

Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel (Bijlage)

Sander Mager/Jacqueline Jonkhout

Bijlagen:

1. Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel (CWE 24-48b)
2. Narratief VTH-stelsel (CWE 24-48c)

Bespreekstuk (ter besluitvorming)

Gevraagd besluit

1. In te stemmen met de samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel.
2. De samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel met een positief advies ter besluitvorming voor te leggen aan de Ledenvergadering.
3. In te stemmen dat na ondertekening van de samenwerkingsafspraken dit onderwerp wordt overgedragen aan de CBDF.

De kern van het advies

In Nederland zijn verschillende partijen verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving. In de afgelopen jaren hebben partijen zich ingezet om het VTH-stelsel te versterken door duidelijkere afspraken te maken en een efficiëntere en effectievere samenwerking. Zo wisselen partijen nu beter informatie uit, zijn er concretere afspraken over samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht en is de onafhankelijkheid van toezichthouders en handhavers versterkt. Er is veel bereikt, maar er is nog werk te doen. We moeten blijven investeren in een sterk VTH-stelsel, om ervoor te zorgen dat wij samen met andere partijen bijdragen aan een betere fysieke leefomgeving. Schone lucht, water en bodem zijn fundamenteel voor ons allemaal. Zie bijlage (CWE 24-48c) (Narratief VTH-stelsel).

Om het stelsel van VTH te versterken werd ongeveer twee jaar geleden het interbestuurlijk programma VTH (IBP VTH) in het leven geroepen. Naast het Rijk zijn VNG en IPO partij. Een breder aantal partijen (waaronder de Unie) werkt samen in zgn. pijlers om onderdelen van het VTH-stelsel te versterken. Het IBP VTH is geëindigd in september 2024. Het IBP VTH heeft veel georganiseerd, acties in gang gezet en veel producten opgeleverd ter versterking van het VTH-stelsel. Voor een groot deel zijn de voorgenomen acties en producten afgerond. Een aantal acties is nog niet afgerond. Voor alle partijen geldt dat het belangrijk is om heldere afspraken te maken over de borging van deze producten na afronding van het IBP VTH in september 2024. Hiervoor wordt gedacht aan het borgen van de opbrengsten in een set samenwerkingsafspraken. Daarin kan dan ook gezamenlijk een agenda voor de komende periode worden opgenomen.

De voorliggende samenwerkingsafspraken (bijlage CWE 24-8b) hebben als doel om ook na 1 oktober 2024 te blijven samenwerken aan de versterking van het VTH-stelsel. Dit wordt voortgezet in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (Bob) waarin afgevaardigden zitten van de koepelorganisaties IPO, VNG, UvW en het ministerie van I&W.

Via de stuurgroep IBP VTH zijn hiertoe samenwerkingsafspraken voorbereidt. In de samenwerkingsafspraken worden de gezamenlijke ambities van alle partners van het IBP VTH vastgelegd voor de periode na afloop van het programma. Deze samenwerkingsafspraken markeren het einde van het IBP VTH met de behaalde resultaten en leggen uitgangspunten en afspraken vast op basis waarvan

alle partijen gezamenlijk blijven werken aan verdere versterking van het VTH-stelsel ten gunste van de leefomgeving. Tegelijkertijd markeren deze afspraken een nieuw begin op basis waarvan de partijen hun samenwerking voor het versterken van de VTH taken vastleggen.

Argumenten

De bedoeling is om de fragmentatie en vrijblijvendheid in het VTH-stelsel tegen te gaan en een passende governance met robuuste omgevingsdiensten en een sterke uitvoering van VTH door alle partijen in het VTH-stelsel noodzakelijk is. Waterschappen hebben belang bij een versterking van het VTH-stelsel in het milieudomein en de samenwerkingsafspraken biedt de kans om aan de bestuurlijke VTH-tafel mee te doen. Er loopt parallel aan dit traject een proces, waarbij onderzocht wordt om de indirecte lozingen beter te regelen met het oog op het halen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water. Inadequate keuzes met betrekking tot indirecte lozingen leiden tot problemen bij de goede werking van RWZI's, achteruitgang van de waterkwaliteit en het niet halen van de opgaven om de waterkwaliteit te verbeteren. Waterschappen hebben belang bij robuuste omgevingsdiensten die op hun taak berekend zijn en bij een versterkt digitaal stelsel Milieu.

