelijk om. Immissie hangt nadrukkelijk met emissie samen, maar het is niet makkelijk om er criteria voor aan te leggen. Allerlei andere factoren kunnen ook een rol spelen, die je dan weer uit zou moeten halen.'

Sorgdrager: 'Er is de afgelopen decennia in Nederland enorm veel ruimtelijke ontwikkeling geweest. Meer industrie met meer uitstoot. Meer landbouw met meer uitstoot. Je merkt aan alle kanten dat het knaert. En toch willen we iedereen de ruimte geven en ook het belang van de burger beschermen. Dat gaat op een gegeven moment niet meer. Je moet keuzes maken. Ik heb me bij de Raad van State nogal bezighouden met vergunningverlening aan boerenbedrijven. Dan zie je hoe moeilijk het is om uitbreidingen in te passen. Er worden door bureaus allerlei toeren uitgehaald met prachtige berekeningen, waardoor het allemaal net binnen de normen valt. Maar eigenlijk kan het niet.'

Sorgdrager begint over het gezondheidsaspect bij geitenhouderijen. 'Iedereen wist dat het een rol speelde bij de ontwikkeling van Q-koorts, maar het zat niet in de normen voor een vergunning. Nu gelukkig wel. Daar moeten we voortaan veel beter over nadenken. Je moet boven dit land gaan hangen en bedenken: wat willen we met de beperkte ruimte die we hebben? Tata Steel is een belangrijk bedrijf, absoluut. Door de

'Grote partijen kunnen straks doen wat ze willen'

Het is een economische factor. Hetzelfde geldt voor Schiphol. Maar ze zitten allebei in een dichtbevolkt gebied. Kan dat allemaal nog? Moeten wij dat willen? Dat is een lastige discussie.'

VAKER HERIJKEN

Een van de verbeteringen die de OVV oppert, is om de vergunningverlening minder technocratisch in te steken. Een eenmaal afgegeven vergunning blijft nu voor de volle looptijd van kracht, ongeacht of er in de tussentijd technische verbeteringen in het productieproces mogelijk worden die de uitstoot van schadelijke stoffen drastisch kunnen beperken.

Van Aartsen: 'Vaker herijken, dat is inderdaad het advies. Normen veranderen. De wetenschap en kennis over bepaalde stoffen neemt toe. Open dan de mogelijkheid om tussentijdse veranderingen in vergunningen door te voeren. Het is een van de elementen uit het rapport waarover ik reuze nieuwsgierig ben naar hoe de staatssecretaris zal reageren. Want dat moet wel.'

Wie moet die meer pro-actieve wijze van vergunningverlening ter hand nemen?

Sorgdrager: 'Dat is een rijkstaak. Een kwestie van normen die je in wetgeving moet vastleggen. Maar dat kun je alleen maar doen als je ook een opvatting hebt over hoe je met je ruimte omgaat. Er zijn heel veel bonafide bedrijven die graag willen uitbreiden, maar dat gaat niet zonder invloed op de omgeving. Je kunt niet langer alleen kijken naar individuele bedrijven. Je moet je richten op het grotere geheel.'

Van Aartsen: 'Daarom is kennisuitwisseling tussen omgevingsdiensten en voldoende researchcapaciteit ongelofelijk belangrijk.' Burgers, zo blijkt uit het OVV-rapport, richten zich bij milieu-onderwerpen vooral tot hun gemeente. Maar de jaarlijkse handhavingrapportages halen in niet meer dan

de helft van de gevallen de raad. Volgens Sorgdrager moet een gemeenteraad veel regelmatigere de leefbaarheid van de eigen gemeente op de agenda zetten. 'Daar is dit een groot onderdeel van. Als je wethouders hierop aanspreekt, krijg je ook een andere houding bij gemeenten.'

Van Aartsen: 'Ik heb dat in de commissie het politiseren van het vraagstuk genoemd. Er moet een lokaal handhavingprogramma zijn. Je moet als gemeente helderder maken welke rol je wilt spelen in de omgevingsdienst en welke rol de omgevingsdienst zelf moet spelen. Maar ik kan me niet herinneren dat er mijn tijd als burgemeester in de Haagse gemeenteraad ooit één debat heeft plaatsgevonden over de omgevingsdienst. Het wordt vaak technisch ingestoken. En het is qua wetgeving ingewikkeld. Daardoor komt het niet tot leven, terwijl het juist nu zo hard nodig is. Maar ik ben ervan overtuigd: het gaat gebeuren. Burgers zullen dat afdwingen.'

Zal de Omgevingswet, die vanaf volgend jaar de inspraak over ruimtelijke ontwikkelingen naar voren haalt, de burgers daarbij tot steun zijn?

Sorgdrager: 'Ik ben geen groot fan van de Omgevingswet.'

Van Aartsen, zachtjes: 'Ik ook niet.'

