omgevingsdienst Haaglanden

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Postadres
Postbus 14060
2501 GB Den Haag
T (070) 21 899 00
E info@odh.nl
I www.odh.nl

Memo

Aan het Algemeen Bestuur ODH

Stand van zaken versterking VTH-stelsel en voortgang robuustheid omgevingsdiensten.

Graag lichten wij u in over de kamerbrieven die de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 15 april en op 8 mei jl. stuurde aan de Tweede Kamer. De brieven gaan in op meerdere onderwerpen die de versterking van het VTH-stelsel betreffen. Ook hebben wij de individuele beoordeling van ODH van de voortgang robuuste omgevingsdiensten bijgevoegd.

Kamerbrief d.d. 15 april

Voortgang robuuste omgevingsdiensten

Eind 2024 hebben 25 omgevingsdiensten een voortgangsrapportage ingediend in het kader van de monitoring robuuste omgevingsdiensten. Interbestuurlijk is afgesproken dat alle omgevingsdiensten op 1 april 2026 voldoen aan de robuustheidscriteria. Uit de beoordeling blijkt dat op dit moment twaalf omgevingsdiensten naar verwachting robuust zijn op 1 april 2026, in aanvulling op de drie diensten die reeds robuust zijn. Bij negen omgevingsdiensten is op dit moment nog de vraag of zij voldoen; en bij drie omgevingsdiensten is het op dit moment niet aannemelijk dat zij op 1 april 2026 zullen voldoen. Het ministerie van IenW voert met deze laatste twee groepen op korte termijn een gesprek. (zie bijlagen 2 en 7)

ODH valt in de groep diensten die naar verwachting op 1 april 2026 voldoet aan de robuustheidscriteria. De individuele beoordeling van ODH is bijgevoegd. (zie bijlagen 8, 9 en 10)

Toezeggingen aan de Kamer

De Kamerbrief bevat ook een reactie op toezeggingen uit het Commissiedebat VTH van 10 december 2024 en het Tweeminutendebat van 5 februari 2025. Zo wordt ingegaan op:

- De opvolging van de tien aanbevelingen uit het rapport van de commissie Van Aartsen en hoe de afronding hiervan wordt voorzien. Dit betreft de samenwerkingsafspraken die de stelselpartijen met elkaar hebben opgesteld, waarin is bepaald wie voor welke taken rondom de implementatie van de IBP VTH producten verantwoordelijk is (zie bijlage 3).
- De toezegging over de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW (zie bijlage 4);
- De vraag om te bekijken of omgevingsdiensten door het verschuiven van plustaken naar basistaken robuuster kunnen worden. Er 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. Meer informatie volgt rond de zomer.

Beleidsreactie op ILT-onderzoek naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten

In de voortgangsbrief is ook een beleidsreactie opgenomen op het onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten. HetILT- rapport schetst de uitdagingen waarmee omgevingsdiensten te maken hebben bij de uitvoering van hun adviestaak en benoemt mogelijke verbeteringen. (Zie bijlagen 5 en 6).

Kamerbrief d.d. 8 mei

Met deze brief informeert de staatssecretaris de Kamer over de voorgenomen inhoud van het wetsvoorstel en over andere maatregelen die worden getroffen om het VTH-stelsel milieu te versterken (bijlage 11). Dit wetsvoorstel ziet onder meer op het creëren van een grondslag voor de robuustheidscriteria en de Staat van VTH, en instrumentarium voor de staatssecretaris om in te grijpen in het stelsel. Verder gaat de brief over de digitalisering van het VTH-stelsel, een mogelijke wettelijke verankering van het Bestuurlijk Omgevingsberaad en een mogelijke uitbreiding van het toepassingsbereik van de kwaliteitscriteria.

Bijlagen

1. Kamerbrief voortgang VTH-stelsel d.d. 15 april 2025
2. Bijlage 2 Managementsamenvatting eerste voorgangsrapportages omgevingsdiensten
3. Bijlage 3 Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel
4. Bijlage 4 Notitie stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu
5. Bijlage 5 Rapport ILT onderzoek adviesfunctie omgevingsdiensten
6. Bijlage 6 Beleidsreactie ILT rapport adviesfunctie omgevingsdiensten
7. Definitieve rapportage beoordeling voortgangsrapportages robuuste OD
8. Brief AB ODH 1e voortgangsrapportage
9. Rapportageformulier ODH Halfjaarrapportage
10. Maatregelen per OD – ODH
11. Kamerbrief wetsvoorstel versterking VTH d.d. 8 mei 2025

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)
6

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.

Managementsamenvatting eerste voortgangsrapportages omgevingsdiensten

Om in te schatten of de omgevingsdiensten per 1 april 2026 robuust zullen zijn, hebben 25 omgevingsdiensten een voortgangsrapportage ingediend over de voortgang in de periode van 1 april 2024 tot en met 30 november 2024, met uitzondering van de Omgevingsdiensten Noordzeekanaalgebied en Brabant-Noord. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de beoordeling van deze voortgangsrapportages uitgevoerd met ondersteuning van Ambient Advies. In deze managementsamenvatting wordt per omgevingsdienst een inschatting van de haalbaarheid gegeven of zij op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria voldoen.

Legenda en overzicht

Kleur	Toelichting	Taxatie: Uiterlijk 1-4-2026 robuust	
		PvA	1e VP
	Taxatie: voldoet aan de robuustheidscriteria	**2**	**3**
	Taxatie: het is (op dit moment) aannemelijk dat de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**10**	**12**
	Taxatie: het is (op dit moment) de vraag of de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**6**	**9**
	Taxatie: het is (op dit moment) niet aannemelijk of dat OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**9**	**3**

Overzicht omgevingsdiensten die op dit moment voldoen aan de robuustheidscriteria

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
ODBN	Brabant Noord			De Minister van IenW heeft de ODBN op 24 juni 2024 per brief laten weten dat de omgevingsdienst voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat de dienst al voldeed op basis van de zelftoets van september 2023.
ODNZKG	Noordzee-kanaalgebied			De Minister van IenW heeft de ODNZKG op 24 juni 2024 per brief laten weten dat de omgevingsdienst voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat de dienst al voldeed op basis van de zelftoets van september 2023.
ODZOB	Zuid Oost Brabant			Op basis van de eerste voortgangsrapportage kan worden geconcludeerd dat de ODZOB voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.

Overzicht omgevingsdiensten die op dit moment nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
DCMR	Rijnmond			Op een enkele kanttekening na is het aannemelijk dat de DCMR op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De DCMR is voornemens om in de begroting voor 2026 afspraken te maken over het innovatiebudget, maar het is onduidelijk of dit minstens 1% van de begroting zal zijn. De DCMR geeft aan te voldoen aan het opleidingsbudget door kosten voor een aantal activiteiten op het gebied van kennisontwikkeling en training mee te rekenen. Deze kosten vallen

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
					echter niet binnen de definitie van opleidingsuitgaven zoals bepaald in het A&O fonds gemeenten. Hiermee lijkt de DCMR niet te voldoen aan de norm om 3% van de loonsom aan opleidingsbudget te reserveren.
FUMO	Friesland			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de FUMO op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Er ligt een concept-plan om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar dit moet nog aangevuld worden om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 3.0. Gegeven de definitie van opleidingsuitgaven uit het A&O fonds gemeenten en daarmee het feit dat de uren die medewerkers inzetten om opleidingen te volgen niet mogen worden meegerekend, is onduidelijk of de dienst voldoende opleidingsbudget reserveert. Tot slot moet de Business Intelligence (BI) strategie nog worden uitgewerkt en kan het niet onomstotelijk worden vastgesteld of er binnenkort minstens 3 fte capaciteit aanwezig is.
ODA	Achterhoek			De ODA heeft, met name op een aantal belangrijke kpi's zoals de omzetnorm, te weinig voortgang laten zien. Hiermee is het niet aannemelijk dat de ODA op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Echter, de ODA is bezig met een verkenning die mogelijk leidt tot een herverdeling van de provinciale basistaken. Vanwege de beperkte invloed die de ODA heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. Er is geen informatie aangeleverd waaruit blijkt dat er voor wat betreft omzet onderscheid gemaakt wordt in taken. Daarnaast is onvoldoende aannemelijk dat de ODA met de verkennende gesprekken beoogt om te gaan voldoen aan de omzetnorm. Er is onvoldoende duidelijkheid over de inhoud van de afspraken over het terugnemen van taken waardoor niet duidelijk is of deze toereikend zijn. De informatie over de mogelijke uitbreiding van taken richt zich op milieutaken in plaats van de niet-milieugerelateerde taken. Daarnaast worden er weliswaar op een aantal kpi's goede stappen gezet, maar is er onvoldoende zicht op de planning om te bepalen of men tijdig een innovatie-kalender en BI-strategie bestuurlijk heeft vastgesteld dan wel tijdig beschikt over minstens 3 fte op BI. Tot slot is onbekend wat de hoogte is van het innovatie-budget dat wordt opgenomen in de begroting van 2026 en of dit minstens 1% van de begroting betreft.
ODDV	De Vallei			Omdat het niet aannemelijk is dat de ODDV op 1 april 2026 voldoet aan de omzetnorm is het niet aannemelijk dat de ODDV op 1 april 2026 zal voldoen aan alle robuustheidscriteria.	De ODDV heeft verkenningen uitgevoerd naar fusies als mogelijkheid om te voldoen aan de omzetnorm, maar ziet hier vooralsnog geen mogelijkheden. De ODDV heeft aangegeven te focussen op het voldoen aan alle robuustheidscriteria behalve de omzetnorm. Ook zijn niet alle basistaken overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODDV heeft op de overdracht van provinciale basistaken,

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
					telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie.
ODG	Groningen			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de ODG op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Er zijn geen deelnemers die niet-milieugerelateerde taken bij de ODG afnemen en uit navraag door de ODG blijkt hier ook geen behoefte aan te zijn. Omdat de ODG voldoet aan de kpi 1 normomzet, geeft de dienst aan niet in te zetten op uitbreiding van niet-milieugerelateerde plustaken. Deze redenering wordt begrepen, waardoor het niet voldoen aan de kpi of er mogelijke uitbreiding kan plaatsvinden met niet-milieugerelateerde plustaken niet meegewogen is bij de algemene taxatie.
ODH	Haaglanden			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de ODH op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de ODH een analyse uitvoert die inzicht geeft in het onderscheid aan taken voor wat betreft de omzet; de planning is echter onduidelijk. Ook is onduidelijk of het opleidingsbudget voldoet aan de norm.
ODIJ	IJmond			Vanwege een groot aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODIJ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Op dit moment is er zicht op de benodigde toename aan fte om te voldoen aan de omzetnorm en loopt er een traject samen met de deelnemers om de formatie en omzet te herijken. De herijkte financieringsstructuur zal eind 2025 vertaald worden naar de Kadernota 2027. De aangepaste DVO en GR liggen eind 2025 voor ter besluitvorming en worden in het najaar van 2026 vastgesteld. De planning maakt dat het de vraag is of er op 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de norm. Ook bij andere kpi's speelt deze vraag omdat ze in hetzelfde zorgvuldige proces worden meegenomen. Het gaat om de eis voor innovatiebudget, voldoen aan de kwaliteitscriteria en afspraken over uittreding. De dienst heeft veel oog voor opleiden, maar dit is nog onvoldoende vertaald naar een opleidingsprogramma. Dit geldt ook voor het hebben van een Business Intelligence strategie. Als de werving op BI succesvol is, zal de ODIJ voldoen aan de norm voor fte op BI.
ODIJS	IJsselland			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODIJS op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODIJS geeft hoge prioriteit aan het werven van vaste medewerkers om zodoende minimaal 80% personeel in vaste dienst te krijgen. Ook zet ze met de door het AB eind 2024 vastgestelde ontwikkelroute in op het oplossen van de ontoereikende deskundigheid, zodat voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria. Vanwege het beoogde tijdspad van drie jaar is het de vraag of de dienst op 1 april 2026 zal voldoen.
ODMH	Midden Holland			Het is aannemelijk dat de ODMH per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
ODNHN	Noord-Holland Noord			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODNHN op 1	De ODNHN motiveert dat ze, gegeven het voldoen aan de normomzet, geen noodzaak zien tot het onderzoeken van de mogelijkheid tot het uitbreiden met niet-milieugerelateerde taken.

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
				april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Daarnaast zijn de budgetten nog niet gealloceerd voor zowel het opleidingsbudget, innovatie en Business Intelligence.
ODR	Rivierenland			Vanwege één kanttekening is het de vraag of de ODR op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODR heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. De ODR heeft er met het AB voor gekozen om in te zetten op een uitbreiding van de dienstverlening om te voldoen aan de omzetnorm. Het is vooralsnog te vroeg om te bepalen of activiteiten die tot een structurele verhoging van de omzet moeten leiden hun vruchten gaan afwerpen.
ODRA	Arnhem			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de ODRA op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODRA geeft aan dat de BI-strategie vooralsnog op hoofdlijnen is. Er wordt gewerkt aan een concrete uitwerking met planning.
ODRN	Nijmegen			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODRN op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODRN zet concrete stappen richting de beoogde norm van 80% personeel in vaste dienst, maar het is de vraag of dit voor 1 april 2026 lukt. ODRN wil voldoen aan de weerstandsratio van 0,8 maar dit voornemen moet nog bestuurlijk geborgd worden.
ODT	Twente			Op een enkele kanttekening na is het aannemelijk dat de ODT op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODT heeft stappen gezet voor een volledig mandaat, maar het mandaat ontbreekt nog voor enkele onderdelen. Er is eind oktober 2024 een offerte goedgekeurd door het MT om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het is de vraag of hiermee tijdig voldaan gaat worden. Er wordt half januari 2025 een eerste concept van een BI-strategie opgeleverd.
ODU	Utrecht (ODRU/RUD UT)			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODU op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODU heeft veel informatie aangeleverd en zet de juiste stappen. De vraag is echter of dit tijdig leidt tot het voldoen aan de robuustheidscriteria. Dit speelt bij de 80% personeel in eigen dienst en het voldoen aan de kwaliteitscriteria, wat sterk afhankelijk is van het opleidingsprogramma. Het opleidingsprogramma is weer afhankelijk van goed zicht op de opleidingsbehoefte die pas eind 2025 gereed is. Het projectplan is nog in ontwikkeling.
ODV	Veluwe			Op enkele kanttekeningen na is het aannemelijk dat de ODV op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODV heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. In de begroting voor 2025 is geen onderscheid gemaakt in taken. De programmabegroting voor 2026 zal dat wel gaan doen. ODV gaat nog een toetsing op de kwaliteitscriteria door een externe partij laten uitvoeren. Op basis van de uitkomst van de analyse wordt een permanent her- en bijscholingsplan opgesteld. Het is nog niet duidelijk of dit er tijdig voor zal zorgen dat alle medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
ODWH	West Holland			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de ODWH op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODWH kan meer niet-milieugerelateerde taken uitvoeren en voert hier momenteel gesprekken over met de deelnemers. De gesprekken vallen samen met de Kadernota 2026 (ravijnjaar) waardoor de deelnemers zich vooralsnog terughoudend opstellen.
OZHZ	Zuid-Holland Zuid			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de OZHZ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de dienst, bezig is met een gedetailleerde meting naar de kwaliteitscriteria en dat het lijkt dat er op minder punten voldoen wordt aan de kwaliteitscriteria voor basis- en plustaken dan eerst gedacht. De weerstandsratio is onvoldoende, maar er zijn afspraken gemaakt met de deelnemers om die weer op niveau te brengen.
OFGV	Flevoland, Gooi en Vechtstreek			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de OFGV op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De besluitvorming over de overdracht van gemeentelijke basistaken is nog niet volledig afgerond en onduidelijk is of de provinciale basistaken zijn overgedragen. Er is op dit moment nog geen sprake van een uitgewerkte BI-strategie, maar daartoe worden er stappen ondernomen.
OMWB	Midden West Brabant			Het is aannemelijk dat de OMWB per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
ODD	Drenthe			Het is aannemelijk dat de ODD per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
RUDLN	Limburg Noord			De RUDLN heeft onvoldoende voortgang laten zien op de in het Plan van Aanpak opgenomen maatregelen. Hierdoor is het niet aannemelijk dat de dienst op 1 april 2026 robuust is.	Er zijn geen ontwikkelingen gemeld ten aanzien van de in het Plan van Aanpak opgenomen maatregelen. Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken heeft belegd bij de ODZL. Vanwege de beperkte invloed die de RUDLN heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. In juli 2025 zal er een bedrijfsplan op hoofdlijnen worden opgeleverd die daarna nog bestuurlijk moet worden vastgesteld. Hiermee is het niet aannemelijk dat de RUDLN op 1 april 2026 robuust is.
RUDZ	Zeeland			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de RUDZ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Er blijven zorgen over de langetermijnfinanciering van de omzet van de basistaken en milieugerelateerde plustaken. Daarnaast zijn de plannen om te komen een innovatie-agenda, het innovatiebudget, het opleidingsprogramma en de BI-strategie inclusief voldoende fte op BI nog onvoldoende concreet.
ODZL	Zuid Limburg			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODZL op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Momenteel zijn nog niet alle gemeentelijke basistaken overgedragen. Onduidelijk is of de provinciale basistaken zijn overgedragen. De ODZL gaat niet in op de mogelijke uitbreiding van niet-milieugerelateerde plustaken, enkel op de uitbreiding van milieuplustaken. Ook op andere punten, zoals de innovatieagenda en BI, moet er nog verdere uitwerking plaatsvinden.

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 5488
7 februari
2025

Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel

Partijen:

1. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat-Openbaar vervoer en Milieu, de heer drs. C. Jansen, hierna te noemen: IenW, en

2. De Minister van Justitie en Veiligheid, de heer D.M. van Weel, hierna te noemen: JenV.

Beiden handelend in hun hoedanigheid van bestuursorgaan en als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, hierna samen te noemen: het Rijk;

3. Het Interprovinciaal Overleg, handelend als vertegenwoordiger van alle provincies, vertegenwoordigd door de heer D. van der Velde, vicevoorzitter van de Bestuurlijke Adviescommissie Ruimte en Leefomgeving, hierna te noemen: IPO namens alle provincies;

4. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, handelend als vertegenwoordiger van alle gemeenten, vertegenwoordigd door mevrouw A.P.W van de Klift, portefeuillehouder VTH van de VNG, hierna te noemen: VNG namens alle gemeenten;

5. De Unie van Waterschappen, handelend als vertegenwoordiger van alle waterschappen, vertegenwoordigd door de heer S. Mager, portefeuillehouder waterkwaliteit van de Unie van Waterschappen, hierna te noemen: UvW;

6. Omgevingsdienst NL, hierbij vertegenwoordigd door de heer R.M Vlaander, voorzitter bestuur Omgevingsdienst NL, hierna: Omgevingsdienst NL

Hierna partijen 1 t/m 6 samen te noemen: Partijen

Overwegingen:

- Partijen hebben de gezamenlijke ambitie om te werken aan een schone, veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met de daaraan verbonden maatschappelijke opgaven op het gebied van onder meer de fysieke leefomgeving en water, zoals dit in artikel 1.2, 1.3, 2.1 en artikel 2.2 van de Omgevingswet is verwoord;
- Waarbij Partijen zich binnen de grenzen van hun invloedssfeer en bevoegdheden en op basis van hun deskundigheid inzetten om schade aan de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk te voorkomen;
- Partijen delen dat om aan de aanbevelingen uit de rapporten van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer te kunnen voldoen en de maatschappelijke opgave waar te kunnen maken, het een fundamentele noodzaak is om te komen tot een gezamenlijk versterkt digitaal VTH-stelsel;
- Partijen kunnen daarbij voortbouwen op een door het IBP VTH neergezet stevig fundament van verbinding en samenwerking en producten waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt ter bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving;
- Partijen willen de fragmentatie en vrijblijvendheid in het VTH-stelsel verder tegengaan, zodat adviseurs, vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, ook binnen de strafrechtketen, hun werk goed kunnen doen;
- Partijen slaan de handen ineen om met elkaar te borgen dat de door Partijen in het IBP VTH opgeleverde producten worden geïmplementeerd en doorontwikkeld, met oog voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Ook blijven Partijen met het oog op een zo sterk mogelijk VTH-stelsel werken aan de continue versterking en doorontwikkeling van het stelsel;
- Om dit te bereiken, is een sterk VTH-stelsel met een passende governance, met robuuste omgevingsdiensten en sterke uitvoering van VTH door alle Partijen in het VTH-stelsel noodzakelijk;
- Partijen leggen hierover afspraken vast in deze Samenwerkingsafspraken versterking VTH- stelsel en onderstrepen hiermee de gezamenlijke aanpak om het VTH-stelsel verder te ontwikkelen, verbeteren en versterken;
- Partijen treffen elkaar in het Bestuurlijk Omgevingsberaad, dat bestaat uit vertegenwoordigers van IPO, VNG, UvW, IenW, JenV, Openbaar Ministerie en ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het komt drie keer per jaar bijeen en Partijen bespreken daar de stand van zaken van de samenwerkingsafspraken inclusief bijbehorende uitwerking in bijlage 1;
- Alle Partijen nemen hun financiële verantwoordelijkheid in het versterken van het VTH-stelsel waarbij de rijksmiddelen voor versterking VTH stelsel ingezet worden voor versterking van VTH bij

alle Partijen in het VTH- stelsel. Dit houdt onder meer in de versterking van de informatievoorziening en de kennisinfrastructuur van het VTH-stelsel, een meerjarige financiering van Omgevingsdienst NL en een eenmalige bijdrage voor het robuust maken van de omgevingsdiensten;
– Het gewenste toekomstbeeld Digitaal VTH-stelsel is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg IBP VTH en dit is gebaseerd op de gezamenlijke ambitie voor de ontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel;
– Partijen stellen vast dat de ontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel een meerjarige opgave betreft die in programmatische setting moet worden vormgegeven;
– IenW het initiatief heeft genomen om met Partijen het Programma Digitaal VTH-stelsel Milieu op te starten voor de ontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel;
– Omgevingsdiensten zijn opgericht als openbaar lichaam onder de wet gemeenschappelijke regeling en provincies en gemeenten hebben gezamenlijk eigenaarschap en dragen collectief verantwoordelijkheid voor de robuustheid en het goed functioneren van hun omgevingsdienst;
– Het gewenste toekomstbeeld van een robuuste omgevingsdienst is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg IBP VTH en dit is de basis, c.q. de gezamenlijke ambitie voor de ontwikkeling van robuuste omgevingsdiensten;
– De succesvolle samenwerking en verbinding en bundeling van krachten in het – inmiddels afgeronde – IBP VTH moet worden gecontinueerd;
– Partijen hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop producten van het IBP VTH worden geïmplementeerd en doorontwikkeld en Partijen hebben deze afspraken, (uitwerking op hoofdlijnen is opgenomen in bijlage 1) bekrachtigd met de ondertekening van deze samenwerkingsafspraken;
– Er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt over de intensivering van de aanpak milieucriminaliteit en samenwerking bestuursrecht-strafrecht.