Samenwerkingsafspraken zorgen ervoor dat indirecte lozingen beter geregeld kunnen worden.

Voor de waterschappen is de samenwerkingsafspraken vooral relevant voor wat betreft de 'producten' die opgeleverd zijn en geïmplementeerd moeten worden. Het gaat dan vooral over indirecte lozingen, waarover nog nadere samenwerkingsafspraken gemaakt moeten worden. Tijdens de try-out indirecte lozingen is namelijk gebleken dat de indirecte lozingen niet goed geregeld zijn waardoor in gezamenlijkheid met andere IBP VTH partijen naar oplossingen gezocht moet worden. De CWE heeft op 4 oktober 2024 hierover een beslissing genomen op welke manier zij hierover het gesprek wil aangaan met partijen. Vooruitkijkend zijn met name de serie afspraken over het digitaal stelsel en bijbehorende financiële middelen van belang. Omdat de beelden hierover nogal uiteenlopen, is geprobeerd de ambitie en de stappen die we daarop willen zetten in (proces)afspraken te zetten. Deze samenwerkingsafspraken vormen een goede kapstok en intenties om het gesprek over de opgaven op het terrein van VTH en in het bijzonder op het terrein van water verder te kunnen voeren.

Bestuurlijke aandachtspunten

Het zou goed zijn om aandacht te geven aan de vrij zware ICT-consequenties die samenhangen met deze samenwerkingsafspraken. Het advies is om bij de voorbereiding van het standpunt in de eigen waterschaps-DB's de portefeuillehouder digitalisering nadrukkelijk te betrekken.

Risico's

De WWE heeft aangegeven de bedoeling te onderschrijven, maar de vraag opgeworpen in hoeverre de te ondertekenen samenwerkingsafspraken het karakter heeft van intenties en verplichtingen waarop nog principieel kan worden bijgestuurd of die nu al leiden tot een gebondenheid waarop niet kan worden teruggekomen. Anders gezegd, hoe hard zijn de elementen uit de afspraken en waar zit je aan vast? Hoe zorgen wij ervoor dat in het vervolgproces door ons voldoende kan worden bijgestuurd en waterschappen worden geconfronteerd met onwenselijke onomkeerbare gevolgen die voortvloeien uit de ondertekende samenwerkingsafspraken versterken VTH?

Het ondertekenen van de samenwerkingsafspraken dient een duidelijk doel namelijk, de ambitie van alle partijen ondersteunen om het VTH stelsel te versterken ten behoeve van een schone, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Daarmee is het ondertekenen niet vrijblijvend. Tegelijkertijd is er ook veel ruimte ingebouwd door de bewoordingen zorgvuldig te kiezen. Ook is bijsturing mogelijk doordat in artikel 6, lid 6 wordt genoemd dat er nog een business case wordt gemaakt en in artikel 6, lid 7 wordt gesteld dat er over beheer- en onderhoudskosten separaat een bestuursakkoord zal worden gesloten.

Hieronder per artikel een overzicht van de risico's.

Artikel 1 (Gezamenlijke ambitie)

Duiding Uniebureau: geen bestuurlijk risico, intentie.

Artikel 2 (Implementatie en borging producten IBP VTH)

Duiding Uniebureau:

Lid 1: Bestuurlijk aandachtspunt. Bestuurlijk onduidelijke bepaling. Partijen hebben afspraken gemaakt hoe de resultaten en producten van het IBP VTH geïmplementeerd worden. In de afspraken wordt niet verwezen naar een authentieke bron van deze resultaten en producten, waardoor er in een later stadium discussie kan ontstaan over wat er nu precies is afgesproken. Zie ook de opmerkingen onder artikel 12.