Sorgdrager: 'Ten eerste. Wetgevingstechnisch is het een oplossing voor een schijnprobleem. Of er voor de initiatiefnemer straks nou één loket is of meerdere - achter de loketten moet door gemeenten hetzelfde werk worden gedaan. Ten tweede. Die Omgevingswet geeft op bepaalde punten gemeenten best veel ruimte. Ik ben bang dat in de loop van de tijd die grote initiatiefnemers alles voor het zeggen krijgen. De wet wordt gepresenteerd als meer ruimte voor de initiatiefnemer. En dan heeft men het alrijd over iemand die een dakkepel wil bouwen. Dat is prima. Maar het gaat niet over de grote partijen die straks kunnen ▶



JOZIAS VAN AARTSEN
 Studeerde enige tijd Nederlands recht en was onder meer burgemeester van Den Haag (2008-2017) en waarnemend burgemeester van Amsterdam (2017-2018). Hij was van 1994 tot 1998 minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (VVD) en van 1998 tot 2002 minister van Buitenlandse Zaken. Hij was in 2021 voorzitter van de commissie-VTH en

CEDE: JEU/NEA; BILLAGH/SIMPSON/ANSA

CEDE: JEU/NEA; BILLAGH/SIMPSON/ANSA

doen wat ze willen. Ja, er is normstelling vanuit Europa, maar niet in alles. Dat kan een hoop ellende teweegbrengen. Zeker, een initiatiefnemer moet participatie organiseren. Maar ik zie niet voor me dat het altijd op een goede manier gebeurt, zodat omwonende burgers ook nog wat te zeggen krijgen. Ik vrees dat ze alleen informatie krijgen over wat er gaat gebeuren. En voor gemeenten is het ook moeilijk. Die hebben alle capaciteit op VTH-gebied in de omgevingsdienst gestopt. Die wil graag adviseren, maar hoe zwaar weegt dat advies? Nee, ik zie met de Omgevingswet een hele hoop problemen ontstaan. Nog afgezien van de haperende techniek in het digitale stelsel!

Van Aartsen: 'Daar ben ik het helemaal mee eens. Ik maak me daar meer dan grote zorgen over. Ik vermoed dat een kabinet daarin vastloopt, op enig moment. Ik heb als enige in Nederland, denk ik – de memoë van toelichting gelezen. Ik heb de volledige wet gelezen en er met een paar mensen over gesproken. Die zelden stuk voor stuk: dit is een monstroom van een wet.'

Sorgdrager: 'Qua regelgeving is het inder-

'Mijn advies over de Omgevingswet is: doe het niet'

daad een monstroom. Het is ook niet gek dat de Raad van State erover aan de bel heeft getrokken. Open normen, dat zijn rampen voor een bestuursrechter.'

Van Aartsen: 'De Omgevingswet is gebaseerd op een filosofie van een aantal jaren geleden, vanuit de gedachte van decentralisatie en meer mogelijkheden voor de burgers. Terwijl we inmiddels weten hoeveel gevaaren die filosofie in zich bergt. Ik verbaas me over de lachhartigheid dat de Omgevingswet nu ineens per 1 januari aangaande wordt ingevoerd. Het betekent heel veel extra werk voor de omgevingsdiensten, terwijl ze daarnaast een veel belangrijkere job hebben: zich voorbereiden op een nieuwe fase in het VTH-stelsel.'

Sorgdrager: 'Mijn advies over de Omgevingswet is: doe het niet. Nu kan het nog.'

Van Aartsen: 'Precies.'

Hebben jullie er, al met al, nog vertrouwen in dat met de vrijblijvendheid en versnippering in het VTH-stelsel kan worden afgerekend?

Van Aartsen: 'Als wij al zouden aangeven dat we er niet in geloven, wie dan nog wel? Het is onze rol om af en toe als een buitenboordmotor commentaar te geven. Om tegen de staatssecretaris te zeggen: *allez*, toe nou! Maar in het regeerakkoord staat dat ze ons rapport willen uitvoeren. Ik ben daarom optimistisch.'

Sorgdrager: 'Ook vanwege de motivatie van de mensen van de omgevingsdiensten. Die willen echt de lacunes opvullen en over hun eigen schaduw heen springen.'

Van Aartsen: 'Pas had ik in Utrecht een zaal vol medewerkers van omgevingsdiensten voor m'n neus. Je voelt de energie. Die willen wat. Die dynamiek stop je niet meer.'

ADVERTENTIE



Interim-specialisten met een politiek-bestuurlijke antenne

Necker ondersteunt bestuurders, griffies en communicateteams.

Wij detacheren:

- ▶ Bestuursadviseurs
- ▶ Communicatieadviseurs
- ▶ Griffiers en raadsadviseurs

Typisch iemand van Necker:

- Snel thuis in de context van uw gemeente
- Kennis van complexe maatschappelijke en politiek-bestuurlijke opgaven
- Iemand die voort maakt en op de juiste momenten tegenag geeft

Meer weten?
Bel of mail Aafke Bokma: 06 44 95 55 06, aafke@necker.nl