Spreken het volgende af:

Artikel 1 – Begrippen en afkortingen

In deze samenwerkingsafspraken wordt verstaan onder:
Versterkt Digitaal VTH-stelsel: het toekomstbeeld voor de informatievoorziening in het VTH-stelsel zoals dit is vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg van het IBP VTH op 6 maart 2024. Hierin worden de (stelsel)Partijen digitaal aan elkaar gekoppeld zodat zij zonder beperkingen met elkaar kunnen samenwerken als zijnde één overheid.
IBP VTH: Interbestuurlijk programma versterking VTH waarin alle partijen uit het VTH stelsel gezamenlijk opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Dit programma is op 30 september 2024 beëindigd.
Programma Digitaal VTH-stelsel Milieu: de programma-organisatie die per 1 oktober 2024 onder IenW functioneert om uitvoering te geven aan de versterking van een Digitaal VTH stelsel ten behoeve van de realisatie van de ambities van partijen.
Realisatieplan Pijler 3: het plan dat door partijen wordt vastgesteld om te komen tot uitvoering en implementatie van (een deel van) een versterkt Digitaal VTH-Stelsel op basis van gemeenschappelijke ambities en een nog uit te voeren business case waarover nadere afspraken worden gemaakt.
Staat van VTH: Het doel van de SvVTH is inzicht bieden in het functioneren van het VTH-stelsel zodat alle actoren kunnen leren en bij kunnen sturen op een adequate uitvoering van de VTH-taken. De SvVTH draagt hiermee ook bij aan checks and balances over de kwaliteit van de VTH-taak uitvoering.
Verbindingsteam: Team, gehost door VNG, bestaande uit een coördinator, secretaris en digitaliseringsmedewerker dat zorgdraagt voor het coördineren, verbinden, samenhang bevorderen en nauw samenwerken met de Partijen die in deze samenwerkingsafspraken de nadere afspraken vastleggen over de implementatie van betreffende separate producten uit het IBP VTH.

Artikel 2 – Gezamenlijke ambitie

1. Partijen onderstrepen het belang van een sterke, structurele samenwerking het komende decennium in het licht van de grote maatschappelijke opgaven, de structureel moeilijke arbeidsmarktsituatie en de financiële opgaven die nopen tot het versterken van het VTH stelsel als ook het blijvend verkennen van de vraag wat daarvoor nodig is.

2. Partijen zorgen samen voor de implementatie en borging van de producten van het IBP VTH.

Artikel 3 – Implementatie en borging producten IBP VTH

1. Partijen hebben afspraken gemaakt hoe de resultaten en producten van het IBP VTH geïmplementeerd worden, wie dat gaat doen en wat daarvoor nodig is. Deze zijn opgenomen in bijlage 1. De Samenwerkingsafspraken zijn de leidraad voor verdere versterking van het VTH-stelsel.

2. Partijen hebben de intentie om de aanpak van interbestuurlijk toezicht in het VTH-stelsel meer te harmoniseren in samenspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Omgevingsdienst NL werkt samen met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten aan een nieuwe rechtsvorm van Omgevingsdienst NL om de gewenste doorontwikkeling van de omgevingsdiensten – en daarmee van het VTH-stelsel – te ondersteunen. In de rechtsvorm zijn de eigenaren/ opdrachtgevers van Omgevingsdiensten vertegenwoordigd.

4. Partijen zorgen er voor dat op 1 april 2026 alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria zoals deze in juni 2023 bestuurlijk zijn vastgesteld. Als uit de tussentijdse monitoring van de door de omgevingsdiensten ingediende plannen van aanpak, en partijen de monitoringsuitkomsten met elkaar hebben besproken, blijkt dat de robuustheid niet kan worden gerealiseerd via uitbreiding van taken of opplussen van middelen dan nemen Partijen de verantwoordelijkheid hierop gepaste maatregelen te nemen waarbij een van de opties is om na 1 april 2026 de robuustheid door fusie te realiseren.

5. Provincies, Gemeenten en – voor zover van toepassing – Waterschappen streven naar het voorkomen van fragmentatie en vrijblijvendheid. Daartoe maken zij afspraken in het verband van hun omgevingsdienst over een uniforme implementatie binnen de eigen organisaties van de in het IBP VTH ontwikkelde robuustheidscriteria, financieringssystematiek, modelmandaten en -verordeningen, en regionale beleidscyclus.

Artikel 4 – Informatievoorziening en Digitaal VTH-stelsel

1. Partijen stellen vast dat een versterkt en geüniformeerd Digitaal VTH-stelsel essentieel is voor de versterking van het toekomstbestendige VTH-stelsel als geheel.

2. Partijen stellen vast dat een versterkt Digitaal VTH-stelsel een langjarige opgave betreft die moet aansluiten op het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO), en in programmatische setting moet worden vormgegeven.

3. IenW start met de Partijen en andere actoren het Programma Digitaal VTH-stelsel Milieu op voor de verdere doorontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel. Het Programma Digitaal VTH-stelsel Milieu levert begin 2025 een plan van aanpak voor 2025 en levert in de eerste helft van 2025 een uitvoeringsplan voor 2026 op. Als uitgangspunt hiervoor gelden de geaccordeerde besluiten uit het Bestuurlijk Overleg IBP VTH.

4. Partijen verkennen wat verder nodig is en maken nadere afspraken over een inhoudelijke agenda en samenhang met andere digitale stelsels/ ontwikkelingen in het fysieke domein.

Artikel 5 – Monitoring

1. Partijen dragen in 2025 en volgende jaren bij aan de door IenW op te stellen Staat van VTH.

2. Als uit de Staat van VTH volgt dat gemaakte afspraken aanpassing behoeven, dan worden via de lijn van het Bestuurlijk Omgevingsberaad nieuwe afspraken gemaakt.

Artikel 6 – Kennisinfrastructuur

1. Partijen stellen vast dat de ontwikkeling van een uniforme kennisinfrastructuur VTH essentieel is voor de versterking van het toekomstbestendige VTH-stelsel als geheel.

2. Omgevingsdienst NL ontwikkelt en bouwt de kennisinfrastructuur VTH uit met betrokkenheid van en ten dienste van alle actoren in het VTH-stelsel.

3. De verantwoordelijkheid voor de inbreng/facilitering van expertise ligt daarbij nadrukkelijk bij de provincies en gemeenten, omgevingsdiensten en relevante, aanpalende organisaties; de verantwoordelijkheid voor het laten werken van de structuur (het schakelvermogen) en de (digitale) ondersteuning daarvan ligt bij IenW.

Artikel 7 – Financiële afspraken

1. Partijen hebben allen een verantwoordelijkheid om financieel bij te dragen aan de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VTH-stelsel.

2. Provincies, gemeenten en waterschappen bekostigen de uitvoering van de VTH-taken uit de

daartoe in de begroting beschikbaar gestelde middelen.

3. IenW zet de rijksmiddelen voor versterking van het VTH stelsel tenminste in voor:
   – een meerjarige financiering aan Omgevingsdienst NL voor het programmabureau, kennisinfrastructuur en het uitvoeren van overkoepelende zaken die alle Partijen in het VTH-stelsel betreffen;
   – eenmalige bijdrage voor het uitwerken van een realisatieplan pijler 3 en doorlopende activiteiten vanuit pijler 3 (in ieder geval geüniformeerd taalgebruik);
   – eenmalige bijdrage in 2025-2026 voor de implementatie van het modelmandaat, de regionale beleidscyclus, financieringssystematiek, de kwaliteitscriteria en een verbindingsteam.

4. Partijen voorzien dat de rijksmiddelen voor versterking van het VTH-stelsel niet voldoende zijn om een digitaal VTH-stelsel te versterken en/of op te richten en te beheren.

5. Voor de verdere bekostiging van een versterkt digitaal VTH-stelsel hebben Partijen de intentie nadere afspraken te maken over de verdeling van de kosten. Op basis van het door Partijen vast te stellen plan wordt een businesscase uitgevoerd om scherper zicht te krijgen op de omvang van de eenmalige en structurele kosten. In aanloop naar een overeenkomst over de verdeling van de kosten, worden incidentele ontwikkelkosten vooralsnog bekostigd uit de rijksmiddelen voor versterking van het VTH-stelsel.

6. Partijen bespreken voor de zomer van 2025 aan de hand van de stand van de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VTH-stelsel welke gelden voor 2026 nodig zijn en wie hiervoor aan de lat staat.

7. Om zichtbaar te maken dat er plannen zijn voor de inzet van de middelen de komende jaren, maakt IenW een meerjarenagenda waarin op hoofdlijnen de bestedingen zijn opgenomen t/m 2028. IenW doet dit in afstemming met de deelnemers van het Bestuurlijk Omgevingsberaad met oog voor ieders verantwoordelijkheid. Partijen erkennen dat de verantwoordelijkheid voor de inzet van deze Rijksmiddelen bij IenW ligt.

Artikel 8 – Governance

1. Partijen nemen deel aan twee nieuwe overleggen te weten de werkgroep Versterking VTH en in de stuurgroep Versterking VTH. Beide overleggen richten zich op de implementatie en opvolging van IBP VTH producten. De werkgroep overlegt 1 maal per twee weken en de stuurgroep overlegt 1 maal per 6 weken op directeurenniveau.

2. IenW is voorzitter en secretaris van beide overleggen. Beide overleggen dragen zorg voor afstemming en voortgang van de gemaakte samenwerkingsafspraken.

3. Voor de ontwikkeling van een versterkt Digitaal VTH-stelsel nemen de Partijen deel aan een overlegstructuur waar nadere afspraken worden gemaakt die samenhangen met het Programma Digitaal VTH-stelsel Milieu.

4. Partijen zijn het erover eens dat besluitvorming en sturing op de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VTH-stelsel, inclusief het programma Digitaal VTH-stelsel Milieu, plaatsvindt door het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

5. De aanbevelingen van de evaluatie van het Bestuurlijk Omgevingsberaad worden door de deelnemers gebruikt om de effectiviteit en inhoudelijke kwaliteit van het Bestuurlijk Omgevingsberaad te versterken.

Artikel 9 – Uitvoering in overeenstemming met het Unierecht

1. De samenwerkingsafspraken en de nadere uitwerking daarvan zullen in overeenstemming met het internationale recht, het Unierecht en het Nederlandse recht worden uitgevoerd in het bijzonder voor zover de afspraken vallen onder de werking van de internationale, Europese en Nederlandse regels met betrekking tot aanbesteding, mededinging, staatssteun en technische normen en voorschriften.

Artikel 10 – Toetredingsregeling

1. Er kunnen nieuwe Partijen toetreden tot de Samenwerkingsafspraken.

2. Een nieuwe Partij maakt haar verzoek tot toetreding schriftelijk bekend aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Zodra alle Partijen schriftelijk hebben ingestemd met het verzoek tot toetre-

ding, ontvangt de toetredende Partij de status van Partij van de samenwerkingsafspraken en gelden voor die Partij de voor haar uit de samenwerkingsafspraken voortvloeiende rechten en verplichtingen.

3. Het verzoek tot toetreding en de verklaringen tot instemming worden in afschrift als bijlagen aan de samenwerkingsafspraken gehecht.

4. Van de toetreding wordt melding gemaakt in de Staatscourant.

Artikel 11 – Evaluatie

1. De Partijen evalueren jaarlijks de samenwerkingsafspraken. Op basis van de evaluatie kan het Bestuurlijk Omgevingsberaad besluiten tot:
   a. voortzetting van de Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel,
   b. actualisering of aanpassing van de Samenwerkingsafspraken gevolgd door voortzetting hiervan, of
   c. beëindiging van de Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel.

Artikel 12 – Wijziging

1. Elke Partij kan de andere Partij(en) schriftelijk verzoeken de Samenwerkingsafspraken te wijzigen. De wijziging behoeft de schriftelijke instemming van alle Partijen.

2. Partijen treden in overleg binnen twee maanden nadat een Partij de wens tot wijziging aan de andere Partij(en) schriftelijk heeft meegedeeld.

3. De wijziging en de verklaring(en) tot instemming worden als bijlage aan de samenwerkingsafspraken gehecht.

4. De wijziging wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 13 – Opzegging

1. Elke Partij kan de Samenwerkingsafspraken met inachtneming van een opzegtermijn van drie maanden schriftelijk opzeggen, indien een zodanige verandering van omstandigheden is opgetreden dat de Samenwerkingsafspraken billijkheidshalve op korte termijn behoort te eindigen. De opzegging moet de verandering in omstandigheden vermelden.

2. Wanneer een Partij de Samenwerkingsafspraken opzegt blijven de Samenwerkingsafspraken voor de overige Partijen in stand voor zover de inhoud en de strekking ervan zich daartegen niet verzetten. De overgebleven Partijen kunnen ook besluiten dat de Samenwerkingsafspraken dienen te worden beëindigd.

3. In geval van opzegging of beëindiging van de Samenwerkingsafspraken is geen van de Partijen jegens een ander tot schadevergoeding gehouden.

Artikel 14 – Slotbepalingen

1. Deze samenwerkingsafspraken treden in werking op de dag na ondertekening door Partijen en hebben een looptijd van drie jaar. Partijen treden uiterlijk zes maanden voor laatstgenoemde datum in overleg over voortzetting van deze samenwerkingsafspraken.

2. Partijen evalueren deze Samenwerkingsafspraken eind 2025. Uiterlijk 1 juli 2026 wordt een evaluatie uitgevoerd specifiek gericht op de robuustheid van de omgevingsdiensten.

3. Deze Samenwerkingsafspraken zijn niet in rechte afdwingbaar.

4. Binnen twee weken na ondertekening worden deze Samenwerkingsafspraken gepubliceerd in de Staatscourant.

Artikel 15 – Citeertitel

Deze afspraken kunnen worden aangehaald als Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel.

Aldus overeengekomen en ondertekend te Den Haag, 16 januari 2025

De Staatssecretaris Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar vervoer en Milieu
C.A. Jansen

De Minister van JenV
D.M. van Weel

Interprovinciaal Overleg
D. van der Velde

Vereniging Nederlandse Gemeenten
A.P.W van de Klift

Unie van Waterschappen
S. Mager

Omgevingsdienst NL
R. Vlaander

BIJLAGE 1 UIT TE VOEREN ONDERLIGGENDE ACTIES SAMENWERKINGSAFSPRAKEN

	Product Interbestuurlijk programma VTH		Agenderende partij
	Omschrijving	pijler	
1	Robuustheidscriteria vastleggen in regelgeving (AmvB)	1	IenW
2	Monitoring vorming tot robuuste omgevingsdiensten	1	IenW
3	Advisering omgevingsdiensten op omgevingsplannen (binnen Regionale Beleidscyclus)	1	IPO
4	Financierings-systematiek	1	IPO/VNG/Omgevingsdienst NL
5	Kwaliteitscriteria 3.0 implementeren	1	VNG
6	Kwaliteitscriteria 3.0 breder van toepassing verklaren	1	IenW
7	Inventariseren en inrichten overlegstructuren (rbc)	2	JenV
8	Convenanten en DPIA	2	JenV/IenW
9	Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) (inclusief cultuurkant)	2	IenW/Omgevingsdienst NL
10	Formaliseren Strategische Milieu Kamer (SMK) (instellingsbesluit)	2	JenV
11	Handreiking ketentoezicht (definitief maken en agenderen)	2	JenV
12	Onderzoek Europese eis evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties (inclusief effectieve instrumenten beleidsdirecties). Met alle betrokken/relevante partijen wordt overleg gevoerd over de uitkomsten en opvolging van het onderzoek.	2	JenV
13	Werken met geprioriteerde thema's. Landelijke milieukamer (LMK) bouwt informatiepositie op rond deze thema'	2	SMK
14	Verkenning handhavingsbeschikkingen openbaar maken ILT	2	ILT
15	Kwaliteit Procesverbalen verder verhogen (training Omgevingsdienst NL academie en formats via KIS)	2	JenV/OM/Omgevingsdienst NL
16	Bestuurlijke aandacht voor milieucriminaliteit d.m.v. organiseren conferentie	2	JenV/IenW
17	Politie rapporteert over aanpak milieucriminaliteit (centraal sturingsmodel)	2	JenV
18	Besluitvorming inrichting programmatische opvolging	3	IenW
19	Toekomstbeeld informatievoorziening VTH-Stelsel	3	IenW
20	(herziene) Roadmap	3	IenW
21	Juridische analyse – adviesfunctie	3	IenW
22	MKBA	3	IenW
23	Realisatieplan/programmaplan	3	IenW
24	Conceptueel informatiemodel	3	IenW
25	Verbeteren datakwaliteit	3	IenW
26	Kennisinfrastructuur VTH	4	Omgevingsdienst NL
27	Naamsbekendheid- campagne	4	Omgevingsdienst NL
28	ODNL-Academie	4	Omgevingsdienst NL
29	Handreiking regionale beleidscyclus: beheer en implementatie	5	IPO
30	Modelmandaat	5	VNG
31	Functieprofiel directeur	5	IPO/VNG
32	Werkgroep professioneel opdrachtgeverschap (opstellen handreiking)	5	VNG
33	Visitaties	6	Omgevingsdienst NL
34	ILT onderzoeken	6	ILT
35	Horizontale verantwoording: tool voor omgevingsdiensten	6	Omgevingsdienst NL
36	Horizontale verantwoording: raden in positie brengen	6	VNG
37	Interbestuurlijk toezicht	6	IPO/ILT
38	Staat van VTH	6	IenW
39	Verbindingsteam		VNG

In de voortgangsrapportages IBP VTH die in de periode juli 2022 t/m oktober 2024 aan de Tweede Kamer zijn gestuurd zijn deze producten nader toegelicht.

Hoewel alle Partijen een verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat de hiervoor genoemde producten worden geïmplementeerd, en waar aan de orde verder worden ontwikkeld, ligt het zwaartepunt tot agendering van dat onderwerp bij één of meerdere aangewezen Partijen. Deze Partij(en) is/zijn primair aanspreekpunt voor de actuele ontwikkeling van het betreffende product. Ook

zorgt/zorgen zij ervoor dat het product wordt geagendeerd in de stuurgroep versterking VTH of in het BOb als dat nodig is om de voortgang van de implementatie of verdere ontwikkeling van het product te bevorderen.

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Notitie

Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu

Februari 2024

Inhoud

Lijst van afkortingen 3

1 Aanleiding en doel 4
- 1.1 Aanleiding en vraagstelling 4
- 1.2 Doel en reikwijdte 6
- 1.3 Basis- en plustaken 6
- 1.4 Leeswijzer 6

2 Het VTH-stelsel milieu 7
- 2.1 Wettelijke basis van het VTH-stelsel milieu 7
- 2.2 De bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het stelsel 7
- 2.3 Verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel: staatssecretaris van IenW 9
- 2.4 Taken en bevoegdheden bevoegd gezag 10
- 2.5 Omgevingsdiensten: uitvoering basistaken en gemandateerde bevoegdheden 11
- 2.6 De overlegstructuur in het huidige stelsel 11

3 Bestaande instrumenten om regie te hebben/te sturen op de (kwaliteit van de) uitvoering van de VTH-taken (basistakenpakket) 12
- 3.1 Bevoegde gezagen 12
- 3.2 Het Rijk als stelselverantwoordelijke 12
  - *3.2.1 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke voor het verkrijgen van inzicht* 12
  - *3.2.2 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke om in te grijpen als het niet goed gaat binnen het stelsel* 14
- 3.3 Samenvattend 16

Bijlage 1: Gesprekken andere stelsels 17

Bijlage 2: Ministeriële - vs Stelselverantwoordelijkheid 18

Lijst van afkortingen

BOb	Bestuurlijk omgevingsberaad
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Btp	basistakenpakket
B&W	Burgemeester en wethouders
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
GS	Gedeputeerde Staten
IBP VTH	Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel milieu
IBT	Interbestuurlijk toezicht
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPLO	Informatieplein Leefomgeving
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
Ob	Omgevingsbesluit
OM	Openbaar Ministerie
Ow	Omgevingswet
RWS	Rijkswaterstaat
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SMK	Strategische Milieukamer
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

1 Aanleiding en doel

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Directe aanleiding voor deze notitie is het rapport van de commissie Van Aartsen over de werking van het VTH-stelsel milieu.

De basis van het huidige VTH-stelsel milieu is gelegd in de periode 2009-2011. Het stelsel is in 2016 wettelijk vastgelegd in de Wabo. De Wabo beoogt een veilige en gezonde leefomgeving, door de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht te bevorderen. Met de wijziging van de Wabo werden het basistakenpakket, de procescriteria, de informatieverplichting en gegevensverstrekking wettelijk vastgelegd en zou er een uniform en beter functionerend VTH-stelsel ontstaan waarvoor gemeenten, provincies en het Rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Met deze regelgeving werd ook beoogd om meer eenheid te brengen in de uitvoering en minder vrijblijvendheid bij de samenwerking. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zouden door het bundelen van taken bij omgevingsdiensten, effectiever kunnen worden.

Het VTH-stelsel omvat op dit moment een landsdekkend stelsel van 28 omgevingsdiensten.
De omgevingsdiensten hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van de VTH-taken.
Ze voeren de VTH-(milieu-)taken van gemeenten en provincies in mandaat uit. De verantwoordelijkheid ligt bij de colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. De afgelopen jaren zijn verschillende rapporten gepubliceerd over de werking van het VTH-stelsel en de aanpak van milieucriminaliteit. Die rapporten laten zien dat het stelsel niet optimaal functioneert.

In maart 2021 heeft de commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de Leefomgeving' tien aanbevelingen gedaan ter versterking van het VTH-stelsel milieu.[1] Naast de tien aanbevelingen constateert de commissie Van Aartsen het volgende:

> "Een andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden, is nodig om bij te dragen aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon met bevoegdheden inhoud te geven. Daarvoor moet ten eerste het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt worden uitgebreid. Ten tweede is het nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt."

De commissie Van Aartsen geeft aan dat de stelselverantwoordelijkheid op het gebied van VTH op dit moment (2021) een fictie is en verwijst daarbij naar het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid.[2],[3] In dit advies adviseert de Afdeling in zijn algemeenheid om stelselverantwoordelijkheid niet te gebruiken om de minister aan te zetten tot ingrijpen in gevallen waarin deze geen bevoegdheden en instrumenten heeft.
De grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid dienen volgens de Afdeling in de parlementaire praktijk veel duidelijker dan nu te worden gemarkeerd.[3]

[1] Onder andere de rapporten van de Algemene Rekenkamer ('Een onzichtbaar probleem' en 'Handhaven in het duister') en het rapport van de commissie Van Aartsen 'Om de leefomgeving'.
[2] Commissie van Aartsen, Om de leefomgeving, maart 2021, p. 34.
[3] Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, okt 2022.

In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021 is als volgt gereageerd op de constatering van de commissie Van Aartsen[4]:

> "De commissie Van Aartsen concludeert dat de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk niet of nauwelijks is geïnstrumenteerd en daarmee een fictie is. Naast het fundament van het werk door de omgevingsdiensten, moeten er ook voldoende instrumenten zijn om mijn stelselverantwoordelijkheid waar te maken. Dit betekent voldoende wettelijke waarborgen voor het stelsel om te stimuleren en faciliteren waar mogelijk en aanspreken en ingrijpen waar nodig. Dit moet ervoor gaan zorgen dat VTH in het milieudomein beter en consistenter wordt uitgevoerd en niet-naleving van milieuregels eerder wordt aangepakt. Dit zijn essentiële voorwaarden voor het realiseren van een schone, veilige en gezonde leefomgeving."