Lid 2: Geen bestuurlijk risico. Intentieverklaring partijen voor aanpak tot meer harmonisatie van interbestuurlijk toezicht in het VTH-stelsel.

Lid 3: geen bestuurlijk risico. Slechts vaststelling rol Omgevingsdienst.NL.

Lid 4: geen bestuurlijk risico. Intentieverklaring. Slechts onderschrijven belang fundamentele noodzaak om te komen tot een gezamenlijk versterkt digitaal VTH-stelsel.

Lid 5: geen bestuurlijk risico. Resultaatsverplichtingen bevoegde gezagen milieu (provincies en gemeenten) om desnoods na 1 april 2026 de robuustheid van omgevingsdiensten door een fusie te realiseren.

Lid 6: inspanningsverplichting voor bevoegde gezagen milieu (provincies en gemeenten) en voor zover van toepassing waterschappen om te streven naar het voorkomen van fragmentatie en vrijblijvenheid door het maken van afspraken over een uniforme implementatie van de in het IBP VTH ontwikkelde robuustheidscriteria, financieringssysteem, modelmandaten en -verordeningen en regionale beleidscyclus. Resultaatsverplichting om uitvoering te geven aan wettelijke verplichting ten aanzien van kwaliteitscriteria.

Artikel 3 (Informatievoorziening en digitaal VTH-stelsel milieu)

Duiding Uniebureau: geen bestuurlijk risico. Intentieverklaringen. Slechts vaststellingsbepalingen over het essentiële belang van eenheid van taal voor de versterking van het toekomstbestendige VTH-stelsel als geheel. Bovendien de vaststelling dat een versterking Digitaal VTH-stelsel milieu een langjarige opgave is met een nauwe relatie tot het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) en in een programmatische setting moet worden vormgegeven. Verantwoordelijkheid en inspanningsverplichting ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om met andere partijen het programma Digitaal VTH-stelsel milieu op te starten voor de verdere doorontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel milieu.

Inspanningsverplichting en procesafpraak partijen tot verkennen wat verder nodig is en maken nadere afspraken over een inhoudelijke agenda.

Artikel 4 (Monitoring)

Duiding Uniebureau: bestuurlijk risico. Inspanningsverplichting en procesafpraak partijen om in 2025 en volgende jaren bij te dragen aan de door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op te stellen Staat van VTH. Commitment partijen aan de implementatie en doorontwikkeling van de door partijen in het IBP VTH opgeleverde producten zoals afgesproken en informatieplicht en procesafpraak over de voortgang via Bestuurlijk Omgevingsberaad. Procesafpraak om aanpassing gemaakte afspraak naar aanleiding van monitoring via Bestuurlijk Omgevingsberaad te laten lopen. Er is geen authentieke bron voor de door het IBP VTH opgeleverde producten, zodat er onduidelijkheid kan ontstaan wat nu precies is afgesproken.

Artikel 5 (Kennisinfrastructuur)

Duiding Uniebureau: geen bestuurlijk risico. Beperkt zich tot vaststellingen. Slechts vaststelling door partijen dat ontwikkeling van een kennisinfrastructuur VTH essentieel is voor de versterking van het toekomstbestendige VTH-stelsel als geheel. Bovendien slechts vaststelling door partijen dat Omgevingsdienst.NL de kennisinfrastructuur VTH ontwikkelt en uitbouwt met betrokkenheid van en ten dienste van alle partijen in het VTH-stelsel. Bovendien slechts vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de inbreng/facilitering van expertise bij de bevoegde gezagen en relevante, aanpalende organisaties ligt. Stelselverantwoordelijkheid (niet zijnde de waterschappen) ligt bij de stelverantwoordelijke voor het laten werken van de structuur (het schakelvermogen) en de (digitale) ondersteuning.

Artikel 6 (Financiële afspraken)

Duiding Uniebureau: geen bestuurlijk risico. in deze samenwerkingsafspraken intentieverklaring Rijk voor incidentele kosten digitale stelsel. Intentie om in een af te sluiten bestuursafspraken de beheer- en onderhoudskosten te regelen. In bepaling zou kunnen worden opgenomen dat om na de samenwerkingsafspraken tot een bestuursafspraken te komen met instemming van alle partijen een business case wordt doorlopen om haalbaarheid en essentiële aandachtspunten te benoemen die bepalend (kunnen) zijn voor iedere partij om deel te nemen aan zo'n bestuursafspraken.

Lid 5: De € 18 miljoen van het Rijk zal niet genoeg zijn. De kosten zullen vermoedelijk oplopen tot een veelvoud daarvan. Wij zullen hier nadere afspraken over moeten maken tegen de tijd dat de ambities nader gepreciseerd en de daarbij behorende kosten bekend zijn.

- In lid 6 wordt de intentie uitgesproken dat het Rijk de incidentele kosten van het digitale stelsel zal dragen. Gezien de ervaringen rondom het Digitaal Stelsel Omgevingswet heeft dit veel weg van een open einde formulering, waarbij het Rijk mogelijk een deel van de ontwikkelkosten zal afschuiven naar de mede-overheden. Daarom is van belang om financiële afspraken te maken nadat een business case is opgesteld. Het uitgangspunt dat het Rijk de incidentele kosten draagt is daarbij positief.

- In lid 7 staat: voor de beheer- en onderhoudskosten wordt verwezen naar een met alle partijen later af te sluiten bestuursafspraken. In dit artikel is niet opgenomen dat er een business case wordt gemaakt, zoals genoemd in artikel 6, lid 7. Verwezen wordt naar de opmerkingen onder artikel 12. Beoogd is een digitaal stelsel te ontwikkelen dat de versterking van het VTH-stelsel ondersteunt. Dit is een vrij zware digitaliseringsopgave. Niet alleen moeten er diverse voorzieningen gebouwd worden, ook moeten deze door waterschappen worden gebruikt, waardoor aansluitingen op de eigen systemen moeten worden gerealiseerd en processen moeten worden ingericht. Een goede afstemming tussen VTH en digitalisering is daarom noodzakelijk. Bovendien zijn eerder afspraken gemaakt over afbouw en uitbouw van het DSO, waar waarschijnlijk overlap zit in functionaliteiten van het te ontwikkelen digitaal stelsel VTH.

Artikel 7 (Governance)

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico. Procesafpraak over sturing op de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VHT-stelsel via het besluitvormingsproces via Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Artikel 8 (Toetredingsregeling)

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico. mogelijkheid tot toetreding nieuwe partij met schriftelijke instemming van alle partijen. Procesafspraken. Publicatieplicht in Staatscourant.

Artikel 9 (Evaluatie):

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico. Hoofdzakelijk procesafspraken, resultaatsverplichting kostenverdeling van de evaluatie desgewenst met inschakeling commissie met mogelijkheid

inschakeling extern bureau door partijen.

Artikel 10 (Wijziging)

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico., Bevoegdheid van elke partij om de andere partijen te verzoeken de samenwerkingsafspraken te wijzigen. Overlegverplichting. Wijziging met instemming van alle partijen. Publicatieverplichting in Staatscourant.

Artikel 11 (Opzegging)

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico. Opzegtermijn van drie maanden in acht nemen met vermelding van de verandering van zodanige omstandigheden dat de samenwerkingsafspraken billijkheidshalve behoort te eindigen. Motiveringsplicht. Geen schadevergoedingsplicht bij opzegging of beëindiging van de samenwerkingsafspraken.