Bovenstaande geeft aanleiding om te onderzoeken wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris in het VTH-stelsel nu precies inhoudt en of er voldoende bevoegdheden zijn om in te grijpen wanneer dat nodig is. Bovendien zien we in toenemende mate dat vanuit de Tweede Kamer druk wordt uitgeoefend op de staatssecretaris om meer regie te nemen in het stelsel. De huidige wettelijke kaders zoals de Omgevingswet, de Financiële verhoudingswet en de Wgr, zijn daarbij op dit moment belemmerend.

Mogelijke raakvlakken met het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

Deze notitie is geschreven in een tijd waarin veel ontwikkelingen plaatsvinden binnen het VTH-stelsel milieu. Naar aanleiding van het rapport van de commissie van Aartsen en de daarin genoemde aanbevelingen is in 2022 het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel gestart.
De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen zijn omgezet naar zes pijlers waarin verschillende projecten en activiteiten zijn gepositioneerd, gericht op versterking van het stelsel. Deze pijlers betreffen:

- Pijler 1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
- Pijler 2. Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging
- Pijler 3. Informatievoorziening VTH
- Pijler 4. Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt
- Pijler 5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
- Pijler 6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

Deze notitie heeft raakvlakken met diverse pijlers, maar vooral met pijler 6. Doel van pijler 6 van het IBP is 'om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel' en om de werking van het VTH-stelsel te verbeteren. Zo wordt binnen deze pijler onderzocht hoe de horizontale verantwoording door burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten aan respectievelijk gemeenteraad en provinciale staten steviger ingevuld kan worden, hoe de signalerende en thematische onderzoeken door ILT beter ingezet kunnen worden en hoe de kwaliteit van de uitvoering door omgevingsdiensten verbeterd kan worden door middel van een systeem van visitaties. Bovendien wordt gewerkt aan het uitvoeren van een Staat van de VTH. Hoewel er raakvlakken zijn met de onderwerpen van pijler 6, vallen de constateringen uit het rapport van de commissie Van Aartsen over de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van IenW buiten het IBP.[5] Over de raakvlakken is regelmatig overleg (geweest) met pijler 6.

[4] Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 311.
[5] Pijlerplannen IBP; bladzijden 106-108.

1.2 Doel en reikwijdte

Doel van deze notitie is een overzicht te geven van wat de ministeriële verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH-milieu nu inhouden. Resultaten en uitkomsten van eerdere onderzoeken worden in deze notitie gebundeld. Deze notitie is niet bedoeld om bestaande onderzoeken over te doen.

In deze notitie wordt nog niet ingegaan op de vraag wat de bevoegdheden van de staatssecretaris zouden moeten zijn om voldoende regie te hebben in het stelsel of hoe bestaande bevoegdheden effectiever ingezet kunnen worden. Hiervoor wordt een gezaghebbend instituut benaderd.

Parallel wordt gewerkt aan een notitie waarin de huidige verdeling van rollen en taken in de aanpak van milieucriminaliteit wordt beschreven en welke knelpunten worden gezien in de regie in de aanpak van deze vorm van criminaliteit. Hoewel er raakvlakken zullen zijn met deze notitie, is ervoor gekozen dit onderwerp in een aparte notitie onder te brengen. Onder andere omdat de stelselverantwoordelijkheid in dit geval niet enkel bij de staatssecretaris ligt, maar primair bij de minister van JenV.

1.3 Basis- en plustaken

De stelselverantwoordelijkheid van de Minister van IenW (hierna: de staatssecretaris) betreft het wettelijk stelsel van VTH voor alle milieutaken die in medebewind door decentrale overheden als bevoegde gezagen worden uitgevoerd. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de basistaken (de milieutaken met in potentie de grootste gevolgen voor de leefomgeving) en de andere milieutaken. Het VTH-stelsel voor de basistaken is wettelijk uitgewerkt; de uitvoering moet worden opgedragen aan omgevingsdiensten en er gelden enkele specifieke wettelijke verplichtingen waarmee de kwaliteit van de uitvoering van die taken geborgd wordt. Voor de basistaken strekt de stelselverantwoordelijkheid daarom verder dan voor de overige milieutaken.

Alle milieutaken worden uitgevoerd door de decentrale overheden in medebewind. Dit betekent dan ook dat wel mag worden bepaald **wat** de decentrale overheden moeten doen ter uitvoering van die taken, maar niet **hoe** ze dat moeten doen.[6] Voor de uitvoering van de basistaken is wél aangegeven hoe die uitvoering dient te gebeuren. Soms kiest het bevoegd gezag ervoor om ook niet-basistaken te laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Die taken worden plustaken genoemd. De taken die bij bevoegde gezagen blijven, worden achterblijvende taken genoemd.

Het VTH-stelsel, de uitvoering van basistaken en de toedeling van bevoegdheden is wettelijk geborgd per 1 januari 2024 in het stelsel Omgevingswet (Ow)[7]. Omdat deze notitie tot stand kwam juist in de overgangsperiode tussen Wabo en Ow wordt nog zoveel mogelijk naar beide wetten verwezen.

1.4 Leeswijzer

In deze notitie wordt het VTH-stelsel milieu beschreven. Na een beschrijving van de aanleiding, de doelstelling en de afbakening in hoofdstuk 1, beschrijft hoofdstuk 2 het VTH-stelsel en de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen dat stelsel. In dit hoofdstuk wordt ook beschreven wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe in het huidige stelsel inzicht kan worden verkregen in het functioneren van het VTH-stelsel en hoe eventueel bijgestuurd kan worden. In hoofdstuk 4 wordt een vergelijking gemaakt met andere stelsels.

[6] Voor het basistakenpakket is op onderdelen wel bepaald hoe decentrale overheden die moeten uitvoeren.

[7] In de Wabo: paragraaf 5.2 Kwaliteitsbevordering en samenwerking en in de Ow: Paragraaf 18.3.3: kwaliteit uitvoering en handhaving; omgevingsdiensten en paragraaf 18.3.4 Informatieverstrekking en afstemming.

2 Het VTH-stelsel milieu

Doel van deze notitie is een overzicht te geven van wat de ministeriële verantwoordelijkheid en stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH-milieu nu inhouden.
Daarvoor is het belangrijk om eerst kort aan te geven wat de wettelijke basis is van het VTH-stelsel (paragraaf 2.1) en welke partijen in het VTH-stelsel zijn betrokken (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 volgt vervolgens een beschrijving gegeven van de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW. Vervolgens wordt uiteengezet op welke manier die verantwoordelijkheid moet worden onderscheiden van die van de bevoegd gezagen (paragraaf 2.4) en de omgevingsdiensten (paragraaf 2.5). Tot slot wordt een overzicht gegeven van de bestaande overlegstructuren binnen het stelsel (paragraaf 2.6).

2.1 Wettelijke basis van het VTH-stelsel milieu

De basis van het VTH-stelsel milieu is gelegd in de periode 2009-2011. Het stelsel is in 2016 wettelijk vastgelegd in paragraaf 5.2 van de Wabo. De bepalingen uit de Wabo zijn in 2017 verder uitgewerkt in het Bor en in de Mor. Met deze wijzigingen werden de omgevingsdiensten de spil in het web van het stelsel VTH milieu voor de basistaken.[8] Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De artikelen over het VTH-stelsel zijn beleidsneutraal overgenomen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

2.2 De bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het stelsel

Voor de taak- en bevoegdheidsverdeling is het relevant dat de milieuregelgeving in medebewind wordt uitgevoerd door de bevoegde gezagen. Dit betekent dat wel mag worden bepaald wat de decentrale overheden moeten doen ter uitvoering van die regelgeving, maar niet hoe ze dat moeten doen.
Binnen het VTH-stelsel is voor de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket op die hoofdregel een uitzondering gemaakt. Voor die taken is op onderdelen wel bepaald hoe decentrale overheden die moeten uitvoeren.

Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam als bedoeld in de Wgr[9] door de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Alle deelnemende overheden zijn mede-eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdienst en daarmee medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van VTH bij de uitvoering van de basistaken door de omgevingsdienst. Het dagelijks en algemeen bestuur worden gevormd door de aangesloten gemeenten en provincies.

Het bevoegd gezag is op basis van de Omgevingswet verplicht om de uitvoering van de VTH van het basistakenpakket te beleggen bij een omgevingsdienst.

[8] Afdeling 18.3 van de Omgevingswet biedt vanaf 1-1-2024 de grondslag voor de kwaliteitsbevordering van de uitvoering en handhaving. Nu paragraaf 5.2 van de Wabo.
[9] Als bedoeld in artikel 8, eerste lid, in samenhang gelezen met artikel 52, eerste lid, van Wgr.

De omgevingsdienst voert de volgende taken uit:

- Verplicht: basistaken (VTH) uit het basistakenpakket. Deze taken moeten op grond van een wettelijke verplichting (Wabo/Bor en Ow/Ob[10]) aan de omgevingsdiensten zijn opgedragen. De bevoegdheid blijft echter bij het bevoegd gezag. Wel is het wenselijk dat het bevoegd gezag deze bevoegdheden aan de omgevingsdienst mandateert.
- Vrijwillig: plustaken (= andere milieutaken) in opdracht van het bevoegd gezag. Deze taken kunnen door omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Dit kunnen andere milieutaken zijn, maar ook betreffen bouwen, ruimtelijke ordening en monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water.

Op de bevoegd gezagen en de omgevingsdiensten wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 respectievelijk paragraaf 2.5. Het onderscheid in basistaken en andere taken heeft gevolgen voor de stelselverantwoordelijkheid. Dat wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze notitie.

De handhaving van de milieuregelgeving binnen het VTH-stelsel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van enerzijds provincies en gemeenten (bevoegde gezagen) en anderzijds het OM. Bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving en het OM voor de strafrechtelijke handhaving. Directeuren van omgevingsdiensten kunnen bestuurlijke strafbeschikkingen nemen en, indien daartoe gemandateerd, handhavingsbeschikkingen.

Hieronder wordt de verdeling van rollen en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel milieu en het toezicht op de uitvoering van de basistaken, weergegeven.

Minister / Staatssecretaris IenW	1. Beleidsverantwoordelijk voor het VTH-stelsel 2. In wet- en regelgeving vastgelegde bevoegdheden: • Geeft vergunningen af voor, en houdt toezicht op en handhaaft lozingen op Rijkswater (RWS) en defensie-inrichtingen (ILT); • Houdt via ILT IBT op de colleges van GS op grond van artikel 121c van de Provinciewet. Met instemming van het ministerie van BZK en onder bepaalde voorwaarden kan ook IBT worden toegepast op de gemeenten; • Heeft adviesrecht bij het afgeven van Wabo-vergunningen aan Brzo-bedrijven (ILT); • Is eigenaar van en verwerkingsverantwoordelijke voor Inspectieview (ILT). 3. Stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel, behoudens de strafrechtelijke handhaving (zie hierna) • Duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden; • Heldere uitvoeringskaders; • Voorwaarden scheppen voor goed functioneren stelsel; • Monitoring en evaluatie stelsel; • De wettelijke verplichtingen over gegevensverstrekking gelden alleen voor de basistaken (brengen en halen). Staatssecretaris IenW legt verantwoording af aan de Tweede Kamer.
Minister van JenV	Stelselverantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging
Min SZW	Stelselverantwoordelijk op het gebied van Arbo-wetgeving
Min EZK	• Stelselverantwoordelijk op het gebied van energie, klimaat; • Geeft vergunningen af voor mijnbouw (SodM).
Min BZK	• BZK/VRO: Stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet (instrumentarium en eenheid); • Stelselverantwoordelijke voor het stelsel van Openbaar Bestuur; • Beleidsverantwoordelijk voor het IBT-stelsel.

[10] Zie ook: De circulaire over het basistakenpakket | VNG.

Bevoegd gezag (college B&W/ GS)	• College van B&W is bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen, en het nemen van handhavingsbesluiten, tenzij GS bevoegd gezag is; • College van GS is bevoegd gezag voor het afgeven van vergunningen en het nemen van handhavingsbesluiten voor alle grote inrichtingen met potentieel grote milieugevolgen in specifieke gevallen (Brzo en bedrijven met een IPPC-4 installatie); • Eigenaar en opdrachtgever omgevingsdiensten; • Verplichte instelling omgevingsdiensten; • Basistaken: verplichte uitvoering door omgevingsdiensten, bevoegd gezag blijft bevoegd, kan mandaat verlenen; • Andere VTH-taken: Uitvoering kan door omgevingsdiensten (plustaken); • De wettelijke verplichtingen over gegevensverstrekking gelden alleen voor de basistaken (brengen en halen); • De wettelijke verplichtingen in verband met de kwaliteit van de uitvoering gelden alleen voor de basistaken, voor de overige taken geldt een algemene zorgplicht (art. 5.4 (voor basistaken) en 5.5 (voor alle milieutaken) Wabo. En artikel 18.20 en 18.23 Ow); • Provincie houdt IBT op de uitvoering van medebewindstaken van gemeenten op grond van de Gemeentewet; Provincie coördineert een goede samenwerking op het gebied van milieuhandhaving (artikel 5.9 Wabo en artikel 18.26/18.27 Ow)[11]. College van B&W legt verantwoording af aan gemeenteraad; College van GS legt verantwoording af aan provinciale staten.
Omgevingsdiensten	Voeren taken uit (werkzaamheden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving) en nemen in mandaat besluiten (vergunning, maatwerk, handhavingsbesluiten) voor basis- en plustaken. Rapporteren aan hun AB.
Openbaar Ministerie	Strafrechtelijke handhaving
Waterschappen	Bevoegd gezag voor de lozingen op het oppervlaktewater, niet zijnde rijkswateren.

2.3 Verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel: staatssecretaris van IenW

In deze paragraaf wordt beschreven wat de stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW inhoudt. Belangrijk om te noemen is dat er een verschil is tussen 'ministeriële verantwoordelijkheid' en 'stelselverantwoordelijkheid'. In bijlage 2 wordt het verschil tussen beide begrippen nader uiteengezet.

De verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel ligt – behalve voor de strafrechtelijke handhaving – bij de staatssecretaris van IenW. Dat betekent dat zij:

- 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 en
- met enige regelmaat een gerichte monitoring en tweejaarlijks een evaluatie uitvoert van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte resultaten, en aan de uitkomsten van die evaluatie conclusies verbindt;[12]
- voorziet in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingsstelsel goed kan functioneren.[13] Het gaat dan niet alleen om de financiën en centrale kennisbronnen, maar ook om het aanwezig zijn van voldoende *checks and balances* in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht, maken daar onderdeel van uit.

[11] Volgens de MvT zal deze coördinerende taak voor het merendeel betrekking hebben op de bij gemeenten en provincie achterblijvende taken.

[12] Artikel 5.6 Wabo en 18.24 Ow. Gaat over uitoefening van taken en het stellen van regels.

[13] Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de minister van JenV voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingsstelsel. De minister van JenV neemt deel aan het BOb.

De staatssecretaris van IenW is politiek verantwoordelijk voor de bovenstaande punten, maar niet voor de uitvoering van de VTH-milieutaken. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.

2.4 Taken en bevoegdheden bevoegd gezag

De stelselverantwoordelijkheid van de staatssecretaris van IenW moet worden onderscheiden van de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (gemeenten en provincies) voor de uitvoering van de medebewindstaken VTH voor de milieutaken.

In het Bor/Ob[14] is bepaald wie, voor welke activiteit, het bevoegd gezag is. Dit zijn, als het gaat om de basistaken, het college van burgemeester en wethouders (gemeenten) of gedeputeerde staten (provincies). Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om besluiten te nemen in verband met die taken, zoals het besluit tot vergunningverlening. In de Ow en het Bal is bepaald of voor een activiteit een vergunningplicht geldt of dat algemene regels van toepassing zijn.Gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders zijn wettelijk verplicht om omgevingsdiensten in te stellen[15] en de uitvoering van de taken uit het basistakenpakket aan die omgevingsdienst op te dragen.[16] Bevoegde gezagen kunnen ook andere taken door omgevingsdiensten laten uitvoeren dan de taken uit het basistakenpakket. De wettelijke verplichtingen die gelden voor de taken uit het basistakenpakket gelden niet voor deze plustaken.

Voor alle taken waarvan de uitvoering aan omgevingsdiensten wordt opgedragen blijft de bevoegdheid om besluiten te nemen bij het bevoegd gezag. De bevoegdheid om besluiten te nemen (ondertekenen) kan wel via mandaatbesluiten worden gemandateerd aan directeuren van omgevingsdiensten[17] maar ook dan blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk. Op grond van de Awb bepaalt het bevoegd gezag zelf de omvang van het mandaat, kan het bevoegd gezag dat mandaat ook weer intrekken en kan het bevoegd gezag altijd besluiten in een individueel geval toch zelf te beslissen.

Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.[18]

[14] Na 1-1-2024: Ow en Ob.
[15] Artikel 5.3, eerste lid, Wabo/artikel 18.21, eerste lid, Ow.
[16] Artikel 5.3, vierde lid, Wabo jo artikel 7.1, eerste lid, en bijlage IV Bor/artikel 18.22, tweede lid, Ow jo 13.12 en bijlage VI Ob.
[17] Er is veel variatie in de omvang van mandaten.
[18] Artikel 18.26 Omgevingswet/ artikel 5.9 Wabo.

2.5 Omgevingsdiensten: uitvoering basistaken en gemandateerde bevoegdheden

Dat de taakuitvoering door omgevingsdiensten in mandaat gebeurt, terwijl de bevoegdheid voor elk individueel besluit bij het bevoegd gezag blijft, betekent voor de vergunningverlening dat:

- de voorbereiding van besluiten tot vergunningverlening gebeurt door omgevingsdiensten,[19]
- de besluiten tot vergunningverlening worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat,
- de voorbereiding van beslissingen op bezwaar en de voorbereiding van beroep gebeurt door omgevingsdiensten en
- de beslissingen op bezwaar en inzake beroep worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat.

Het betekent voor toezicht en bestuursrechtelijke handhaving dat:

- het houden van toezicht (uitvoeren van een taak) op de naleving van vergunningvoorschriften en algemene regels gebeurt door omgevingsdiensten,
- het voorbereiden van bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten gebeurt door omgevingsdienst,
- besluiten in het kader van bestuursrechtelijke handhaving (besluit last onder bestuursdwang, besluit last onder dwangsom) worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat en
- voor bezwaar en beroep in het kader van toezicht en handhaving de voorbereiding van beslissingen op bezwaar en de voorbereiding van beroep gebeuren door omgevingsdiensten, en de beslissingen op bezwaar en inzake beroep worden genomen door het bevoegd gezag of namens het bevoegd gezag door de directeur van een omgevingsdienst in mandaat.

2.6 De overlegstructuur in het huidige stelsel

Alle partijen binnen het stelsel hebben hun eigen verantwoordelijkheid. Dat is ook een kenmerk van een stelsel. De inrichting van het stelsel is de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, maar het functioneren van het VTH-stelsel als geheel is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Elke partij heeft daarbij zijn eigen deelverantwoordelijkheid. Om dit te borgen is een aantal landelijke overlegstructuren ingebouwd in het stelsel.

- **Bestuurlijk omgevingsberaad**
  In het BOb worden afspraken gemaakt, worden zaken op bestuurlijk niveau besproken, en wordt het functioneren van het VTH-stelsel op regelmatige basis tegen het licht gehouden.[20] Het BOb komt drie keer per jaar bij elkaar. De staatssecretaris zit het overleg voor. In het BOb zijn vertegenwoordigd IenW, JenV, BZK, SZW, IPO, VNG en het OM.
- **Directeurenoverleg**
  In het Directeurenoverleg zitten dezelfde partijen als in het BOb. Het directeurenoverleg bereidt het BOb voor. Het directeurenoverleg wordt voorbereid door een ambtelijk voorbereidingsoverleg.
- **SMK**
  De landelijke prioriteiten voor de strafrechtelijke milieuhandhaving en afstemming met de bestuurlijke milieuhandhaving worden voorbereid binnen de SMK.
- **Overlegstructuren binnen het IBP VTH**
  Binnen het IBP VTH is een eigen zelfstandige overlegstructuur ingericht, met onder andere een bestuurlijk overleg en een stuurgroep. OmgevingsdienstNL participeert in deze overlegstructuur.

[19] Intrekking vergunning of wijziging voorschriften op grond van de Wet Bibob valt niet onder de verplichte uitvoering door omgevingsdiensten. Het is wel mogelijk om deze taak uit te laten voeren en in mandaat besluiten te laten nemen door omgevingsdiensten.

[20] Zie MvT bij de Wet VTH.

3 Bestaande instrumenten om regie te hebben/te sturen op de (kwaliteit van de) uitvoering van de VTH-taken (basistakenpakket)

3.1 Bevoegde gezagen

Gemeenten en provincies kunnen zelfstandig alle VTH-taken uitvoeren voor alle milieutaken als ze het bevoegd gezag zijn. Indien deze taken onderdeel zijn van het basistakenpakket is wettelijk bepaald dat deze taken moeten worden uitgevoerd door een omgevingsdienst, ingesteld door de opdracht gevende bevoegde gezagen. Ook zijn er bepalingen die beogen de kwaliteit van de uitvoering te borgen.
Provincies en gemeenten zijn naast opdrachtgever deelnemer van een omgevingsdienst. Als opdrachtgever controleren zij de kwaliteit van de uitvoering van de taken en van de in mandaat uitgeoefende bevoegdheden. Als deelnemer hebben ze ook andere belangen.

De primaire verantwoordingsrelatie is die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch gekozen controlerend orgaan: het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten; het college van burgemeesters en wethouders aan de gemeenteraad. Dit wordt horizontale democratische verantwoording genoemd.
De omgevingsdiensten rapporteren aan hun AB. Een AB bestaat uit de eigenaren (provincie en gemeenten) van die omgevingsdienst.

Interbestuurlijk (verticaal) toezicht is toezicht dat plaatsvindt door de naast hoger gelegen bestuurslaag op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken; de provincies houden IBT op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de gemeenten, het Rijk op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken door de provincies (hierover later meer). Met de Wet revitalisering generiek toezicht is het interbestuurlijk toezicht versoberd. Er zijn nog maar twee instrumenten: schorsing of vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, waarmee terughoudend moet worden omgegaan. Deze instrumenten zijn opgenomen in de Provinciewet en in de Gemeentewet.

3.2 Het Rijk als stelselverantwoordelijke

De staatssecretaris van IenW is verantwoordelijk voor de goede werking van het VTH-stelsel (stelselverantwoordelijkheid). Om te weten hoe het stelsel functioneert, is inzicht nodig. Dat kan worden verkregen door middel van instrumenten voor '*checks and balances*'. Als dan blijkt dat er iets niet goed gaat, is sturing nodig. Ook daarvoor zijn instrumenten beschikbaar. Beide soorten instrumenten worden hieronder nader uitgelegd.

3.2.1 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke voor het verkrijgen van inzicht

Het hebben van inzicht in het stelsel is noodzakelijk om te weten of het stelsel functioneert. Het gaat daarbij om inzicht in het samenspel tussen de omgevingsdiensten, de eigenaren en opdrachtgevers, en of voldaan wordt aan de eisen als gesteld in de wet.

Er zijn diverse instrumenten die de stelselverantwoordelijke kunnen helpen om inzicht te krijgen in het stelsel (deze lijst is niet limitatief). Deels zijn dit al bestaande instrumenten (tweejaarlijks onderzoek) en deels betreffen het instrumenten die worden uitgewerkt in het IBP VTH.