Artikel 12 (Slotbepalingen): Deze samenwerkingsafspraken zijn niet in rechte afdwingbaar. Partijen spreken af om in **PM** nadere afspraken te maken als uitwerking van deze samenwerkingsafspraken.

Duiding Uniebureau: Geen bestuurlijk risico. Juridisch niet afdwingbaar, procesafspraken, inspanningsverplichting. De gemaakte opmerkingen over artikel 2 en artikel 6 zijn afgezet aan dit artikel minder zwaar.

Artikel 13 (Citeertitel): naamgeving samenwerkingsafspraken.

Duiding Uniebureau: slechts benaming afspraken. Geen bestuurlijk risico

Terugvalopties:

1. Niet deelnemen als partij aan deze samenwerkingsafspraken en het versterken van het VTH-domein milieu overlaten aan de andere overheidspartijen.
Het nadeel hiervan is dat niet meedoen betekent dat de waterschappen geen invloed hebben en dat er mogelijk een digitaal stelsel komt die mogelijk niet optimaal werkt voor waterschappen. En het betekent minder invloed bij indirecte lozingen waar waterschappen een groot belang bij hebben.
2. De samenwerkingafspraken ondertekenen onder voorbehoud van het opnemen van een authentieke bron voor de producten van het IBP VTH.
Op deze manier wordt het risico gemitigeerd dat in de loop van de tijd het niet meer duidelijk is wat er nu precies is afgesproken. Nadeel is wel dat de andere partijen dus ook een wijziging in de afspraken aan hun achterbannen zullen moeten voorleggen, wat doorgaans geen eenvoudige opgave is.

Besproken in

In de zomer is op ambtelijk niveau samengewerkt door IPO, VNG, UvW, Omgevingsdienst NL, het IBP VTH, JenV en IenW om te komen tot bijgevoegde Samenwerkingsafspraken. De stuurgroep IBP VTH heeft op 17 september besloten om de samenwerkingsafspraken door te geleiden naar het BO IBP VTH van 25 september. De tekst van de samenwerkingsafspraken wordt gedragen door alle leden van de stuurgroep. Voor UvW, VNG en IPO geldt dat zij deze na akkoord in het BO IBP VTH, nog ter instemming zullen moeten voorleggen aan hun achterban. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ondertekent mede namens Rijkswaterstaat.

Opmerkingen vanuit de WWE:

- Staat in principe los van de Indirecte lozingen discussie.

Duiding Unie: Dat klopt in principe wel, tegelijkertijd hebben we met deze samenwerkingsafspraken wel een steviger plek aan tafel om het gesprek over indirecte lozingen te voeren.

- ICT-landschap zit nog in de jaren '80. Er is veel meer mogelijk met data als je die onder de goede architectuur brengt, zodat een goede data-uitwisseling mogelijk is. Dan kun je ook niet risico-gestuurd werken.

Duiding Unie: Hiermee worden de kansen voor samenwerken aan het versterken van een digitaal VTH stelsel ondersteund.

- Goede bedoelingen zijn duidelijk. Maar waar stappen we in? Stappen we niet in een fuik, waar we niet meer uitkomen.

Duiding Unie: Doordat er in artikel 6 aandacht is voor een separate business case en er nog een bestuursafspraken gesloten moet worden over de kosten, is er op dat moment ook de mogelijkheid om kosten en baten tegen elkaar af te wegen en eventueel tot een ander inzicht te komen.

- Zien we voldoende ruimte in de samenwerkingsafspraken om nog voldoende te kunnen bijsturen.

Duiding Unie: Door een plek aan tafel te claimen, is er ruimte bij te sturen in diverse ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Als we niet aan tafel zitten, kunnen we zeker niet bijsturen.

- Waar stem ik nu precies mee in? Dat is een vraag die bestuurders kunnen stellen. Dat kun je niet uit het stuk halen.

Duiding Unie: Er wordt ingestemd met het maken van samenwerkingsafspraken die nader uitgewerkt worden in een business case en bestuursakkoord. Daarmee is het eindresultaat op dit moment nog niet helder. Wel helder is dat er nog nadere beslismomenten komen wanneer er wel meer inzicht komt over kosten en baten van op te leveren producten.

- Hoe hard zijn de elementen uit de afspraken en waar zit je aan vast?

Duiding Unie: De afspraak is dat de partners met elkaar gaan samenwerken omdat we met elkaar het belang zien van het versterken van het VTH stelsel. Dat vereist van alle partijen inzet op het gezamenlijke belang. Op dit moment zijn er nog geen financiële kosten vastgelegd, dat wordt later afgesproken in een eventueel te sluiten bestuursakkoord op basis van een business case, wat betreft de incidentele kosten (artikel 6 lid 6), maar niet wat betreft de beheer- en onderhoudskosten (artikel 6 lid 7) waar alleen wordt gesproken over een bestuursakkoord.

- Bij een risico hoort een beheersmaatregel. Hoe ziet die beheersmaatregel eruit? Dat moet je duidelijk maken. Anders is het tekenen bij het kruisje. Geef bestuurders materiaal om de risico-afweging te maken. Dan wordt het tastbaarder.

Duiding Unie: zie hiervoor terugvaloptie 1.

- Maak ook duidelijk wat het alternatief is. Is er een terugvaloptie?

Duiding Unie: zie hiervoor terugvaloptie 1

- Misschien is er een steviger juridisch advies op nodig. Gaat RWS tekenen?



Duiding Unie: alle partijen hebben de intentie de samenwerkingsafspraken te ondertekenen, net zoals bij de waterschappen. Rijkswaterstaat ondertekent niet zelfstandig, want die valt binnen het ministerie van I en W. Op inhoud positief, maar wel voldoende aandacht voor de risico's.

Duiding Unie, in deze notitie is per artikel weergegeven wat de bestuurlijke risico's zijn en is een alternatief gegeven (terugvaloptie 2) hoe deze te mitigeren.

De WWE stemt in met het gevraagd besluit en doorgeleiding naar de CWE onder het voorbehoud dat in de CWE-oplegnotitie de geplaatste kanttekeningen voldoende worden benoemd, uitgewerkt en geborgd.

Vervolg/Communicatie

De LV vergadert over dit agendapunt op 13 december 2024.

Achtergrondinformatie

Een van de producten die zijn opgeleverd, vloeit voort uit de zgn. try-out indirecte lozingen, waar in het Noord-Hollandse gekeken is naar verbetering van de samenwerking op het gebied van indirecte lozingen. De resultaten daarvan hebben hun weg gevonden naar het Landelijk Overleg hoofden Vergunningverlening en Handhaving (LOVH) van de waterschappen. Daarnaast is binnen het IBP VTH nagedacht over verbetering van de informatie-uitwisseling tussen de veelheid aan partijen. Hiervoor is een visie opgesteld, waar het digitaal stelsel VTH een centraal onderdeel in vormt.

Het IBP VTH heeft een Bestuurlijk Overleg, onder leiding van de staatssecretaris van IenW, waar de UvW geen deel van uitmaakte. Vanaf het voorjaar 2024 heeft de UvW wel deel uitgemaakt van de stuurgroep die bestaat uit directeuren. Ook is vanuit de UvW en de waterschappen deelgenomen aan ambtelijke werkgroepen van het IBP VTH.

Financieel

Op dit moment vloeien nog geen financiële gevolgen voort uit deze samenwerkingsafspraken. In de toekomst zullen nadere afspraken worden gemaakt over het VTH-stelsel met de daarbij behorende financiële consequenties. Belangrijk is dat er eerst nader onderzoek wordt gedaan naar de financiële consequenties van het digitaal stelsel VTH en er een business case wordt opgesteld. Daar zal vanuit de Unie ook op aangedrongen worden.