Rapportage tweejaarlijks onderzoek

Het ministerie van IenW doet tweejaarlijks wettelijk verplicht onderzoek naar het functioneren van het VTH-stelsel.

Rapportage visitaties

Er wordt binnen pijler 6 van het IBP een systematiek uitgewerkt waarbij de omgevingsdiensten elkaar visiteren. Hoofddoel is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten door middel van het systematisch onderzoeken volgens een landelijk dekkende aanpak. Hiermee worden ook verbetermogelijkheden in kaart gebracht en is continue verbetering van de uitvoering van de VTH-taken mogelijk. Daarnaast kunnen de visitaties de bestuurlijke betrokkenheid bij de omgevingsdiensten verhogen doordat de visitaties informatie opleveren die gebruikt kan worden voor Staten en raden in hun controlerende functie op de verantwoording van de gedeputeerden en burgemeester en wethouders over het functioneren van omgevingsdiensten.
Ook leveren de visitaties input voor het rapport 'tweejaarlijks onderzoek', dat tweejaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Rapportage signalerende en thematische onderzoeken ILT

De stelselonderzoeken van de ILT zijn een vorm van reflectieve onderzoeken. Deze inspectie-onderzoeken zijn niet gericht op de naleving van de wet- en regelgeving of op een specifieke organisatie.
De onderzoeken richten zich op de werking van het stelsel in de praktijk: welke knelpunten of verbeteringen zijn er in de uitvoeringspraktijk. De reflectieve onderzoeken hebben een signalerende functie. Met diagnose en analyse van informatie uit de praktijk, kan de ILT signalen afgeven over de uitvoerbaarheid van het VTH-stelsel. Voor de reflectieve onderzoeken naar het VTH-stelsel, hanteert de ILT twee typen onderzoeken:

- Thematische stelselonderzoeken naar de systeemrisico's
  Door de commissie van Aartsen zijn de systeemrisico's benoemt, die momenteel een goed werkend VTH-stelsel in de weg staan. In de thematische onderzoeken onderzoekt de ILT in hoeverre deze (of een aantal specifiek gekozen) systeemrisico's zich in de praktijk voordoen. Daarvoor wordt op een concreet inhoudelijk milieu-onderwerp, het voorkomen van die systeemrisico's onderzocht.
- Signalerende stelselonderzoeken naar ervaringen uit de uitvoeringspraktijk
  De signalerende onderzoeken zijn uitvoeringsgebaseerd en richten zich op signalen en knelpunten die uit de uitvoeringspraktijk naar boven komen. Het VTH-stelsel milieu kent veel uitvoerende diensten. Als landelijke toezichthouder haalt de ILT actief de signalen op uit de praktijk van de uitvoeringsdiensten en andere actoren in het stelsel. Vervolgens onderzoekt de ILT, waar mogelijk in samenwerking met die andere partijen, of de signalen/knelpunten bij meerdere diensten spelen, betrekking hebben op de werking van het VTH-stelsel in den brede en welke conclusies daaruit op stelselniveau getrokken kunnen worden.

Rapportage over de Staat van VTH

Het ontwikkelen van een Staat van VTH is niet genoemd in het rapport van de commissie Van Aartsen. Het is geïntroduceerd in het programmaplan van het IBP VTH. Daarin is opgenomen dat een tweejaarlijks systeem van rapportage over de 'Staat van VTH' wordt ontwikkeld, waarin de verbetermogelijkheden en resultaten van de visitaties en de systematische en thematische onderzoeken ILT worden gecombineerd eventueel aangevuld met het wettelijk verplichte tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel.

3.2.2 Instrumenten van de stelselverantwoordelijke om in te grijpen als het niet goed gaat binnen het stelsel

Aanpassen wet- en Regelgeving
Door het voorstellen van aanpassingen van wet- en regelgeving kan de staatsecretaris richting geven aan het stelsel.

Interbestuurlijk toezicht
Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten en provincies hebben een door de Grondwet gewaarborgde eigen positie in ons bestuurlijk bestel. Het zijn zelfstandige bestuurslagen met een eigen rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een eigen belastinggebied en een eigen regelgevende bevoegdheid. Er bestaat dus ook geen wettelijke hiërarchie tussen de verschillende bestuurslagen. Zij zijn gelijkwaardig aan elkaar.

Uitgangspunt is dat overheidstaken worden uitgevoerd door de bestuurslaag die daarvoor het best is toegerust. Daarbij geldt als uitgangspunt: decentraal wat kan, centraal wat moet.
Decentralisatie veronderstelt de bereidheid om – binnen de grenzen van de wet – differentiatie in beleid te accepteren. Er moet vertrouwen zijn in de kwaliteit van de taakbehartiging door gemeenten en provincies. Daarbij is wel van belang dat de overheden niet los van elkaar staan.

De gemeenten, de provincies en het Rijk maken onderdeel uit van dezelfde eenheidsstaat. Om de eenheid in de behartiging van taken die decentrale overheden uitvoeren te bewaken, kent het bestuurlijk bestel diverse mogelijkheden tot verticale invloeduitoefening. Interbestuurlijk toezicht is er daar één van. De Gemeentewet en de Provinciewet (de organieke wetgeving) bevatten de generieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht, vernietiging en indeplaatsstelling. Wanneer decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang kan de Kroon deze schorsen of vernietigen. Wanneer decentrale overheden juist nalaten besluiten te nemen en geen uitvoering geven aan verplichtingen die op hen rusten (taakverwaarlozing), kunnen het Rijk, gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin alsnog in de uitvoering van verplichtingen voorzien (indeplaatsstelling).

In het geval van VTH houdt bovenstaande in dat het Rijk interbestuurlijk toezicht houdt op de provincies en de provincies op de gemeenten. De ILT houdt namens de staatssecretaris IBT op de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken in het VTH-stelsel door de provincies. Het Rijk heeft in principe geen directe IBT-mogelijkheid richting gemeenten en omgevingsdiensten.[21] Indirect kan het Rijk in bepaalde omstandigheden wel de taakverwaarlozingsregeling toepassen richting gemeenten.[22]

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan doorloopt de toezichthouder een zogenaamde ‘interventieladder’. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument.

Een aantal aspecten zorgen ervoor dat het interbestuurlijk toezicht in de praktijk lastig is om toe te passen in het VTH-stelsel en de staatssecretaris als stelselverantwoordelijke op relatieve afstand staat. Deze aspecten worden hieronder nader toegelicht.

[21] Met uitzondering van de gevallen genoemd in de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet. Ook houdt min BZK toezicht op de financiering van de WGR/OD.

[22] Het Rijk heeft enkel IBT op de eerstvolgende bestuurslaag, namelijk de provincies. De provincies houden IBT op de gemeenten. Indirect kan het Rijk wel de taakverwaarlozingsregeling toepassen richting gemeenten. Het algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zegt daarvoor het volgende: *Een vakminister kan, in overeenstemming met de minister van BZK, aan gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin verzoeken om de taakverwaarlozingsregeling toe te passen jegens gemeentelijke organen (art. 124a Gemeentewet). Er moet dan sprake zijn van een zwaarwegend algemeen belang. De gemeenteraad en provinciale staten ontvangen een afschrift van het verzoek. Indien gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de Koningin hier binnen de gestelde termijn geen gevolg aan geeft, gaat de minister over tot toepassing van taakverwaarlozing jegens de gemeente. De bevoegdheid ex artikel 124, eerste lid van de Gemeentewet en de annexe bevoegdheden gaan dan over op de minister.*

Generiek en sober instrumentarium

Er zijn twee instrumenten beschikbaar binnen het stelsel van interbestuurlijk toezicht: schorsing en vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.[23] Als het gaat om de kwaliteit van de uitvoering gaat het om nalaten, zoals het niet of niet naar behoren verrichten van een gevorderde handeling of het niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen van een gevorderd resultaat. Hiervoor kan alleen het instrument indeplaatsstelling worden ingezet. Bij de uitvoering van een besluit tot indeplaatsstelling beschikt de toezichthouder over de bevoegdheden van de onder toezicht gestelde.

In artikel 121, eerste lid, van de Provinciewet en artikel 124, eerste lid van de Gemeentewet is geregeld dat er sprake is van taakverwaarlozing wanneer een gemeentelijk of provinciaal bestuursorgaan:

1. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde beslissing neemt;
2. niet of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderde handeling verricht;
3. niet, niet tijdig of niet naar behoren een bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet of de Provinciewet gevorderd resultaat tot stand brengt.

Of sprake is van taakverwaarlozing moet worden bepaald aan de hand van de aard en inhoud van de wettelijke bepaling waarin de medewerking wordt gevorderd. Hoe specifieker de overgedragen bevoegdheid, gevorderde handeling of gevorderd resultaat is geregeld, hoe sneller verticaal toezicht mogelijk is. In het algemeen geldt voor VTH-taken dat er een zorgplicht is voor de kwaliteit van de uitvoeringstaken en handhavingstaken. Voor de taken uit het basistakenpakket is bepaald dat deze door omgevingsdiensten uitgevoerd moeten worden. Ook zijn er bepalingen die meer concreet bepalen hoe de zorg voor kwaliteit van de uitvoeringstaken en handhavingstaken moet worden georganiseerd.
De kwaliteit van de uitvoering is dus specifieker geregeld voor de basistaken dan voor de taken die geen basistaken zijn. Dit betekent dat de mogelijkheden van IBT ter uitvoering van de stelselverantwoordelijkheid voor basistaken en niet-basistaken verschillen. Dit betekent dat zowel de omvang van de stelsel-verantwoordelijkheid als ingrijpen via IBT verschilt voor de basistaken en de niet-basistaken.

Het interbestuurlijk toezicht is kortom niet bedoeld om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.[24] Alleen indien er wettelijke vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd is er een reden tot ingrijpen. Hiermee komt de stelselverantwoordelijke dus meer op afstand als het gaat om de sturing op kwaliteit in het stelsel.

Terughoudende toepassing van interbestuurlijk toezicht

Met de Wrgt uit 2012 is in de Provinciewet en Gemeentewet geregeld dat sober en terughoudend gebruik wordt gemaakt van het interbestuurlijk toezicht. De primaire verantwoording moet door het bevoegd gezag worden afgelegd (horizontaal) aan het eigen democratisch gekozen controlerend orgaan (gemeenteraad, provinciale staten). Het Rijk beschikt over de bevoegdheid om interbestuurlijk toezicht te houden (verticaal), maar staat als stelselverantwoordelijke op afstand.

---

[23] In de beleidskaders 'Kader bij schorsing en vernietiging' en 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' worden de twee instrumenten waarmee IBT gehouden kan worden uitgewerkt. Te vinden op Interbestuurlijk toezicht | Provincies | Rijksoverheid.nl.

[24] De Handreiking IBT zegt daarover: "*Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht.*"

Geen interbestuurlijk toezicht op omgevingsdiensten

De uitvoering van taken door de omgevingsdiensten namens de gemeenten is onderdeel van de uitvoering van de wettelijke medebewindstaken. Het Rijk heeft geen instrumenten rechtstreeks ten aanzien van omgevingsdiensten en geen instrumenten om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering.

Voorwaarde voor het rechtstreekse verticale toezicht is dat er sprake is van de uitoefening van bevoegdheden door bevoegde gezagen in medebewind. Daarbij is het bevoegd gezag de normadressaat. Op het bevoegd gezag kan verticaal IBT gehouden worden. De taken uit het basistakenpakket moeten worden uitgevoerd door omgevingsdiensten. Het IBT uit de Gemeente- en Provinciewet kan niet worden gebruikt voor IBT op omgevingsdiensten, alleen op de opdrachtgevers individueel. Onder de Wgr bestaat een eigen IBT dat kan worden toegepast in gevallen waarin het algemeen bestuur van een omgevingsdienst de normadressaat is. IBT kan daarom uitsluitend gebaseerd worden op artikel 124 Gemeentewet of artikel 121 Provinciewet. Het interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend door de provincie op de gemeente en door het Rijk op de provincie. Dit toezicht verloopt dus getrapt via de deelnemers en wordt niet rechtstreeks op de omgevingsdienst uitgeoefend.[25] Ook hier geldt daarom dat de stelselverantwoordelijke op relatief grote afstand staat.

3.3 Samenvattend

Wat kan de stas nu al? (alleen basistaken)	Wat kan nu niet?
Wet- en regelgeving o.a. duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden, voorwaarden scheppen voor een goed functionerend stelsel	Niet rechtstreeks ingrijpen op lokaal niveau bij incidenten; de bevoegdheid ligt bij het bevoegd gezag
IBT op provincies[26] (generiek instrumentarium)	Niet op omgevingsdiensten
	Geen specifieke toezichtinstrumenten
	Niet toepasbaar om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.
Inzicht verkrijgen: monitoring en evaluatie stelsel	Ingrijpen in dien nodig alleen via wetgeving of bestuurlijk gesprek, zijn lange trajecten

[25] Uit: Basistakenpakket en IBT, Kokx de Voogd.

[26] Het Rijk heeft enkel IBT op de eerstvolgende bestuurslaag (provincie) indirect kan het Rijk wel de taakverwaarlozingsregel toepassen richting gemeenten bij een zwaarwegend algemeen belang, in overeenstemming met BZK.

Bijlage 1: Gesprekken andere stelsels

In het kader van deze notitie zijn diverse gesprekken gevoerd. Enerzijds om meer inzicht en informatie te krijgen over de werking van het stelsel en de toezichtinstrumenten (zoals IBT) die bestaan. Anderzijds om te bezien tegen welke knelpunten andere stelsels binnen het Rijk aanlopen, bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van de stelselverantwoordelijkheid. Hieronder is een beknopt overzicht opgenomen van de gevoerde gesprekken met daarbij de belangrijkste uitkomst van die gesprekken.

Datum gesprek	Organisatie	Uitkomsten gesprek
6 april 2023	ILT	Thematische onderzoeken, invulling IBT door ILT
17 april 2023	JenV (DGPenV Portefeuille V&C / BD DGPenV PV&C VRC)	Inzicht in stelsel Veiligheidsregio's. In het verleden ook vragen geweest over de inhoud van de stelselverantwoordelijkheid (vgl brieven uit 2015 en 2018).
15 mei 2023	OCW (directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering)	Inzicht verkregen in de invulling van de stelselverantwoordelijkheid binnen het hogeronderwijsstelsel, waarbinnen de ho-instellingen een grote mate van autonomie hebben en op bepaalde thema's een grote rol van de overheid wordt gevraagd. Er wordt gewerkt aan een Toekomstverkenning middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap. Relevant zijn tevens de ontwikkelingen binnen het primaire onderwijs. Het IBO-rapport 'Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid' identificeert twee grote knelpunten bij de sturing op onderwijskwaliteit en kansengelijkheid: er is onvoldoende zicht op kwaliteit en het ontbreekt bij het Rijk aan een heldere sturingsvisie.
22 mei 2023	BZK (Directie Democratie en Bestuur / DGOBDR-D&B-Inrichting Openbaar Bestuur)	Toelichting op stelsel van interbestuurlijk toezicht, UDO
3 juli 2023	OCW, directie Erfgoed en Kunsten	Inzicht erfgoedstelsel
18 september 2023	NIPV	Stelsel Veiligheidsregio's, uitleg stelsel, rol van bewindspersoon in het stelsel
Structureel overleg	HBJZ	Juridische juistheid/ afstemming lijn
Structureel overleg	IBP VTH	Afstemming pijler 6

Bijlage 2: Ministeriële - vs Stelselverantwoordelijkheid

Het is belangrijk om – voordat uiteen wordt gezet wat de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris op het gebied van VTH milieu is – nader te duiden wat moet worden verstaan onder 'ministeriële verantwoordelijkheid' en 'stelselverantwoordelijkheid'. Er is namelijk een verschil tussen deze type verantwoordelijkheden van een bewindspersoon.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar ongevraagde advies van 15 juni 2020[27] aan dat het begrip stelselverantwoordelijkheid niet moet worden verward met ministeriële verantwoordelijkheid. Het verduidelijken van het onderscheid tussen beide kan helpen in het vermijden van verkeerde verwachtingen en risico's. In een stelsel waarbij sprake is van decentralisatie hebben de betrokken partijen elk hun eigen verantwoordelijkheid/rol. Zij hebben een gedeelde verantwoordelijkheid en een gezamenlijk belang, maar geen van de partijen is eerst- of eindverantwoordelijk voor het functioneren van het gehele systeem.
De ministeriële verantwoordelijkheid van de bewindspersoon reikt niet verder dan haar bevoegdheden, vastgelegd in regelgeving. Voor de volksvertegenwoordiging is de ministeriële verantwoordelijkheid het mechanisme om aanspreekbaarheid van de overheid om te zetten in controle en verantwoording. Zij is gekoppeld aan het ambt van minister: het is de minister die in onze parlementaire democratie naar het parlement wordt geroepen. Daar geeft hij in het openbaar informatie en legt hij verantwoording af.
In laatste instantie kan hij door de Tweede Kamer gedwongen worden om af te treden. Dat systeem heeft zich in de loop van de negentiende eeuw ontwikkeld en is deels in de Grondwet vastgelegd.

De vraag is in hoeverre een algemene ministeriële verantwoordelijkheid bestaat voor de behartiging van publieke belangen náást de aan het bevoegdheidsconcept gekoppelde ministeriële verantwoordelijkheid in de hiervoor bedoelde zin. In dat verband wordt wel gesproken over 'stelselverantwoordelijkheid' of 'systeemverantwoordelijkheid': de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid voor 'de zorg' of die van de minister van Justitie voor 'de rechtspraak' los van hun concrete wettelijke bevoegdheden op die gebieden.
Deze algemene verantwoordelijkheid kan worden gefundeerd op de ministeriële bevoegdheid om wetgeving te initiëren. In zoverre kan zij worden verenigd met de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister kan door het parlement worden aangesproken met de vraag of wettelijk ingrijpen nodig is om daarmee alsnog de bevoegdheden te creëren die nodig zouden kunnen zijn om bepaalde problemen het hoofd te bieden.

Stelselverantwoordelijkheid is geen juridisch/staatsrechtelijk begrip en is dan ook als zodanig niet in regelgeving verankerd. Ook in de bestuurskunde is er geen eenduidige definitie.[28]
Het begrip is ontstaan bij het buiten de departementen plaatsen van overheidstaken[29].

Dat neemt niet weg dat de minister op grond van artikel 68 van de Grondwet de beide Kamers altijd naar beste vermogen informeert en zo nodig het debat aangaat. Maar dat is strikt genomen iets anders dan dat de minister ook politiek verantwoordelijk is: dat is hij in staatsrechtelijke zin niet voor zover het gaat om zaken die vallen buiten zijn bevoegdheid. Hij kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de uitvoering of besluiten van andere partijen, ingeval van gedecentraliseerde bevoegdheden. Zolang de minister geen bevoegdheden heeft, kan het debat alleen gaan over de vraag hoe de door de minister verstrekte informatie moet worden beoordeeld en wat met het oog op het gewenste stelsel de rol van de overheid is of, al dan niet na aanpassing van de wetgeving, zou moeten zijn.

[27] https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/
[28] De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) (Van der Steen et al 2016: 17).
[29] https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/

In algemene zin bestaat de ministeriële verantwoordelijkheid van een stelsel uit:
- de bevoegdheden die zijn gegeven op basis van wet- en regelgeving;
- het goed functioneren van het stelsel;
- het initiëren van wetgeving;
- het in het openbaar geven van informatie en afleggen van verantwoording over de bevoegdheden.

De stelselverantwoordelijke:
- informeert de Kamers over het stelsel;
- definieert de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen;
- monitort en evalueert het stelsel;
- stuurt, indien nodig, middels:
  - een gesprek met verantwoordelijken van decentrale overheden en/of private partijen;
  - het stellen van aanvullende kaders en voorwaarden (e.g. regelgeving, financiële middelen);
  - herdefiniëren van verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
  - gebruikmaking van instrumenten waardoor het Rijk kan ingrijpen (bij ernstige situaties);[30]
  - Initiëren van wet- en regelgeving om de bevoegdheidsverdeling te wijzigen of bevoegdheden te creëren voor het Rijk.

[30] Een veiligheidsklep, waardoor het Rijk kan ingrijpen, blijft volgens de Rli noodzakelijk, zeker als essentiële kwaliteiten van de leefomgeving in het geding zijn. In het Rli-advies 'Sturen op samenhang' (2013a) pleit de raad daarom voor het inbouwen van een escalatiearrangement in de nadere definitie van systeemverantwoordelijkheid.

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Feburari 2024

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten

Datum 17 februari 2025

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

Telefoon 088 489 00 00
Website www.ilent.nl
X/Instagram @inspectieLenT

Inhoudsopgave

Samenvatting **4**

1. Inleiding **7**
1.1 Aanleiding 7
1.2 Keuze onderwerp 7
1.3 Onderzoeksvraag 7
1.4 Afbakening 8
1.5 Onderzoeksmethode 8
1.6 Leeswijzer 9

2. Achtergrond **10**
2.1 Wettelijk kader en advies commissie Van Aartsen 10
2.2 Referentiekaders, meerdere soorten adviezen 10

3. Resultaten **12**
3.1 Het proces van advisering 12
3.2 Randvoorwaarden voor advisering 14
3.3 Overige punten 18

4. Conclusies **20**
4.1 Conclusies 20
4.2 Slotconclusie 22

5. Aanbevelingen op een rij **23**
5.1 De aanbevelingen 23

Bijlage 1: verklarende woordenlijst **24**

Bijlage 2: referenties **25**

Samenvatting

Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel om vermijdbare schade aan het milieu te voorkomen. De Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie Van Aartsen) concludeerde dat het stelsel niet goed functioneert. Dit staat in haar rapport: 'Om de leefomgeving'. Daarom voert de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op verzoek van de staatssecretaris onderzoeken uit naar het functioneren van het VTH-stelsel. Daaronder valt dit onderzoek naar de advisering door omgevingsdiensten. De ILT wil met dit onderzoek bijdragen aan het versterken van het VTH-stelsel.

Onderzoek

In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek heeft de ILT onderzocht hoe de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies verloopt. Maar ook wat gemeenten en provincies doen met de adviezen van omgevingsdiensten.

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal: Hoe verloopt de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies en wat gaat daarbij goed, wat kan beter?

De ILT heeft onderzocht hoe de advisering op het gebied van de leefomgeving in de dagelijkse praktijk gaat. Maar ook hoe (adviseurs van) omgevingsdiensten en opdrachtgevers (provincies en gemeenten) samenwerken. Ze heeft daarbij onderzocht of omgevingsdiensten ook ongevraagd advies (kunnen) geven. Maar ook of ze weten wat de opdrachtgevers met de adviezen doen. En of zij de adviezen actief publiceren. Tot slot heeft de ILT onderzocht hoe de adviestaak van omgevingsdiensten kan worden versterkt.

Er zijn 3 vormen van advisering. Advisering bij het ontwikkelen van beleid, bij milieuregels in omgevingsplannen en bij besluiten over omgevingsvergunningen. De Handreiking regionale beleidscyclus uit het interbestuurlijk programma VTH benoemt deze. Het onderzoek focust zich op alle 3 de vormen van advies. Daar waar er in het onderzoek verschillen tussen deze vormen waren is dat in het rapport beschreven.

Bij het onderzoek gebruikte de ILT enquêtes, diepte-interviews en focusgroepen. Hieronder staan de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Omgevingswet heeft positief effect op advisering door omgevingsdiensten

De Omgevingswet heeft integraal en gebiedsgericht werken als uitgangspunt. Dit betekent dat verschillende overheden samen moeten optrekken. Hier moeten de omgevingsdiensten vaker advies bij geven. Bijvoorbeeld over de kwaliteit van lucht, over geluidsoverlast en ruimtelijk beleid. Adviezen zijn belangrijk omdat ze gemeenten en provincies helpen om beter onderbouwde, duurzame en juridisch houdbare beslissingen te nemen. Dit leidt tot een betere leefomgeving voor iedereen.

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

Gemeenten, provincies en omgevingsdiensten zijn meestal bekend met de Handreiking regionale beleidscyclus. Hier staat in dat de adviesrol over 3 momenten in de beleidscyclus kan gaan. Er is geen discussie over of advisering op VTH-taken nodig is. Maar advisering op omgevingsbeleid en omgevingsplannen vindt minder vaak plaats en is nog in ontwikkeling. De regionale beleidscyclus functioneert dus nog niet helemaal. Dit komt ook omdat deze op het moment van dit onderzoek nog niet was vastgesteld.

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

De omgevingsdiensten hebben een signaalfunctie. Zij kunnen zelf in het belang van de leefomgeving zaken aankaarten en daar ongevraagd advies over geven. Dit komt niet vaak voor. Als het gebeurt, dan is dit vooral bij adviezen over VTH. Ze geven eerder ongevraagd advies als er een goede relatie is en als het past binnen de opdracht.

Geld, tijd en gebrek aan kennis staan advisering soms in de weg

Strakke outputgerichte financiering (‘uurtje-factuurtje’) werkt goede uitvoering en benutting van de adviestaak tegen. Omgevingsdiensten hebben te weinig capaciteit, waardoor zij niet bij alle gemeenten dezelfde diensten kunnen leveren. Volgens omgevingsdiensten zien gemeenten niet altijd de waarde in van adviezen. Of weten zij niet goed hoeveel ruimte er is voor afwegingen. Dit komt door het verlies van kennis bij de gemeenten.

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

Het bevoegd gezag bepaalt als opdrachtgever de invulling van de adviestaak op de 3 onderdelen van de beleidscyclus. Veel adviseurs vinden dat de adviestaak van de omgevingsdienst niet alleen voor advisering bij VTH maar ook bij de 2 andere adviestaken (omgevingsbeleid en omgevingsplannen) een wettelijke basistaak moet zijn. Wettelijk vastleggen van de adviestaak zorgt er voor dat overal op dezelfde manier advies aan omgevingsdiensten wordt gevraagd.

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

De invulling van de adviestaak is vrijblijvend. Daarnaast zijn er verschillen in slagkracht van omgevingsdiensten, onder andere doordat veel omgevingsdiensten momenteel nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria. Omgevingsdienst NL, IPO en VNG kunnen een meer verbindende rol spelen, bijvoorbeeld door afstemming, opleidingen, het delen van informatie over de adviesfunctie. Het Rijk moet meer betrokken zijn bij het advieswerk door het gesprek aan te gaan met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, samenwerking te stimuleren en zo nodig randvoorwaarden te verbeteren.

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

De meeste gemeenten zien omgevingsdiensten als expert en nemen het advies over. Soms is dit niet het geval. Als bevoegd gezag hoeven zij het advies niet te volgen. Ze informeren de omgevingsdiensten hier niet altijd over. Terwijl omgevingsdiensten deze informatie nodig hebben voor het uitvoeren van hun taken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

De overheid moet transparant zijn over de besluiten die ze neemt. Adviezen die onderdeel zijn van een besluit worden door de overheid samen met het besluit gepubliceerd. De ILT constateert dat alleen adviezen die tot een besluit leiden actief openbaar worden gemaakt. Openbaar maken van adviezen die niet tot een besluit leiden is eveneens nodig omdat het belangrijk is dat de overheid open is over haar adviezen.

Onafhankelijkheid adviseur niet in het geding, maar advies niet altijd gevraagd

Uit het onderzoek kwam niet naar voren dat de onafhankelijkheid van de adviseur in het geding is door beïnvloeding van de opdrachtgever. Soms staan ze tegenover elkaar en vraagt de opdrachtgever een advies aan te passen. Maar uit het onderzoek blijkt niet dat omgevingsdiensten zich onder druk laten zetten om hierin mee te gaan. Wel vragen bevoegde gezagen (vooral bij ruimtelijke besluitvorming) soms geen advies aan omgevingsdiensten of betrekken zij deze te laat. Dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van besluitvorming.

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

Als gemeenten en provincies de omgevingsdienst op tijd betrekken, zorgt dat voor betere besluiten. Informele contacten helpen om elkaar op tijd te informeren. In de praktijk blijkt dit niet overal soepel te gaan. Bij veel omgevingsdiensten werken adviseurs af en toe op kantoor bij de gemeente waar ze voor werken. Dit heeft een positief effect op de samenwerking.

Slotconclusie

Het is goed voor de leefomgeving als gemeenten en provincies de omgevingsdiensten in alle fasen van de beleidscyclus als adviseur betrekken. De ILT vindt dat dit beter kan. De omgevingsdiensten hebben veel kennis over het beschermen van de leefomgeving. Daarmee wordt deze kennis ook in de beleids- en planvorming toegepast.

Aanbevelingen

Voor gemeenten en provincies

- Betrek de omgevingsdienst als adviseur in alle beleidsfasen van de beleidscyclus. Regel daarvoor genoeg middelen en een goed mandaat op basis van het model dat daarvoor is opgesteld.
- Geef omgevingsdiensten ook ruimte en middelen voor ongevraagde adviezen.
- Geef de omgevingsdienst door wat je wel of niet van een advies overneemt. Doe dit voordat je definitief een besluit neemt. Neem dit in je werkwijze op.
- Maak adviezen actief openbaar. Op deze manier kunnen omwonenden en andere belanghebbenden deze acties volgen.

Voor omgevingsdiensten

- Laat adviseurs kennis en ervaringen met elkaar delen, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten en expertgroepen.

Voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

- Zorg dat iedereen bekend is met de Handreiking regionale beleidscyclus (inclusief bijlage IX) en laat de organisatie(s) deze gebruiken.
- Maak afspraken waardoor gemeenten/provincies en omgevingsdiensten meer informeel contact met elkaar hebben.

Voor het Rijk

- Zorg voor een betere wettelijke borging van de adviestaak van omgevingsdiensten in de hele beleidscyclus.
- Toon meer betrokkenheid bij de verbetering van de adviestaak door hierover het gesprek aan te gaan en zo nodig randvoorwaarden te verbeteren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel om vermijdbare schade aan het milieu te voorkomen. Gemeenten en provincies zijn hierbij belangrijke spelers. Zij laten de taken voor een groot deel uitvoeren door omgevingsdiensten. Deze omgevingsdiensten verlenen vergunningen, houden toezicht en zorgen voor handhaving. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente of provincie.

In maart 2021 concludeerde de commissie Van Aartsen in het rapport 'Om de leefomgeving' dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert daarom op verzoek van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderzoeken uit naar het functioneren van het VTH-stelsel. Deze onderzoeken richten zich op specifieke thema's. De verschillende organisaties in het stelsel en hun verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, maar ook knelpunten in de uitvoering komen daarbij aan bod. De ILT wil met deze onderzoeken bijdragen aan versterking van het VTH-stelsel.

1.2 Keuze onderwerp

De ILT ontving tijdens eerdere VTH-onderzoeken signalen dat gemeenten en provincies adviezen, die ze krijgen van omgevingsdiensten, niet altijd overnemen. Het rapport 'Om de Leefomgeving' schetst ook een aantal bevindingen en aanbevelingen gericht op de adviestaak. Deze richten zich bijvoorbeeld op tijd en geld voor de adviesrol en op het openbaar maken van adviezen (meer hierover in hoofdstuk 2). De signalen en het rapport waren aanleiding om verder onderzoek te doen naar de adviestaak van omgevingsdiensten.

Over welke adviezen gaat het dan? Het gaat om adviezen over vergunningverlening, toezicht en handhaving, omgevingsplannen en adviezen over beleid. Hoofdstuk 2 beschrijft de verschillende adviezen.

In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek heeft de ILT onderzocht hoe de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies verloopt en wat gemeenten en provincies doen met de adviezen van omgevingsdiensten. Adviezen zijn belangrijk omdat ze gemeenten en provincies helpen om beter onderbouwde, duurzame en juridisch houdbare beslissingen te nemen. Dit leidt tot een betere leefomgeving voor iedereen.

1.3 Onderzoeksvraag

De ILT hanteerde bij eerdere VTH-onderzoeken als startpunt de analyse en conclusies van de commissie Van Aartsen. Dit is nog steeds een belangrijke basis, maar inmiddels is het een en ander in gang gezet. In opdracht van de staatssecretaris IenW is in 2022 het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP-VTH) gestart met als doel het VTH-stelsel te versterken. Zo werkte dit programma aan kaders voor het versterken van de adviestaak en publiceerde in juni 2024 de Handreiking regionale beleidscyclus. In bijlage IX van deze Handreiking staan handvatten voor de advisering door omgevingsdiensten. Deze Handreiking is gebruikt in dit onderzoek van de ILT.

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

"Hoe verloopt de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies en wat gaat daarbij goed, wat kan beter?"

Om dit uit te werken zijn hulpvragen geformuleerd. Deze zijn onder andere:

1. Hoe verloopt de advisering van omgevingsdiensten in de praktijk?
2. Wat zijn de mogelijkheden van omgevingsdiensten om gevraagde en ongevraagde adviezen te geven?
3. In hoeverre hebben omgevingsdiensten inzicht in wat er met hun adviezen is gebeurd?
4. Hoe transparant zijn omgevingsdiensten en bevoegde gezagen over de adviezen die zij uitbrengen of ontvangen?
5. Hoe kan de adviestaak van omgevingsdienst worden versterkt?

1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de adviestaak die door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd in opdracht van gemeenten en provincies. Daarom staan de omgevingsdiensten in het onderzoek centraal. Ze voeren namens provincie en gemeenten taken uit. De onderzoekers hebben ook gekeken naar het samenspel met de opdrachtgevers (gemeenten en provincies). Gemeenten en provincies zijn daarom wel in de interviewronde van dit onderzoek meegenomen.

Gemeenten en provincies zijn zowel bevoegd gezag als opdrachtgever. Als bevoegd gezag zijn gemeenten en provincies de bestuursorganen die besluiten nemen over bijvoorbeeld vergunningen. Als opdrachtgever hebben gemeenten en provincies de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving neergelegd bij omgevingsdiensten.

Het onderzoek richt zich vooral op advisering onder de Omgevingswet. Maar deze is nog maar sinds 1 januari 2024 van kracht. Daarom hebben de onderzoekers ook naar de situatie voor invoering van de Omgevingswet gekeken.

Advisering is een breed begrip, het kan over veel milieuonderwerpen gaan. Dit onderzoek richt zich op de structuren, procedures en praktijk van de advisering (governance) in het VTH-stelsel. De inhoud van adviezen staat daarbij niet voorop, maar is soms als voorbeeld gebruikt bij de resultaatbeschrijving in hoofdstuk 3.

Het onderzoek richt zich niet op de wijze waarop specifieke omgevingsdiensten of personen hun adviestaak uitvoeren. Het doel is om verkennend in beeld te brengen hoe gemeenten, provincies en omgevingsdiensten de advisering invullen. Het onderzoek richt zich dus niet op individuele organisaties en is ook geen benchmark.

1.5 Onderzoeksmethode

De ILT heeft een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen, om inzicht te krijgen in de ervaringen van alle betrokken partijen. Het onderzoek is daarna in 4 delen uitgevoerd.

1.5.1 Verkenning

De onderzoekers hebben eerst een dossieronderzoek en verkennende gesprekken uitgevoerd. Ze hebben het werkveld geanalyseerd en gekozen voor de aanpak van het onderzoek met diepte-interviews en enquêtes.

1.5.2 Diepte-interviews

De onderzoekers hebben personen en organisaties geselecteerd voor een diepte-interview. Ze hebben medewerkers met uitvoerende (advies)taken en managers geïnterviewd. De interviews leveren daarmee een breed beeld vanuit verschillende lagen van de organisaties op. Tussen juli en november 2024 zijn 15 medewerkers van 7 omgevingsdiensten, 13 medewerkers van 6 gemeenten en 6 medewerkers van 4 provincies geïnterviewd. Verder is een medewerker van het Interprovinciaal Overleg (IPO), van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van Omgevingsdienst NL geïnterviewd. Van de interviews zijn verslagen gemaakt. Deze zijn door de

respondenten gecontroleerd op feitelijke onjuistheden. Ze zijn ook gebruikt om voorbeelden te verzamelen die in dit rapport zijn opgenomen.

1.5.3 Enquêtes

Omdat de omgevingsdiensten in het onderzoek centraal staan, hebben de onderzoekers gelijktijdig 2 enquêtes bij de 28 omgevingsdiensten uitgezet. De ene heeft zich gericht op het management en bestuur, de andere op medewerkers op de werkvloer. In totaal zijn van 17 omgevingsdiensten enquêtes terugontvangen. De enquêtes en interviews vullen elkaar aan.

1.5.4 Focusgroepen

De onderzoekers hebben vervolgens 2 bijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van omgevingsdiensten (inclusief Omgevingsdienst NL), gemeenten, provincies, de ILT en het Ministerie van IenW. In zogenaamde focusgroepen hebben ze de resultaten getoetst uit het bureauonderzoek, enquêtes en de interviews. Ook hebben zij focus aangebracht in de bevindingen. De focusgroepen hebben de resultaten uit de interviews en enquêtes verdiept en verbreed.

1.5.5 Het rapport

De informatie uit de interviews, enquêtes en de focusgroepen komt samen in dit eindrapport. Respondenten in het onderzoek hebben een conceptversie op feitelijke onjuistheden beoordeeld. Deze onjuistheden zijn in de eindversie waar nodig gecorrigeerd of er is een (verhelderende) passage aan de tekst toegevoegd.

Om recht te doen aan de ervaringen van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en om knelpunten concreet te maken, bevat dit rapport meerdere citaten uit de interviews en enquête. Deze zijn geanonimiseerd, tenzij met de geïnterviewde anders is afgesproken.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 legt uit hoe advisering in de wetgeving is vastgelegd en welke referentiekaders daarvoor zijn. Ook beschrijft het hoe met de adviestaak organisatorisch wordt omgegaan. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van de interviews, enquêtes en focusgroepen. Hoofdstuk 4 beschrijft de belangrijkste conclusies. In hoofdstuk 5 staan de aanbevelingen en aan wie deze gericht zijn.

2. Achtergrond

Dit hoofdstuk legt uit hoe advisering en het adviesproces in wetgeving is vastgelegd. Maar ook welke soorten adviezen er zijn, hoe ze passen binnen de regionale beleidscyclus en welke uitgangspunten er zijn voor een goede advisering. Dit gebeurt op basis van de Handreiking regionale beleidscyclus die door het IBP-VTH opgesteld is. De informatie in dit hoofdstuk is bedoeld als achtergrond en helpt om de resultaten en conclusies beter te begrijpen.

2.1 Wettelijk kader en advies commissie Van Aartsen

Omgevingswet

Omgevingsdiensten zijn ingesteld op basis van de Omgevingswet (artikel 18.21). In deze wet staan regels die gaan over de basistaken van Omgevingsdiensten (artikelen 18.22 en 18.23). Het Omgevingsbesluit (artikel 13.12) wijst deze basistaken aan. Daarbij verwijst het Omgevingsbesluit naar het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), als het gaat om milieubelastende activiteiten. Of het verwijst naar het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), als het gaat om bouwactiviteiten of sloopactiviteiten. Advisering is niet expliciet opgenomen maar onderdeel van de VTH-taak. Naast deze wettelijke basistaken mogen gemeenten of provincies ook meer taken aan een omgevingsdienst opdragen: de zogenaamde plustaken.

Commissie Van Aartsen

De commissie Van Aartsen stelt in 2021 10 maatregelen voor die moeten leiden tot een ‘effectief, slagvaardig en toekomstvast’ VTH-stelsel. Over advisering vindt de commissie onder andere dat de omgevingsdienst een ‘inhoudelijk advies’ moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en ‘een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren’. Deze adviezen moeten openbaar zijn en onderdeel uitmaken van het basistakenpakket. De commissie stelt dat ‘de uitvoering’ hierbij een gelijkwaardige partner voor ‘het beleid’ moet zijn.

2.2 Referentiekaders, meerdere soorten adviezen

In bepaalde gevallen moeten gemeenten en provincies advies vragen, voordat ze een vergunning of maatwerkvoorschrift verlenen. Dit staat in de Omgevingswet. Gemeenten kunnen van geval tot geval een adviescommissie instellen. Soms is er ook instemming nodig van deze commissie. Overheden kunnen de verplichting om advies te vragen ook opnemen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening.

Adviezen over vergunningverlening, toezicht en handhaving vallen onder de basistaken van omgevingsdiensten. Soms mag de omgevingsdienst ook besluiten nemen over de VTH-taken. In dat geval hebben zij mandaat gekregen van het bevoegd gezag. Dit valt dan onder de zogeheten plustaken.

Gemeenten leggen milieunormen vast in het omgevingsplan. De uitvoering van het VTH-stelsel omvat ook de normen uit het omgevingsplan. De Omgevingswet biedt meer beleidsruimte voor het stellen van milieunormen, bijvoorbeeld met het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De wet maakt het beter mogelijk om integraal vraagstukken over de leefomgeving tegen elkaar af te wegen. Omgevingsdiensten zijn daarmee belangrijk bij de advisering over milieu en ruimtelijke ordening.

In de Handreiking regionale beleidscyclus, opgesteld door het IBP-VTH, staat:

“Naast de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben omgevingsdiensten ook een belangrijke adviserende taak.”

Figuur 1: De beleidscyclus in overeenstemming met de Omgevingswet en de adviserende rol van omgevingsdiensten

Bron: Handreiking regionale beleidscyclus

Omgevingsdiensten bereiden zich voor op de verdere professionele ontwikkeling van de adviestaak, omdat deze nog belangrijker is geworden met de nieuwe Omgevingswet. Gemeenten en provincies vragen omgevingsdiensten steeds vaker als adviseur. Advies bij het opstellen van omgevingsplannen is hier een voorbeeld van.

Volgens bovenstaand model adviseren omgevingsdiensten op 3 niveaus.

1. Integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)

Integraal adviseren gaat over alle aspecten die bij regionale en lokale initiatieven aan de orde komen. Het gaat onder andere over milieu, ruimtelijke ordening en maatschappelijke ontwikkelingen. Omgevingsdiensten hebben deskundigheid in huis die zij kunnen gebruiken bij hun advisering. Door omgevingsdiensten al vroeg in het voortraject te betrekken, kunnen zij op tijd knelpunten signaleren nog voordat het beleid helemaal is uitgedacht.

2. Integraal adviseren over en gebruiken van de kerninstrumenten onder de Omgevingswet (beleidsdoorwerking)

Omgevingsverordening, omgevingsplan en programma zijn de kerninstrumenten. Omgevingsdiensten hebben oog voor de gehele regio. Zij hebben kennis en praktijkervaring vanuit hun vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit kunnen zij gebruiken bij de advisering over de kerninstrumenten.

3. Integraal adviseren over regels uit het omgevingsplan en de omgevingsverordening (uitvoering)

Kennis van milieuregels is niet altijd meer aanwezig bij gemeenten en provincies. Omgevingsdiensten kunnen vanuit hun uitvoering en advisering bijdragen aan borging van milieuregels.

Het is belangrijk om bestuurlijke betrokkenheid te hebben. Bij alle partijen moet kennis en kunde aanwezig zijn om een goede gesprekspartner te zijn rondom advisering op het beleid. Een proactieve houding van de omgevingsdiensten is hierin nodig.

Bijlage IX van de Handreiking regionale beleidscyclus beschrijft handvatten voor advisering door omgevingsdiensten.

3. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste resultaten uit de interviews, enquêtes en focusgroepen. Hoofdstuk 3.1. beschrijft de resultaten die gaan over het proces van advisering. Hoofdstuk 3.2 beschrijft de resultaten die gaan over de randvoorwaarden die van belang zijn bij de adviestaak.

3.1 Het proces van advisering

3.1.1 Sturing op adviezen

Het is voor een goede kwaliteit van de adviezen en de doorwerking hiervan belangrijk hoe het adviesproces extern en intern gestroomlijnd wordt. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen hier samen op sturen. Op de werkvloer moet dit invulling krijgen. Uit het onderzoek blijkt dat het adviesproces meestal verloopt volgens een vastgelegde procedure. Vaak zijn er vaste contactpersonen bij omgevingsdiensten en opdrachtgevers. Tussendoor is er meestal ook informeel contact om het proces soepel te laten verlopen. Omgevingsdiensten bespreken hun adviezen met de opdrachtgever in eerste instantie vooral op ambtelijk niveau. Bestuurders zijn over het algemeen alleen betrokken als er sprake is van verschillen in inzicht of bij politieke gevoeligheden. Welke dat zijn, verschilt per situatie. Tussen gemeenten en omgevingsdiensten zijn de lijnen wat korter dan tussen provincies en omgevingsdiensten. De adviezen bij de provincie moeten vaak meer aan standaardeisen voldoen, waaronder een gecoördineerd advies. De gemeenteraad en Provinciale Staten zijn over het algemeen weinig aangehaakt bij de adviezen van de omgevingsdienst, terwijl ze wel beslissen over de middelen voor omgevingsdiensten om hun adviestaak te kunnen uitvoeren.

Een wethouder:

"De gemeenteraad staat kritisch ten opzichte van de rol die de omgevingsdienst heeft bij de uitvoering van het VTH-beleid. Er bestaat nog een sentiment van "eens was het van ons". Ze zijn niet meegegroeid hierin en voelen de verbinding met de omgevingsdienst niet. Ik wil hier proberen een verbeterslag in te maken. Ik spreek bewust van 'onze omgevingsdienst', wat wordt gedragen door het college. Ook draag ik dit uit in het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst, al kost dit vrij veel tijd."

Bij enkele omgevingsdiensten die al wat langer bestaan is ook sprake van ongevraagd advies. Dit komt vooral voor bij vergunningverlening en handhaving. De omgevingsdiensten hebben ook een signaalfunctie en kunnen zelf zaken aankaarten. Ook voor ongevraagd advies moet voldoende budget zijn. Adviseurs geven eerder ongevraagd advies als er een goede relatie is. Ongevraagd advies strandt soms in de bureaucratie, wanneer het proces niet goed geregeld is. Voor een deel van de opdrachtgevers is ongevraagd advies van de omgevingsdienst niet vanzelfsprekend. Zij vinden dat het aan hen is om te bepalen wanneer advies nodig is.

3.1.2 Onafhankelijkheid van advisering

Omgevingsdiensten geven vanuit hun rol in het VTH-stelsel onafhankelijk advies aan gemeenten en provincies. Het advies dat ze geven is gebaseerd op hun deskundigheid over de materie waarop advies gevraagd wordt. In de praktijk vragen gemeenten weleens aan een omgevingsdienst om het advies aan te passen of de toon van het advies met ze af te stemmen. Provincies doen dit zelden. Een enkele keer wordt het advies niet integraal meegenomen in de besluitvorming. Adviseurs geven aan dat aanpassen van het advies niet gewenst is. Zowel de politiek als projectontwikkelaars zetten druk om normen ter discussie te stellen, iets waar zowel bevoegde gezagen als omgevingsdiensten mee te maken krijgen. Gemeenten vragen soms de toon van het advies beter met ze af te stemmen om het zo beter te laten 'landen' in het besluitvormingsproces.

Adviseur van een omgevingsdienst:

"Bij een casus over de huisvesting van arbeidsmigranten hebben we als omgevingsdienst van de gemeente het verzoek gekregen een advies aan te passen. Volgens ons is de locatie niet geschikt: de woningen liggen vlakbij een industrieterrein, natuurterrein en veiligheidsgebied BRZO. Wij gaan hier niet in mee, maar vergelijkbare kwesties spelen in meerdere gemeenten. Initiatiefnemers zoeken de marges op, want tijdelijke huisvesting is een grijs gebied. Overigens zijn ook de GGD, veiligheidsregio en waterschap kritisch op dit soort plannen. Een gezamenlijk beleidskader zou een oplossing zijn, maar dit is er niet."

Volgens een ervaren adviseur kan veel onrust over de inhoud of de toon van het advies worden voorkomen als de omgevingsdienst al vroeg in het proces aangeeft welke wettelijke ruimte er is. Het helpt hierbij ook als er een beleidskader is, waarin nader staat aangegeven wat de bestuurlijke speelruimte is.

3.1.3 Opvolging en terugkoppeling van adviezen

Het is aan het bevoegd gezag om op basis van het advies van de omgevingsdienst, maar ook aan de hand van andere overwegingen, keuzes te maken. Het bevoegd gezag mag gemotiveerd afwijken van het advies. Bevoegde gezagen nemen volgens alle geïnterviewden de adviezen van de omgevingsdienst meestal over, maar soms ook niet. De omgevingsdienst en gemeente staan soms tegenover elkaar vanwege verschillen van inzicht over interpretatie van regelgeving. Ze lossen dit meestal op ambtelijk niveau op, soms escaleren ze. Medewerkers van omgevingsdiensten vinden dat gemeenten in enkele gevallen weleens afwijken van wettelijke grenzen. Sommige gemeenten vinden de omgevingsdienst weleens te kritisch. Adviseurs van omgevingsdiensten vinden het soms niet kloppen dat er geen advies aan ze wordt gevraagd. Dat geldt vooral bij ruimtelijke besluitvorming. Ze noemen daarbij als voorbeeld stikstofberekeningen en geluidbelasting. Adviseurs van omgevingsdiensten beschouwen de opvolging van adviezen door de provincies over het algemeen als goed.

Na het ontvangen van adviezen neemt het bevoegd gezag een besluit. Omgevingsdiensten hebben dit besluit nodig voor de uitvoering van de VTH-taken. Bijvoorbeeld als ze adviseren over een norm (zoals voor geluid) en ook toezicht houden op die norm. Het is volgens omgevingsdiensten de taak van het bevoegd gezag om dit besluit daarna met de omgevingsdienst te delen. Maar dit gebeurt lang niet altijd. Bevoegde gezagen en omgevingsdiensten moeten dit borgen en hier afspraken over maken.

3.1.4 Transparantie over adviezen

Het is de taak van het bevoegd gezag het besluit, inclusief advies, te publiceren. Omgevingsdiensten en bevoegde gezagen vinden het niet nodig om adviezen van een omgevingsdienst apart te publiceren. De ILT constateert dat adviezen die niet tot een besluit leiden dus niet actief openbaar worden gemaakt. Openbaarmaking is wel wenselijk. De omgevingsdienst neemt in het jaarverslag wel een algemeen beeld op. Dit is tot nu toe veelal op basis van financiële kengetallen. De omgevingsdiensten hebben de wens dit in de toekomst ook op het niveau van doelstellingen te doen. Daarbij is het nuttig dat ze ook het toezicht door gemeenteraad en/of Provinciale Staten betrekken. Dit wordt horizontale verantwoording genoemd.

3.1.5 Uniformiteit in adviezen

Adviezen zouden gebaseerd moeten zijn op heldere uitgangspunten, waarop alle adviseurs zich kunnen baseren. Dit zorgt voor uniformiteit en voorkomt willekeur. In de praktijk blijkt dat de wijze van adviseren binnen een omgevingsdienst soms toch verschilt per adviseur. Volledige uniformiteit is niet haalbaar. Adviseurs stemmen hun adviezen daarom onderling af. In het kader van integriteit willen omgevingsdiensten voorkomen dat werknemers op 1 dossier meerdere opdrachtgevers hebben. Alleen het bevoegd gezag kan opdrachtgever zijn. Rechtstreeks advies aan een bedrijf

past daar niet bij. Een adviseur kan op 1 dossier niet tegelijkertijd adviseur en ook vergunningverlener zijn. Het is belangrijk dat de omgevingsdienst hierover duidelijke afspraken maakt.

Omgevingsdiensten hebben behoefte aan uniformiteit. Gemeenten hebben daarentegen ook behoefte aan maatwerk. Dit schuurt soms.

Opdrachtgever namens een provincie:

"De omgevingsdiensten in onze provincie proberen namens hun opdrachtgevers tot zoveel mogelijk overeenstemming te komen. Er wordt gewerkt aan 1 handelingsperspectief voor heel de provincie. Het advies wordt daarmee meer eenduidig. Besturen kunnen hier op individuele basis na eigen afweging van afwijken. Het is dan wel voor iedereen helder op grond waarvan het besluit wordt genomen".

3.1.6 Tijdigheid van adviezen

Adviezen zijn vaak gebonden aan termijnen, vooral bij vergunningverlening en bij omgevingsplannen. Ook in andere gevallen is het goed als er helderheid is over wanneer een advies verwacht kan worden. Omgevingsdiensten hebben over het algemeen afspraken daarover gemaakt met de opdrachtgever. Adviseurs worden soms te laat betrokken. Als gemeenten en provincies de omgevingsdienst eerder betrekt, dan is dat goed voor de kwaliteit van de besluiten. Bij vergunningverlening leidt dit bovendien tot minder klachten en juridische procedures. Bij ruimtelijke procedures voorkomt dit vertraging in besluitvorming en het later terugdraaien van ongewenste ontwikkelingen.

Adviseur van een omgevingsdienst:

"De plannen waren al best ver uitgewerkt toen wij om advies gevraagd werden. We zagen in de plannen dat er een school was gepland dichtbij een gevaarlijke inrichting. Als je dan nog zaken wil omgooien krijg je wel weerstand, omdat er al veel tijd en moeite is ingestoken. We legden de wethouder uit wat er kon gebeuren bij die inrichting en wat het effect op de leerlingen en de school zou zijn. Maar ook hoe dit op de inwoners van de gemeente zou overkomen. Als we de plannen eerder zagen, had dat ons, de gemeente en de ontwikkelaar veel bespaard."

3.2 Randvoorwaarden voor advisering

3.2.1 Belang van adviestaak

Een voorwaarde voor een volwaardige invulling van de adviestaak van omgevingsdiensten is dat opdrachtgevers het belang en het nut daarvan zien. Ook al horen onderzoekers soms kritische geluiden, het belang van de adviestaak door omgevingsdiensten wordt meestal wel gezien.

Uit het onderzoek blijkt dat de adviestaak van de omgevingsdienst steeds belangrijker wordt. Zo vragen of klagen burgers steeds vaker bij gemeenten en provincies over leefomgeving gerelateerde zaken. Om daar goed op te kunnen reageren hebben gemeenten en provincies vaker een advies van de omgevingsdienst nodig.

Uit het onderzoek blijkt dat de rol van de omgevingsdienst als adviseur en kennisorganisatie meestal werkt. Het leidt tot een betere afweging van belangen en zorgt voor een grotere mate van uniformiteit in besluitvorming in vergelijkbare casussen.

Er zijn 3 vormen van advisering. Advisering over milieubeleid, over milieuplannen en over vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De regionale beleidscyclus beschrijft deze (zie

figuur 1). Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies kennen volgens hen de regionale beleidscyclus, maar vullen die verschillend in. Zo adviseren bijna alle omgevingsdiensten over VTH-taken, maar hangt het af van de opdrachtgever (het bevoegde gezag) of ze ook adviseren over ruimtelijke ordening, zoals omgevingsplannen. Steeds vaker wordt advies gegeven aan het bevoegd gezag voor het omgevingsbeleid. Omgevingsdiensten beschikken over de kennis die nodig is als input daarvoor. Sommige gemeenten zijn terughoudend over de rol van de omgevingsdiensten bij het omgevingsbeleid, bijvoorbeeld uit kostenoverwegingen of om principiële redenen. Ze vinden omgevingsbeleid dan bijvoorbeeld hun eigen taak of vrezen voor het inleveren van eigen invloed. Adviseurs van omgevingsdiensten vinden dat advisering over omgevingsplannen een basistaak zou moeten zijn, zonder dat zij de verantwoordelijkheid voor het omgevingsplan overnemen. Die ligt bij het bevoegd gezag.

Provincies maken in de praktijk relatief meer gebruik van de adviestaak van de omgevingsdienst dan gemeenten. Gemeenten vragen vaak advies voor een specifieke situatie die speelt op eigen grondgebied. Maar problematiek houdt vaak niet op bij de gemeentegrenzen. Sommige omgevingsdiensten pleiten dan ook voor meer regels die voor alle gemeenten in hun werkgebied gelden. Daardoor wordt een oplossing voor 1 gemeente ook toepasbaar en bruikbaar in de andere gemeenten.

3.2.2 Mandatering

Voor een goede inbedding van de adviestaak bij omgevingsdiensten zijn duidelijke afspraken met de opdrachtgevers van belang. De afspraken die zijn gemaakt verschillen. De provincies in dit onderzoek brengen de meeste adviestaken onder bij omgevingsdiensten. Afhankelijk van de taak kunnen dit verschillende omgevingsdiensten zijn. Bij de gemeenten in dit onderzoek verschilt het beeld meer, maar over het algemeen zijn er wel afspraken met de omgevingsdienst over advisering. Meestal is dit vastgelegd in een duidelijk mandaat. In sommige gevallen is de adviestaak van de omgevingsdienst organisch gegroeid en niet alles precies vastgelegd, maar wordt dat nu alsnog vastgelegd. Omgevingsdiensten zien graag dat ook gemeenten alle milieutaken aan hen overgedragen, zodat er geen discussie is over of iets een basis- of een plustaak is. In het kader van IBP VTH is inmiddels een nieuw modelmandaat opgesteld.

Medewerker van een provincie:

"Ik denk als opdrachtgever dat het vanuit de provincie een gouden zet is geweest om bij de start van de diensten alle VTH-taken over te dragen. Dus niet alleen de basistaken, maar ons hele pakket. Dat helpt in de eenduidigheid in de relatie tussen ons als opdrachtgever en de omgevingsdienst als opdrachtnemer. Dit zorgt ook voor voldoende robuustheid bij omgevingsdiensten om de VTH-taken uit te voeren.
De directeur van de omgevingsdienst heeft namens Gedeputeerde Staten volledig mandaat om besluiten te nemen, beschikkingen en vergunningen te verlenen, toezicht te houden en te handhaven. We hebben in het proces het casusoverleg ingericht. Daarin informeert de omgevingsdienst de gedeputeerde over de bestuurlijk gevoelige dossiers. Als er meerdere scenario's mogelijk zijn of als er interpretatieruimte is, stelt de omgevingsdienst een keuze voor aan de gedeputeerde met een advies. De directeur heeft geen mandaat om een besluit te nemen op een hardheidsclausule, dat wordt altijd voorgelegd aan Gedeputeerde Staten."

Advies is meestal onderdeel van de planning- en controlcyclus en ook verankerd in de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Omgevingsdiensten definiëren advisering niet altijd als product. Soms hebben ze een brede opdracht en is advisering een doorlopend proces. Het hangt af van de opdrachtgever of een omgevingsdienst ook signalen doorgeeft en ongevraagd advies geeft. Meestal zijn hierover geen vaste afspraken gemaakt, maar om ongevraagd advies mogelijk te maken is het wel belangrijk dat dit in afspraken wordt vastgelegd.

3.2.3 Voldoende financiën en capaciteit

Vanzelfsprekend kan de adviestaak alleen worden ingevuld als hiervoor voldoende capaciteit en de daarvoor benodigde financiën zijn. Adviseurs van omgevingsdiensten vinden de capaciteit die hun omgevingsdienst voor advisering heeft over het algemeen wat te mager. De financiële afspraken verschillen per opdrachtgever. Vaak staat het budget per jaar vast. De hoeveelheid tijd en capaciteit voor de verschillende taken is dan begroot. De bedragen verschillen veel per opdrachtgever, ook binnen een regio.

Omgevingsdiensten ervaren het vaak als knellend als de afspraken te veel gericht zijn op output ('uurtje-factuurtje'). Dit staat dan een effectieve inzet van de adviestaak in de weg. Ze vinden enige flexibiliteit noodzakelijk. Adviesvragen zijn van tevoren vaak niet goed in te schatten. Er zijn opdrachtgevers die hun financiële kader daarop afstemmen. Omgevingsdiensten vinden het een goede zaak als er aparte budgetten zijn voor beleidsadvisering en voor ontwikkeling. Hiermee halen zij een belemmering weg voor het optimaal uitvoeren van de adviestaak.
Sommige opdrachtgevers houden de hand op de knip en zijn dus nog niet zover. Sommige omgevingsdiensten bewegen naar meer sturing gericht op 'outcome'. Dat wil zeggen dat de uren niet begroot worden, maar dat zij geld reserveren voor het te bereiken doel. Dit staat nog in de kinderschoenen.

Medewerker van een provincie:

"Uit voortgangsrapportages (3 keer per jaar) wordt duidelijk op welke onderdelen geld overblijft, of waar meer geld naartoe moet. De provincie kent een zogenaamde 'egalisatiereserve' en kijkt ook steeds naar de hoogte van de leges (kosten die je aan de provincie betaald voor een vergunning). Hiermee vangt de provincie tegenvallers op en voorkomt zij stress en onrust. Ook waarborgt deze reserve de continuïteit, als een taak of project tijdelijk stilligt. Denk aan het onderwerp stikstof en natuur."

3.2.4 Kennis en vaardigheden

Om de adviestaak waar te kunnen maken hebben adviseurs van de omgevingsdienst specifieke kennis nodig. Dit geldt in zekere mate ook voor de medewerkers van gemeenten en provincies, aangezien die de adviezen moeten kunnen beoordelen. Door het ontstaan van omgevingsdiensten is de kennis over milieuthema's toegenomen en professioneler geworden. De meeste adviseurs vinden dat omgevingsdiensten voor hun huidige taken voldoende deskundigheid in huis hebben. Ze vinden dat bij veel gemeenten de kennis juist verloren is gegaan. Volgens de omgevingsdiensten schatten gemeenten adviezen hierdoor niet altijd op waarde of weten ze onvoldoende welke afwegingsruimte ze hebben. Een enkeling ziet dat gemeenten slechts delen van een advies meenemen in de besluitvorming. Sommige gemeenten hebben nog wel eigen kennis in huis, omdat ze niet alle milieutaken hebben uitbesteed aan de omgevingsdienst. Dit leidt dan soms tot discussies met de omgevingsdienst, bijvoorbeeld over de juiste interpretatie van regelgeving.

Advisering vraagt andere vaardigheden dan die nodig zijn voor de VTH-taken. Omgevingsdiensten investeren hierin om dat te verbeteren. Omgevingsdiensten kunnen van elkaar leren door hun ervaringen op het gebied van advisering met elkaar te delen. Volgens gemeenten missen omgevingsdiensten soms de nodige bestuurlijke gevoeligheid. Bij omgevingsdiensten werken volgens sommige gemeenten ook minder ervaren medewerkers, die zich daardoor minder goed kunnen verplaatsen in de lokale situatie.

Gemeenten vragen soms advies bij commerciële adviesbureaus in plaats van de omgevingsdienst. Sommige omgevingsdiensten vinden dat dit hun positie ondermijnt. Kleine adviesbureaus zijn volgens enkele omgevingsdiensten vaak onder de maat. Ook bij grotere adviesbureaus merken ze dat soms het kennisniveau terug loopt. Voor alle partijen geldt dat het moeilijk is om goed gekwalificeerd personeel aan te trekken. Daarom leiden omgevingsdiensten zelf nieuw personeel op.

"De 3 noordelijke omgevingsdiensten (FUMO, OD Groningen en OD Drenthe) hebben de handen ineengeslagen en werven samen nieuwe collega's. Ook de opleidingen worden samen gegeven. De omgevingsdiensten hebben zo moeilijk vervulbare functies kunnen invullen."

3.2.5 Relatie en samenwerking

Als adviseurs van de omgevingsdiensten en medewerkers van gemeenten en provincies elkaar meer opzoeken en meer investeren in een samenwerkingsrelatie dan helpt dat om de adviestaak te versterken. Omgevingsdiensten kunnen dit stimuleren en bijvoorbeeld ruimte bieden om bij de opdrachtgever op kantoor te werken. Uit het onderzoek blijkt dat er tussen regio's grote verschillen bestaan in hoe bevoegde gezagen en omgevingsdiensten onderling communiceren en samenwerken.

Bij elkaar op kantoor werken is stimulerend voor de communicatie, voor uitwisseling van informatie en om elkaars 'taal' te gaan verstaan, zo blijkt uit het onderzoek. "Bij elkaar in de keuken kijken geeft vertrouwen", zegt 1 van de ondervraagden. Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers kunnen dit stimuleren en hiervoor ruimte bieden.

Adviseurs geven aan dat er tussen regio's grote verschillen bestaan in hoe ze onderling communiceren en samenwerken. Dit heeft onder meer te maken met cultuurverschillen en politieke opvattingen. Vaak is er te weinig tijd voor een informeel contact. Bevoegde gezagen houden dit soms ook af. Bevoegde gezagen moeten zich meer bewust zijn van het belang van de adviestaak, wordt gezegd. Om dit op te lossen zouden omgevingsdiensten en bevoegde gezagen successen van samenwerking beter voor het voetlicht kunnen brengen.

Accounthouder bij een gemeente:

"Ik reis regelmatig naar de OD, om aan de relatie te bouwen. En de omgevingsdienst komt ook naar de gemeente toe. Ik wil snappen hoe de omgevingsdienst werkt en wat de belangrijke punten zijn waar we nog aan moeten werken. Het is belangrijk dat de manier van overdracht naar de omgevingsdienst op een eerlijke manier verloopt. Dit proces heeft tijd nodig."

Medewerker van een provincie:

"Bij complexere zaken schuift de omgevingsdienst aan bij omgevingstafels. Ook zijn medewerkers van de omgevingsdienst weleens op het provinciekantoor. Dit is afhankelijk per zaak en per persoon. Een goed voorbeeld van afstemming tussen de omgevingsdienst en de provincie is bij het 'Schone lucht akkoord'. Een specialist luchtkwaliteit nam deel aan een werkgroep en had geregeld contact met de provincie. Op deze manier vond hij de juiste vorm om hier namens de provincie te kunnen spreken."

3.2.6 Regionale samenwerking

Een van de aspecten van de regionale beleidscyclus is de bevordering van regionale afspraken en onderlinge samenwerking. Omgevingsdiensten geven aan er baat bij te hebben als alle bevoegde gezagen hetzelfde mandaat geven. Ze willen voorkomen dat er binnen 1 regio een te grote variatie aan regels ontstaat. Tussen regio's onderling, maar soms ook binnen een regio, bestaan grote verschillen in welke afspraken er zijn gemaakt tussen gemeenten en omgevingsdienst. Maar ook hoe de onderlinge verstandhouding is. Omdat er sprake is van problematiek die gemeente- en regiogrenzen overschrijdt is ook samenwerking over die grenzen heen noodzakelijk.

3.3 Overige punten

3.3.1 Gevolgen Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet heeft de adviesrol van de omgevingsdienst verder in beweging gebracht. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal adviezen door omgevingsdiensten. Dit komt doordat de wet vraagt om meer integrale afwegingen en sturing aan het begin van het beleidsproces. Door de Omgevingswet kunnen gemeenten meer afwegingen maken en zijn er minder harde milieunormen, bijvoorbeeld voor geur en geluid. De kennis van de omgevingsdienst is bij deze afwegingen vaak nodig. Er is hierdoor in veel gevallen een nauwere samenwerking gekomen tussen de omgevingsdienst en de gemeente. Dit kan ook leiden tot meer discussies en daardoor vertragingen, in plaats van de beoogde versnelling.

Manager bij een omgevingsdienst:

"Binnen de regio is de adviesfunctie inmiddels zo vanzelfsprekend, dat de opvolging van adviezen altijd goed gaat. We sturen er als omgevingsdienst bewust op dat de adviseurs zo dicht bij mogelijk bij de gemeenten staan, ook door een deel van de tijd op het gemeentehuis aanwezig te zijn. In de gemeenten die er later bijgekomen zijn is er nog wel wat te winnen. Doordat in elke gemeente ook accounthouders van de omgevingsdienst werken, komen de signalen hierover meestal wel goed door. Binnen onze omgevingsdienst is afgesproken dat de adviseur ook een verbindende rol vervult richting de gemeente, zodat het nut en de noodzaak van de adviserende taak van de omgevingsdienst uiteindelijk bij alle gemeenten landt. De verwachting is dat dit in de loop van de tijd wel gaat lukken."

Gemeenten zijn volgens de omgevingsdiensten niet altijd enthousiast om een actueel milieubeleid met eigen milieunormen op te stellen. Veel gemeenten stellen het opstellen van een integraal omgevingsplan uit. Hierdoor moet de omgevingsdienst elk initiatief apart toetsen en motiveren. Dit kost relatief veel tijd.

3.3.2 Verankering adviestaak

Er is een discussie over de vraag of de adviestaak van de omgevingsdienst nog beter moet worden verankerd. Volgens de omgevingsdiensten zou advisering over omgevingsbeleid en omgevingsplannen een basistaak moeten zijn. Dit vergroot volgens hen het draagvlak en voorkomt willekeur. Het basistakenpakket, inclusief advies over omgevingsbeleid en omgevingsplannen, moet volgens de omgevingsdienst worden opgenomen in een bijlage van de Omgevingswet. Niet iedereen is het daar mee eens. Sommige gemeenten vinden dat een verplichte adviestaak niet aansluit bij het feit dat zij opdrachtgever zijn. Volgens een provincie hinkt het Rijk hiermee te veel op 2 gedachten en moet zij duidelijkere keuzes maken.

Beleidsmedewerker bij een provincie:

"Wij zien voor onszelf als provincie geen rol om de inbedding van de adviestaak van de omgevingsdienst verder te stimuleren. Het probleem is dat de ministers tot nu toe kennelijk op 2 gedachten hinken. Ze willen de adviesfunctie wettelijk vastleggen, maar laten het aan de verschillende regio's over hoe ze dit willen invullen. Hierdoor functioneert elke omgevingsdienst nu anders."

3.3.3 Landelijke aansturing

De randvoorwaarden voor het vervullen van de adviestaak door de omgevingsdiensten, zoals opdrachtverlening en geld, zijn onvoldoende op orde. Hierdoor ontbreekt het de omgevingsdiensten aan slagkracht. Veel omgevingsdiensten zijn bovendien onvoldoende robuust toegerust op hun VTH- en adviestaken. Dit blijkt uit een brief aan de Tweede Kamer.

Het Rijk kan volgens sommige geïnterviewden meer sturen op het goed invullen van de adviestaak in alle fases van de regionale beleidscyclus. Anderen vinden dat het Rijk zich hier niet mee moet bemoeien. Volgens hen is dit een gevolg van het huidige stelsel dat keuzes over advisering van onderop tot stand laat komen.

Om verbeteringen tot stand te brengen in het VTH-stelsel (plus de adviestaak: samen VTHA) moet er volgens sommigen meer aandacht komen voor de randvoorwaarden die voor alle samenwerkingspartners gelden, waaronder de benodigde financiën. Ze vinden dat het Rijk meer dan nu een betrokken partner moet zijn in het VTHA-stelsel. Een die faciliteert, communiceert over de adviestaak en waar nodig stuurt. Omgevingsdienst NL, IPO en VNG kunnen daarbij een verbindende rol spelen naar hun achterban. Bijvoorbeeld door onderlinge afstemming, opleidingen en andere uitwisseling van informatie.

4. Conclusies

In hoofdstuk 3 staan de resultaten uit de interviews, enquêtes en de focusgroepen. De onderzoekers hebben de resultaten verder onderzocht. Hier komen de volgende belangrijkste (slot)conclusies uit. Sommige punten hebben nog meer onderzoek of uitwerking nodig.

4.1 Conclusies

Omgevingswet heeft een positief effect op advisering door omgevingsdiensten

De Omgevingswet heeft integraal en gebiedsgericht werken als uitgangspunt. Daardoor is er meer samenwerking nodig tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en moeten de omgevingsdiensten vaker advies geven. Bijvoorbeeld over de kwaliteit van lucht en over geluidsoverlast. Maar ook over ruimtelijk beleid en het omgevingsplan. Gemeenten en provincies hebben de kennis van omgevingsdiensten nodig om beter onderbouwde, duurzame en juridisch houdbare beslissingen te nemen. Dit is ook nuttig voor de omgevingsdiensten zelf. Gemeenten kunnen namelijk in de omgevingsplannen normen opnemen, waar de omgevingsdiensten weer toezicht op houden.

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

In de Handreiking regionale beleidscyclus staat dat de adviesrol over 3 momenten in de beleidscyclus kan gaan. Namelijk de VTH-taken, omgevingsplannen en het omgevingsbeleid. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies zeggen dat zij deze regionale beleidscyclus kennen. Toch vullen zij die verschillend in. Advisering over VTH-taken staat niet ter discussie. Het adviseren over omgevingsplannen gebeurt minder. Sommige bevoegde gezagen zijn terughoudend over de rol van de omgevingsdiensten bij het omgevingsbeleid. De regionale beleidscyclus werkt dus nog niet helemaal. Dit komt ook omdat deze op het moment van onderzoek nog niet was vastgesteld.

Adviseurs van omgevingsdiensten vinden dat advisering over omgevingsplannen een basistaak moet zijn. Zij willen vroeg in de planvormingsfase advies geven. De adviseurs zeggen dat ze op deze manier de belangen voor de leefomgeving vanaf het begin meenemen. Dit voorkomt dat bevoegde gezagen een besluit moeten terugdraaien, omdat er achteraf binnen de regels geen ruimte voor blijkt te zijn.

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

De omgevingsdiensten hebben een signaalfunctie, zij kunnen zelf zaken aan de orde stellen, bijvoorbeeld door ongevraagd advies te geven. Toch komt dit niet vaak voor. Dit gebeurt alleen bij enkele omgevingsdiensten die al wat langer bestaan. Dit ongevraagde advies gaat vooral over vergunningverlening en handhaving. Omgevingsdiensten geven eerder ongevraagd advies als er een goede relatie is en als het past binnen de opdracht. Voor ongevraagd advies hebben ze meestal geen opdracht. Deze ruimte zouden ze wel graag willen hebben om beter hun werk te kunnen doen. Voor een deel van de opdrachtgevers is ongevraagd adviestaak van de omgevingsdienst niet vanzelfsprekend. Zij vinden dat het aan hen is om te bepalen wanneer advies nodig is.

Geld, tijd en gebrek aan kennis staan advisering soms in de weg

De financiële afspraken verschillen per gemeente. Omgevingsdiensten vinden strakke outputgerichte financiering (‘uurtje-factuurtje’) benauwend. Het belemmert de adviestaak. Door gebrek aan capaciteit kunnen omgevingsdiensten niet bij alle gemeenten dezelfde diensten leveren.

Door het ontstaan van omgevingsdiensten is kennis over milieuthema’s professioneler geworden. Door ook de adviestaken bij omgevingsdiensten onder te brengen, komt er meer verdieping en

bundeling van kennis. Deze kennis is en blijft beschikbaar voor de gemeenten en de provincies. Ondanks dat zien gemeenten volgens omgevingsdiensten niet altijd de waarde in van de adviezen. Of de gemeenten weten niet goed welke ruimte er is voor afwegingen. Over het algemeen hebben omgevingsdiensten een positief beeld over de kennis bij provincies. Ze vinden wel dat bij veel gemeenten die kennis verloren is gegaan.

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

Het bevoegd gezag bepaalt als opdrachtgever de invulling van de adviestaak op de 3 onderdelen van de beleidscyclus. Advisering bij VTH is een wettelijke basistaak. Veel adviseurs vinden dat de adviestaak van de omgevingsdienst ook bij de 2 andere adviestaken (omgevingsbeleid en omgevingsplannen) een wettelijke basistaak moet zijn.

Wettelijk vastleggen van de adviestaak zorgt er voor dat overal op dezelfde manier advies aan omgevingsdiensten wordt gevraagd. De omgevingsdienst krijgt dan ook meer mensen, ruimte en geld.

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

De invulling van de adviestaak van omgevingsdiensten verschilt en is vrijblijvend. Daarnaast zijn er verschillen in slagkracht van omgevingsdiensten, onder andere doordat veel omgevingsdiensten momenteel nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria.

Omgevingsdienst NL, IPO en VNG kunnen een meer verbindende rol spelen. Bijvoorbeeld door afstemming, opleidingen en het delen van informatie over de adviestaak. Het Rijk moet meer betrokken zijn bij het advieswerk door het gesprek aan te gaan met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, samenwerking te stimuleren en zo nodig randvoorwaarden te verbeteren.

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

De meeste gemeenten zien de omgevingsdiensten als expert en nemen daarom het advies over. Soms is dit niet het geval. Ze mogen (als bevoegd gezag) namelijk iets anders doen dan wat in het advies staat. Maar dit moet wel volgens goed bestuur, met de juiste motivatie en transparante communicatie. De gemeente of provincie moeten de besluiten die zij nemen delen met de omgevingsdienst. Dit gebeurt niet altijd. Hier zijn de omgevingsdiensten niet blij mee. Zij hebben deze terugkoppeling nodig voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De omgevingsdienst moet juist weer aan de gemeente of provincie doorgeven welke besluiten zij in mandaat neemt.

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

De overheid moet transparant zijn over de besluiten die ze neemt. Adviezen die onderdeel zijn van een besluit worden door de overheid samen met het besluit gepubliceerd. Omgevingsdiensten en bevoegde gezagen vinden het niet nodig om adviezen van een omgevingsdienst daarnaast nog apart te publiceren.

De ILT constateert dat alleen adviezen die tot een besluit leiden actief openbaar worden gemaakt. Openbaar maken van adviezen die niet tot een besluit leiden is eveneens nodig omdat het belangrijk is dat de overheid open is over haar adviezen.

Onafhankelijkheid van adviseur niet in het geding, maar advies niet altijd gevraagd

Uit het onderzoek kwam niet naar voren dat onafhankelijkheid van de adviseur in het geding is door beïnvloeding van de opdrachtgever. De omgevingsdienst en gemeente staan soms tegenover elkaar, doordat zij anders over zaken denken. Bijvoorbeeld over hoe zij regelgeving toepassen. Soms vragen de opdrachtgevers om adviezen te veranderen. Uit het onderzoek blijkt niet dat omgevingsdiensten zich onder druk laten zetten om hierin mee te gaan.

Wel vragen de opdrachtgevers de omgevingsdiensten soms niet om advies. Of zij doen dit te laat. Dit heeft volgens adviseurs een negatieve invloed op de kwaliteit van besluitvorming. Het lijkt soms alsof een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk is, wat uiteindelijk volgens wet- en regelgeving niet zo is. De onderzoekers hebben niet onderzocht of dit schade heeft toegebracht aan de leefomgeving.

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

Als gemeenten en provincies de omgevingsdienst op tijd betrekken, zorgt dat voor betere besluiten die de leefomgeving beter beschermen. Direct contact en een persoonlijke relatie helpen bij het op tijd inschakelen van een omgevingsdienst voor een advies. Informele contacten helpen bij het elkaar informeren over ontwikkelingen. In de praktijk blijkt dit niet overal soepel te gaan. Bij veel omgevingsdiensten werken adviseurs af en toe op kantoor bij de gemeente waar ze voor werken. Dit heeft een positief effect op de samenwerking.

4.2 Slotconclusie

Het is goed voor de leefomgeving als gemeenten en provincies de omgevingsdiensten in alle fasen van de beleidscyclus als adviseur betrekken. De ILT vindt dat dit beter kan. De omgevingsdiensten hebben veel kennis over het beschermen van de leefomgeving. Daarmee wordt deze ook in de beleids- en planvorming toegepast. Dit raakt verschillende eerder genoemde conclusies. Belangen worden (eerder) gewogen en klachten en juridische procedures voorkomen. Er is een gelijk speelveld, omdat een omgevingsdienst voor meerdere gemeentes werkt en daarmee weet of er uniformiteit is in de adviezen die worden afgegeven.

5. Aanbevelingen op een rij

5.1 De aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk staan de algemene conclusies die in het onderzoek naar voren zijn gekomen. In dit hoofdstuk zetten we de aanbevelingen en aan wie ze gericht zijn op een rij.

5.1.1 Aanbevelingen voor gemeenten en provincies

- Betrek de omgevingsdienst als adviseur in alle beleidsfasen van de beleidscyclus. Regel daarvoor genoeg middelen en een goed mandaat op basis van het model dat daarvoor is opgesteld. Dit verbetert de kwaliteit van adviezen en voorkomt het achteraf moeten terugdraaien van ontwikkelingen.
- Geef omgevingsdiensten ook ruimte en middelen voor ongevraagde adviezen.
- Geef de omgevingsdienst door wat je wel of niet van een advies overneemt. Geef de overwegingen daarbij. Neem dit in je werkwijze op.
- Maak adviezen actief openbaar. Op deze manier kunnen omwonenden en andere belanghebbenden deze acties volgen.

5.1.2 Aanbevelingen voor omgevingsdiensten

- Laat adviseurs kennis en ervaringen met elkaar delen, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten en expertgroepen. Kennisdeling is belangrijk binnen en tussen omgevingsdiensten.

5.1.3 Aanbevelingen voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

- Zorg dat iedereen bekend is met de handreiking regionale beleidscyclus (inclusief bijlage IX). Laat de organisatie(s) deze handreiking gebruiken. Dit zorgt voor meer uniformiteit in het adviestraject.
- Maak afspraken waardoor gemeenten/provincies en omgevingsdiensten meer informeel contact met elkaar hebben. Als je elkaar kent en de relatie goed is werk je sneller en beter samen. Ook in de financiering moet dit mogelijk worden.

5.1.4 Aanbevelingen voor het Rijk

- Zorg voor een betere wettelijke borging van de adviestaak van omgevingsdiensten in de hele beleidscyclus.
- Toon meer betrokkenheid bij het verbeteren van de adviestaak door hierover het gesprek aan te gaan en zo nodig randvoorwaarden te verbeteren.

Bijlage 1: verklarende woordenlijst

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bal: Besluit activiteiten leefomgeving

Basistakenpakket: Verplicht aan de omgevingsdienst overgedragen taken. Vastgelegd in artikel 13.12 Omgevingsbesluit.

Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving

Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving

Brzo: Besluit risico's zware ongevallen (vervallen per 1-1-2024)

GGD: Gemeentelijke gezondheidsdienst

IBP-VTH: Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport

IPO: Interprovinciaal Overleg

LHSO: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

OD: omgevingsdienst

Omgevingsdienst NL: Omgevingsdienst Nederland, de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten

RO: ruimtelijke ordening

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving

VTHA: Vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering

Woo: Wet open overheid

Bijlage 2: referenties

Publicatie	Instituut	Titel
2021	Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie Van Aartsen)	Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.
2022	IBP-VTH	Programmaplan Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel
2024	Wetten.nl	Omgevingswet
2024	Wetten.nl	Omgevingsbesluit
2024	Wetten.nl	Besluit activiteiten leefomgeving
2024	Wetten.nl	Besluit kwaliteit leefomgeving
2024	Bestuurlijk Omgevingsberaad	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
2024	Van Aartsen/Sorgdrager	Review IBP VTH. Tijd om door te pakken.
2024	IBP-VTH	Handreiking regionale beleidscyclus
2024	Tweede Kamer	Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 22 343, nr. 401

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00
Website : www.ilent.nl
X/Instagram : @inspectieLenT

Beleidsreactie ILT-onderzoek VTH: Adviesfunctie omgevingsdiensten
De ILT heeft een nieuw onderzoek naar het VTH-stelsel milieu afgerond. Het onderzoek richt zich op de adviestaak van omgevingsdiensten op basis van de onderzoeksvraag 'Hoe verloopt de advisering van omgevingsdiensten aan gemeenten en provincies en wat gaat daarbij goed, wat kan beter?'.

Hieronder wordt een reactie gegeven op de conclusies van de ILT uit het onderzoek naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten.

Omgevingswet heeft een positief effect op advisering door omgevingsdiensten
De ILT concludeert dat er door de komst van de Omgevingswet meer samenwerking nodig is tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten omdat de wet vraagt om meer integrale afwegingen en sturing aan het begin van het beleidsproces. De ILT ziet dat dit heeft geleid tot een toename van het aantal adviezen door omgevingsdiensten. IenW ziet deze stijging van het aantal adviezen als een positieve ontwikkeling.

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast
In de handreiking regionale beleidscyclus staat dat de adviesrol van omgevingsdiensten over drie momenten in de beleidscyclus kan gaan: VTH-taken, omgevingsplannen en het omgevingsbeleid. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies vullen de regionale beleidscyclus verschillend in. Om de belangen van de leefomgeving vanaf het begin te betrekken in de besluitvorming, willen omgevingsdiensten vroeg in het proces advies geven.
Het ministerie van IenW ondersteunt de handreiking regionale beleidscyclus, en leest in het rapport dat deze nog niet overal hetzelfde wordt toegepast. Dit komt volgens de ILT omdat de handreiking op het moment van het onderzoek nog niet was vastgesteld, wat het ministerie onderschrijft. Het ministerie van IenW verstrekt een subsidie aan het IPO om de handreiking te implementeren.

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut
Ongevraagd advies komt niet vaak voor, hiervoor hebben omgevingsdiensten meestal geen opdracht. Voor een deel van de opdrachtgevers is ongevraagd advies krijgen een brug te ver, zij vinden dat het aan hen is om te bepalen wanneer advies nodig is.
Het ministerie van IenW acht het van belang dat opdrachtgevers de meerwaarde van ongevraagd advies inzien, maar het opleggen van deze rol aan de opdrachtgevers zal dit niet te weeg brengen. De ILT geeft aan dat omgevingsdiensten eerder ongevraagd advies geven als er een goede relatie is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Aan deze relatie moet worden gewerkt door de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers samen, het ministerie van IenW heeft hierin geen rol.

Geld, tijd en gebrek aan kennis staan advisering soms in de weg
De ILT concludeert dat strakke outputgerichte financiering de adviestaak van omgevingsdiensten belemmert – vaak staat het budget per jaar vast en is de tijd en capaciteit voor taken begroot. Omgevingsdiensten verkeren in de positie om te fungeren als kennisbron voor hun opdrachtgevers en het verdient aanbeveling dat zij die rol ook pakken. De implementatie van de financieringssystematiek kan bijdragen aan de ruimte die omgevingsdiensten hebben om ongevraagd advies te geven.

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt
Het bevoegd gezag bepaalt nu als opdrachtgever de invulling van de adviestaak op de drie onderdelen van de beleidscyclus. Veel adviseurs vinden dat de adviestaak van de omgevingsdienst ook bij het omgevingsbeleid en de omgevingsplannen een wettelijke basistaak moet zijn. Het wettelijk vastleggen van de adviestaak zorgt ervoor dat overal op dezelfde manier advies aan omgevingsdiensten wordt gevraagd.
In navolging van bovenstaande conclusie, adviseert de ILT om de adviestaak van omgevingsdienst beter te borgen. Door het ministerie wordt onderzocht hoe de adviestaak als onderdeel van de werkzaamheden van omgevingsdiensten beter kan worden geborgd.

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk
De ILT concludeert dat de invulling van de adviestaak van omgevingsdiensten verschilt en vrijblijvend is en dat er verschil is in slagkracht van omgevingsdiensten. De ILT stelt voor dat Omgevingsdienst NL, IPO en VNG een meer verbindende rol kunnen spelen en dat het Rijk meer

betrokken moet zijn bij het advieswerk door het gesprek aan te gaan met deze partijen. Deze aanbeveling wordt door het ministerie onderschreven en hier zal aandacht voor worden gevraagd bij deze partijen.

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter
De ILT concludeert dat adviezen doorgaans worden overgenomen, maar niet altijd. Het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van het advies. Wel moet het bevoegd gezag de besluiten die zij neemt, delen met de omgevingsdienst. Dit gebeurt niet altijd. Het ministerie van IenW zal voor de naleving van deze verplichting aandacht vragen bij de betreffende partijen, mogelijk zijn de omgevingstafels hiervoor een geschikt gremium.

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar
De ILT acht het wenselijk om ook adviezen die niet tot een besluit leiden openbaar te maken, omdat het belangrijk is dat de overheid open is over haar adviezen. Vanuit IenW heeft aandacht genereren voor de bestaande verplichtingen op dit moment prioriteit boven onderzoek naar de mogelijkheid tot uitbreiding van die verplichting.

Onafhankelijkheid van adviseur niet in het geding, maar advies niet altijd gevraagd
Uit het onderzoek kwam niet naar voren dat onafhankelijkheid van de adviseur in het geding is door beïnvloeding van de opdrachtgever. Wel is gebleken dat opdrachtgevers de omgevingsdiensten soms niet om advies vragen of dat dit te laat gebeurt. Het stemt het ministerie positief dat de onafhankelijkheid van advies niet in het geding is. Het belang van het vragen van advies, zal bij partijen onder de aandacht worden gebracht.

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder
Uit het onderzoek blijkt dat als gemeenten en provincies hun omgevingsdienst op tijd betrekken, dat zorgt voor betere besluiten, die de leefomgeving beter beschermen. Direct contact en een goede relatie komen hierbij van pas. Het ministerie van IenW onderschrijft de noodzaak van een goede relatie en haar effect op een samenwerking. In het rapport wordt als voorbeeld genoemd dat adviseurs van omgevingsdiensten soms op kantoor werken bij de gemeente – een dergelijke suggestie verdient aanbeveling.

Met het rapport geeft de ILT een overzicht van uitdagen die de omgevingsdiensten ervaren bij het uitvoeren van hun adviestaak. Een deel van deze uitdagingen kan worden weggenomen door gebruikmaking van producten die zijn ontwikkeld in het IBP VTH. De implementatie van de handreiking regionale beleidscyclus, de financieringssystematiek en het modelmandaat zullen naar verwachting in het rapport genoemde valkuilen dempen.

Monitoring robuustheid omgevingsdiensten

Analyse eerste voortgangsrapportages

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

7 maart 2025

Colofon

Rapporttitel

- Monitoring robuustheid omgevingsdiensten | *beoordeling eerste voortgangsrapportages*

Opdrachtgever

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Adviseur(s)

- Marieke Prins, 06 - 18 20 95 98, m.prins@ambient.nl
- Casper van de Sande, 06 - 42 46 44 23, c.vandesande@ambient.nl
- David van den Burg, 06 - 14 30 66 79, d.vandenburg@ambient.nl

Kwaliteitscontrole

- David van den Burg

Ons projectnummer

- P24137-01

Datum

- 7 maart 2025

Versie

- Definitief

Ambiënt Advies BV
Arthur van Schendelstraat 550, 3511 MH Utrecht
Postbus 255, 3500 AG Utrecht
Website: www.ambient.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Opdracht 5
1.3 Aanpak 5
1.4 Leeswijzer 5
2 Robuustheidscriteria 6
2.1 Proces om te komen tot de robuustheidscriteria 6
2.2 Omschrijving randvoorwaarden/kpi's 6
3 Methode om de robuustheidscriteria te analyseren 13
3.1 Taxatie individuele randvoorwaarden/kpi's 13
3.2 Algemene taxatie 14

Bijlage 1. Tijdschema 16
Bijlage 2. Algemene taxatie per omgevingsdienst 18
Bijlage 3. Methode algemene taxatie 23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Pijler 1, één van de zes pijlers van het op 30 september 2023 beëindigde Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP VTH), richtte zich op robuuste omgevingsdiensten en financiering. De commissie Van Aartsen concludeerde dat omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie te handelen. Het bestuurlijk overleg IBP VTH heeft op 22 juni 2023 ingestemd met het voorstel van pijler 1 dat een robuuste omgevingsdienst voldoet aan vier criteria: effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency. Daarnaast moeten zij zorgdragen voor de nadere uitwerking van deze criteria naar een zestal kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Op 4 juli 2023 is de Tweede Kamer[1] geïnformeerd over deze robuustheidscriteria (zie hoofdstuk 2).

Deze kpi's geven de ondergrens aan. Alle omgevingsdiensten moeten hier op uiterlijk 1 april 2026 aan voldoen. Uiterlijk 1 oktober 2023 hebben alle omgevingsdiensten een 'zelftoets' uitgevoerd, aan de hand van een door het IBP VTH ontwikkeld toetsingskader. Met het voldoen aan de zes kpi's zijn er een zestal randvoorwaarden aanwezig die nodig zijn om goed te kunnen functioneren. Ook deze randvoorwaarden zijn opgenomen in het toetsingskader. Uit de door het IBP VTH beoordeelde zelftoetsen blijkt dat er twee omgevingsdiensten zijn die voldoen (omgevingsdienst Brabant Noord en omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied)[2]. De overige 26 omgevingsdiensten hebben op 1 april 2024 een plan van aanpak aangeleverd waarmee ze moeten aantonen welke maatregelen ze treffen om op 1 april 2026 aan de ondergrens te voldoen. Als stelselverantwoordelijke is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) verantwoordelijk voor het bepalen van de haalbaarheid van de plannen van aanpak als ook voor het monitoren en bijsturen van de voortgang. Elke omgevingsdienst die niet al op basis van de zelftoets voldeed, levert hiervoor elke zes maanden een voortgangsrapportage aan, en op 1 april 2026 een eindrapportage.

Het ministerie van I&W heeft zich bij het analyseren van de plannen van aanpak laten ondersteunen door TwynstraGudde (TG), die hiervoor een monitoringsinstrument heeft ontwikkeld. Ook heeft TG een rapportageformulier voor de voortgangsrapportages ontwikkeld. IenW heeft op 20 september 2024 elke omgevingsdienst geïnformeerd over de taxatie van het plan van aanpak. Daarna zijn er in oktober en november gesprekken gevoerd tussen I&W en het dagelijks bestuur van elke omgevingsdienst over de haalbaarheid van het plan van aanpak, als ook over de monitoring en bijsturing. De Tweede Kamer is op 14 oktober 2024[3] geïnformeerd over de voortgang van het proces om te komen tot robuuste omgevingsdiensten. Op basis van de plannen van aanpak was de verwachting dat (zonder koerswijziging) 12 van de 28 omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zullen zijn.

Uiterlijk 31 december 2024 moesten de omgevingsdiensten hun eerste voortgangsrapportage aanleveren waarin de voortgang (en bijbehorende acties) van de periode vanaf 1 april tot en met 30 november 2024 gerapporteerd wordt. Bijlage 1 bevat een overzicht van de planning van het proces om te komen tot robuuste omgevingsdiensten als ook de stappen die er tot nu toe gezet zijn.

[1] Kamerstukken 22 343 en 28 663 nr. 360
[2] Kamerstukken 22 243 en 28 663 nr. 390
[3] Kamerstukken 22 343 en 28 663 nr. 401

1.2 Opdracht

Het ministerie van I&W heeft Ambient Advies BV verzocht om ondersteuning bij de analyse en de inschatting van de haalbaarheid om op 1 april 2026 robuust te zijn aan de hand van de eerste voortgangsrapportages. Ambient is gevraagd hiervoor het door TG ontwikkelde monitoringsinstrument te gebruiken en indien nodig het aan te passen. Ambient is gevraagd om per omgevingsdienst de voortgangsrapportage te analyseren en te komen tot een advies zodat I&W een inschatting kan maken van de haalbaarheid (taxatie). Ook is Ambient gevraagd om voor elke omgevingsdienst een conceptbrief op te stellen die IenW gebruikt om de omgevingsdienst te informeren over het resultaat van de taxatie van de eerste voortgangsrapportage.

1.3 Aanpak

Ambient heeft gebruik gemaakt van de door TG opgestelde analyse van de plannen van aanpak als ook het TG ontwikkelde monitoringsinstrument. Er is per kpi geanalyseerd of de voortgangsrapportage en bijgeleverde informatie, uitgaande van het oordeel van TG, leidt tot een ander inschatting van de haalbaarheid. Indien er geen informatie is aangeleverd op een bepaalde kpi, dan blijft de taxatie van TG staan. De analyse resulteert per omgevingsdienst in een inschatting van de haalbaarheid per kpi en een toelichting. Indien de inschatting is dat de kpi niet op 1 april 2026 zal voldoen of het is onzeker is of de kpi tijdig behaald wordt, bevat de toelichting een beschrijving van de ontbrekende (benodigde) informatie.

Vervolgens is er per omgevingsdienst op basis van de inschatting van de individuele randvoorwaarden en kpi's een algemene inschatting van de haalbaarheid gemaakt met een toelichting op de onderdelen die (nog) niet voldoen. Ambient heeft het bestaande monitoringsinstrument daartoe uitgebreid met een methode om te komen tot deze taxatie (zie hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

De door Ambient uitgevoerde analyse en voorlopige inschatting van de haalbaarheid op basis van de voortgangsrapportages is in een werksessie op 22 januari 2025 met de accounthouders van IenW voor de omgevingsdiensten getoetst en waar nodig bijgesteld.

Dit heeft geresulteerd in een taxatie per OD op zowel de individuele kpi's als een taxatie over het totaal. De algemene taxatie van alle OD's is opgenomen in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** en zal door de staatssecretaris gebruikt worden om de Tweede Kamer te informeren over de voortgang. Per omgevingsdienst is er een conceptbrief opgesteld met daarin de algemene taxatie en de aandachtspunten op basis van de individuele taxatie per kpi, zodat het voor een omgevingsdienst duidelijk is welke stappen er nog nodig zijn om op 1 april 2026 robuust te zijn. Het ministerie van I&W is eindverantwoordelijk voor de inhoud van de brief.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de robuustheidscriteria. Hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** bevat de methode die gebruikt is om de haalbaarheid in te schatten met zowel aandacht voor de individuele taxatie van de kpi's als het komen tot een algemene taxatie per OD.

2 Robuustheidscriteria

2.1 Proces om te komen tot de robuustheidscriteria

In het bestuurlijk overleg IBP VTH van 22 juni 2023 zijn de zes kritische prestatie-indicatoren en zes randvoorwaarden vastgesteld. Tevens is een toetsingskader vastgesteld om in te schatten of het haalbaar is dat een omgevingsdienst op 1 april 2026 robuust is. Deze kpi's en randvoorwaarden zijn door de werkgroep 'Robuuste omgevingsdiensten' van pijler 1 van het IBP VTH voorgesteld. De zes kpi's zijn aan de Tweede Kamer gecommuniceerd op 4 juli 2023. In het BO IBP VTH van 22 juni 2023 is daarnaast aan pijler 1 verzocht de kpi's die betrekking hebben op financiering, nader uit te werken. De werkgroep robuustheidscriteria van pijler 1 heeft een nadere invulling van kpi's 3, 4 en 5 op 19 oktober 2024 in een schriftelijke ronde aan het BO IBP VTH voorgelegd, waarna deze zijn vastgesteld. Op basis van de randvoorwaarden en kpi's heeft TG in samenwerking met een begeleidingscommissie bestaande uit een vertegenwoordig van IenW, Omgevingsdienst NL, IPO, VNGH en het IBP VTH, een monitoringsinstrument ontwikkeld.

2.2 Omschrijving randvoorwaarden/kpi's

Uit zowel de eindnotitie van pijler 1 van het IBP VTH als de beslisnota aan het BO IBP VTH d.d. 13 september 2023 valt af te leiden wat er met elke randvoorwaarde/kpi wordt bedoeld. Deze omschrijving is de basis geweest voor het analyseren van de plannen van aanpak als ook de eerste voortgangsrapportage. Hieronder volgt per randvoorwaarde/kpi een omschrijving.

Randvoorwaarden

1. Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen.

Zowel gemeenten als provincies hebben werkzaamheden die tot het basistakenpakket (btp) behoren. Dit is vastgelegd in artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit in combinatie met bijlage VI. Het basistakenpakket is onder de Omgevingswet op een aantal onderdelen gewijzigd ten opzichte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Klik hier voor meer informatie over het basistakenpakket. Zo behoren bijvoorbeeld de VTH-taken van alle in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen milieubelastende activiteiten (MBA's) tot het basistakenpakket.
Voor de provincie bijvoorbeeld betekent dit dat de VTH-taken van de aanleg en het gebruik van open bodemenergiesystemen (OBES) met de komst van de Omgevingswet tot het basistakenpakket behoren.

2. De governance is ingericht en er is onafhankelijkheid, en de directeur heeft mandaat.

De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (goede relatie en heldere afspraken), onafhankelijkheid en gezag. Het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat (goed leiderschap).

3. De OD is voor wat betreft de omzet in staat onderscheid te maken tussen taken (basistaken, milieugerelateerde taken en niet-milieugerelateerde taken).

Voor de minimale omvang (KPI 1) telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieugerelateerde plustaken. Er moet daarom een duidelijk onderscheid zijn tussen deze taken en de niet-milieugerelateerde plustaken op de begroting. Plustaken die niet-milieugerelateerd zijn, zijn gebruiksvergunning en de gemeentelijke BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kap en Sloop).

KPI 1 – Omvang

De omvang van het regionaal werkprogramma gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst.

1A. De omvang van het regionaal werkprogramma is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023).

Voor het vaststellen van de ondergrens van het regionale werkprogramma is gekeken naar de benodigde minimale capaciteit in het primaire proces (inclusief juridische ondersteuning, ketentoezicht, BOA, specialismen crisisbeheersing en piketdienst). Op basis daarvan is de minimale omzet bepaald. Deze omzet betreft alleen de basistaken en de milieugerelateerde plustaken (zie ook randvoorwaarde 3). Omdat voldoende overhead bijdraagt aan de robuustheid en om de discussie over de opbouw van de overhead te voorkomen, is de ondergrens voor de omzet inclusief overhead.

Bijlage 4 van de eindnotitie van pijler 1 van het IBP VTH beschrijft een leidraad ter inspiratie voor het komen tot de minimale benodigde capaciteit. Hieruit valt ook op te maken welke werkzaamheden toebehoren tot de milieutaken.

1B. Minimaal 80% van de medewerkers is in vaste dienst van de organisatie.

Minimaal 80% van het totale personeelsbestand is in vaste dienst van de organisatie. Oftewel: er is maximaal 20% inhuur. Waar aanvankelijk deze kpi zich richtte op de medewerkers die onderdeel zijn van het primaire proces, is in het toetsingskader dit onderscheid niet langer aanwezig en wordt er gekeken naar het percentage van het totaal aantal fte's.

KPI 2 - Kwaliteit

De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken: kritieke massa, procescriteria, competenties.

Deze kpi richt zit op de vigerende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basis- als plustaken. Per 1 januari 2026 zijn dat de kwaliteitscriteria 3.0. Een dienst moest zich ervan bewust zijn dat het voldoen aan de kwaliteitscriteria een continu proces is, aangezien regelmatig de kwaliteitscriteria worden geactualiseerd. Zo gold bijvoorbeeld ten tijde van de zelftoets de kwaliteitscriteria 2.3. Het is goed mogelijk dat de dienst hier wel aan voldeed, maar nog niet getoetst heeft aan de kwaliteitscriteria 3.0 die nu gelden. De dienst moet op 1 april 2026 aan de dan geldende kwaliteitscriteria voldoen.

KPI 3 - Innovatie

De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie, hetgeen blijkt uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie.

3A. Er is een innovatie-agenda

De omgevingsdienst heeft een innovatieagenda met daarin een visie op innovatie, met daaraan gekoppeld een meerjarig innovatieprogramma (met projecten) dat jaarlijks wordt geëvalueerd en geactualiseerd.

3B. Voor de uitvoering van de innovatie-agenda wordt ten minste 1% van de begroting ter beschikking gesteld.

Deze kpi richt zich op het borgen van het innovatiebudget om de innovatieagenda uit te voeren. Het innovatiebudget is op de volgende wijze geborgd:

- Het innovatiebudget betreft een aparte post in de meerjarenbegroting.
- Het budget is structureel (meerjarig) geraamd en vrij te besteden door de dienst.
- Het innovatiebudget is bedoeld ter financiering van projecten uit de innovatieagenda.
- De projecten kennen een begin- en een einddatum. Het innovatiebudget is niet bedoeld ter dekking van structurele activiteiten of ter dekking van de structurele lasten die voortvloeien uit de innovatie.
- Afhankelijk van de aard van de innovatie kan het budget worden ingezet voor eigen personeel, inhuur of de implementatiekosten van investeringen.
- De wijze waarop het budget is gefinancierd (deelnemersbijdrage, cofinanciering) is vrij.
- De omvang van het budget is voldoende om minimaal de ambities uit de innovatieagenda te realiseren en **bedraagt tenminste 1% van de begrotingsomvang**.

KPI 4 - Continuïteit

De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname.

4A. Uitbreiding met niet-milieutaken gerelateerde plustaken mogelijk?

Zijn er in verband met het efficiënter kunnen werken (o.a. door robuustere overhead) mogelijkheden voor de uitbreiding met niet-milieugerelateerde plustaken, waarbij de uitgebreide taken voldoen aan de kwaliteitscriteria? Het gaat hierbij niet alleen om de programmatische mogelijkheid (deelnemers *kunnen* meer niet-milieugerelateerde taken afnemen), maar vooral of het aannemelijk is dat deelnemers meer niet- milieugerelateerde taken *willen* afnemen.
Let op: dit gaat dus over de **niet-milieugerelateerde taken!**

4B. Zijn afspraken toereikend in GR van terugnemen (milieu-gerelateerde) plustaken?

Zijn er afspraken in de Gemeenschappelijke Regeling over het terugnemen van niet-milieugerelateerde taken en zijn deze afspraken toereikend? Deze kpi verlangt dat er inzicht gegeven wordt in de aard van de afspraken. Een afspraak is toereikend als vanwege de afspraak, bij het terugnemen van milieugerelateerde plustaken, de omgevingsdienst nog altijd robuust is.

4C. Is de weerstandsratio ≥ 0,8?

De omgevingsdienst dient, conform de voorschriften uit de BBV, bij de begroting en jaarrekening het weerstandsvermogen in beeld te brengen. De hoogte van de weerstandsratio voldoet aan de volgende eisen:

- De weerstandsratio van de omgevingsdienst heeft minimaal een waarde van 0,8 en een streefwaarde van 1,0.
- Hiervan kan worden afgeweken als expliciet (in de GR of in beleidsregels) is vastgelegd dat (bepaalde) risico's worden opgevangen door deelnemers.
- De omgevingsdienst heeft afspraken vastgelegd op welke wijze het weerstandsvermogen wordt aangevuld, als de weerstandsratio in enig jaar lager dan onder het minimumniveau komt.
- Er vindt jaarlijks een actualisatie van de bepaling van het weerstandsvermogen plaats, waarbij ook de mogelijke financiële impact van risico's wordt geactualiseerd.

4D. Fusie-perspectief

Feitelijk is dit niet een kpi. Het is immers geen norm waar men aan moet voldoen. Wel kan het zijn dat een fusie een oplossing is als het voldoen aan de robuustheidscriteria niet te bereiken is met uitbreiding van taken of opplussen van capaciteit. Daarom wil men inzicht in de mogelijkheden voor fusies, gelet op het voldoen aan de omzetnorm voor basis- en milieugerelateerde plustaken en de vereiste congruentie met het werkgebied. In het toetsingskader is daarom ruimte om aan te geven of er fusiemogelijkheden zijn, of er al gesprekken gevoerd zijn en of met de beoogde fusie voldaan gaat worden aan de robuustheidscriteria.
Let op: deze kpi is niet van invloed op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria!

4E. Intensieve samenwerking met andere OD's?

Net als bij het fusieperspectief is dit geen kpi die genormeerd is en waar men aan moet voldoen. In sommige gevallen kan een omgevingsdienst door samenwerking met andere OD's voldoen aan bepaalde robuustheidscriteria. Op het gebied van innovatie wordt bijvoorbeeld vaak samengewerkt, maar ook door te focussen op bepaalde kennisgebieden is het mogelijk zelfstandig te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het ministerie van IenW wil graag inzicht in de aanwezige samenwerking met andere OD's.
Let op: deze kpi is niet van invloed op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria!

KPI 5 - Sturing

De dienst kan de relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie-gestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.

5A-1. Is er een Business Intelligence-strategie?

Business Intelligence verwijst naar de strategieën, technologieën en methoden die worden gebruikt om gegevens te verzamelen, verwerken, analyseren en presenteren om beter geïnformeerde beslissingen te nemen. Het omvat het transformeren van gegevens in bruikbare informatie en kennis, waardoor er inzicht ontstaat in trends, prestaties en de

impact van acties. Van belang is dat iedere omgevingsdienst in staat is om gegevens te vertalen naar informatie, en dat de diensten over een dashboard beschikken waarmee de organisatie in samenhang kan sturen op productie (pdc), resultaten (naleefgedrag, klachten, tevredenheid), personele inzet (kwaliteitscriteria, formatie, bezetting, productiviteit) en kosten (kengetallen, kostprijs).

Deze kpi verlangt dat de omgevingsdienst beschikt over een strategie voor Business Intelligence die het volgende beschrijft:

- De nul-situatie: hoe de organisatie gegevens verzamelt, analyseert en benut om beslissingen te nemen.
- De ambities, het beoogde resultaat en hoe dat te realiseren.
- Een jaarprogramma met financiële onderbouwing.
- Actualisatie, minimaal eens in de 4 jaar.

Er wordt dus niet gezocht naar het beschrijven van alle middelen die de dienst inzet en die onder BI vallen; echter deze kpi verlangt de aanwezigheid van een BI-strategie zoals hierboven beschreven.

5A-2. Heeft de omgevingsdienst ten minste drie medewerkers (3 fte) in dienst die hun tijd besteden aan Business Intelligence?

Een omgevingsdienst heeft minimaal 3 medewerkers (3 fte) in dienst voor businessintelligence, waaronder een projectleider/programmamanager.

5B-1. Is er een opleidingsprogramma?

Elke omgevingsdienst heeft een opleidingsprogramma met daarin opgenomen het reguliere onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden én de benodigde investeringen in opleiding en training ten behoeve van nieuwe kennis, kunde en vaardigheden.

5B-2. Besteed de omgevingsdienst ten minste 3% van het loonkostenbudget aan opleidingen?

De **opleidingsuitgaven** voor het onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden bedraagt **tenminste 3% van de het loonkostenbudget**. De begroting dekt de benodigde middelen voor de uitvoering van het opleidingsprogramma. De gehanteerde definities voor de opleidingsuitgaven en het loonkostenbudget zijn conform het A&O fonds gemeenten.

- Loonkostenbudget: het loonkostenbudget is de totale begrote loonsom (salarislasten + IKB + werkgeverslasten) voor het ambtelijk apparaat zoals opgenomen in de begroting. Om het percentage vast te stellen wordt budget voor inhuur van extern personeel niet tot de begrote salarislasten gerekend.
- Opleidingsuitgaven: onder opleidingsuitgaven vallen in beginsel alle begrote kosten die voor rekening van de omgevingsdienst komen, dus inclusief die van studiemateriaal, examens en de salariskosten van ambtenaren die zich uit hoofde van hun functie met scholing bezighouden. Hieronder vallen niet de kosten van doorbetaling van salaris in geval van scholing tijdens het werk. Ook de tijdsinzet van medewerkers voor het volgen van een opleiding valt niet onder opleidingsuitgaven.

In de praktijk zien we dat personeel niet alleen wordt opgeleid door het volgen van externe opleidingen, maar ook intern opgeleid wordt. Dit kan zich zowel uiten in verschillende vormen van kennisdeling als in het opzetten van traineeprogramma's. In lijn met de definitie van opleidingsuitgaven is de tijd die de medewerker die geschoold wordt geen onderdeel van de opleidingsuitgaven. De benodigde tijd van de medewerker die de andere medewerker schoolt (en dus niet kan besteden aan het primaire proces), kan wel meegerekend worden tot de opleidingsuitgaven.

KPI 6 - Congruentie

De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Is het werkgebied congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgaven?

In de oorspronkelijke opzet van de omgevingsdiensten was het voornemen om het werkgebied van een omgevingsdienst te laten samenvallen met een veiligheidsregio. De werkgroep robuuste omgevingsdiensten van pijler 1 heeft dit echter losgelaten omdat congruentie met de veiligheidsregio niet bij alle regio's leidt tot het kunnen voldoen aan de normen voor robuustheid. Congruentie is daarom uitsluitend een optie voor een omgevingsdienst om robuust te worden indien ook aan de andere eisen wordt voldaan. Congruentie met de veiligheidsregio wordt in dat kader niet per se als de heilige graal gezien.

3 Methode om de robuustheidscriteria te analyseren

Bij elke omgevingsdienst is aan de hand van de eerste voortgangsrapportage voor de drie randvoorwaarden en zes kpi's de haalbaarheid ingeschat. De randvoorwaarden/kpi's zijn individueel getaxeerd en uiteindelijk is bij elke omgevingsdienst een algemene taxatie gegeven.

3.1 Taxatie individuele randvoorwaarden/kpi's

Ambient heeft op basis van de informatie uit de eerste voortgangsrapportage alle randvoorwaarden/kpi's geanalyseerd op hun haalbaarheid om op 1 april 2026 aan te voldoen. Hierbij is zowel het door de omgevingsdienst ingevuld rapportageformulier (indien aanwezig) gebruikt als de aanvullende informatie die verstrekt is. Bij sommige omgevingsdiensten is de aanvullende informatie eerder verstrekt. Namelijk tijdens het overleg dat IenW met het dagelijks bestuur had in het najaar van 2024 over de taxatie op basis van het plan van aanpak. Deze informatie is vervolgens opgenomen in het verslag van dat overleg. Als er geen nieuwe informatie is aangeleverd, heeft Ambient gebruik gemaakt van de duiding van TG.

In principe zijn de randvoorwaarden/kpi's die op basis van de zelftoets al voldeden, niet geanalyseerd. Dit tenzij een dienst in de eerste voortgangsrapportage nieuwe ontwikkelingen rapporteert die aanleiding geven tot het herzien van de taxatie.

Bij de taxatie is de systematiek die TG heeft gebruikt voor het analyseren van de plannen van aanpak gecontinueerd. Dit leidt tot de volgende kleuren:

Taxatie	Omschrijving
Wit	• Voldoet op basis van de zelftoets sept. 2023
Groen	• De geformuleerde maatregel in het PvA lijkt afdoende te zijn om het gestelde doel te realiseren; **en** • De OD lijkt binnen de eigen invloedssfeer in staat te zijn de maatregelen op tijd te realiseren.
Oranje	• Acties zijn op dit moment nog globaal beschreven; **of** • De OD geeft aan dat uitwerking van de maatregel in de (verdere) toekomst pas plaatsvindt.
Rood	• Actie ontbreekt in het plan of de actie is onvoldoende uitgewerkt; **of** • De haalbaarheid van de actie wordt betwijfeld door de beperkte invloedssfeer van de OD en het is op dit moment nog te onduidelijk of er grote (bestuurlijke of financiële) afhankelijkheid is; **of** • Een OD geeft aan niet te willen of te kunnen voldoen aan het criterium.

Aandachtspunten

Ambient heeft zich gehouden aan de in hoofdstuk 2 opgenomen beschrijving per randvoorwaarde/kpi. Dit heeft bij een aantal randvoorwaarden/kpi's geleid tot een wijziging in de taxatie op basis van het plan van aanpak.

- Randvoorwaarde 1: overdracht van alle basistaken. Er is scherper getoetst op de overdracht van niet alleen de gemeentelijke basistaken, maar ook van de provinciale.

- KPI 5A: BI-strategie. Er is scherper getoetst op de definitie voor Business Intelligence, in lijn met hoe het IBP VTH die beoogd heeft.
- KPI 5B: Opleidingsbudget. Er is scherper getoetst aan de definitie voor opleidingsuitgaven zoals opgenomen in A&O fonds gemeenten, in lijn met hoe het IBP VTH die beoogd heeft.

Ambient heeft van elke randvoorwaarde/kpi de haalbaarheid ingeschat op basis van de beschikbare informatie die door de OD's verstrekt is bij de eerste voortgangsrapportage. Hierbij is alle informatie betrokken, dus ook informatie die de OD eigenlijk bij een andere randvoorwaarde/kpi opgenomen had, of zelfs als de informatie van een andere omgevingsdienst kwam. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de volgende aanpassingen:

- Randvoorwaarde 3: scheiden van taken voor wat betreft omzet. In sommige gevallen bleek uit informatie die bij KPI 1 (omvang omzet) verstrekt was (vaak de begroting), dat er toch niet aan deze voorwaarde voldaan werd.
- Randvoorwaarde 1: overdracht basistaken. Uit de voortgangsrapportages van overige omgevingsdiensten die zich binnen dezelfde provincie bevinden, kon informatie gehaald worden over de overdracht van de provinciale basistaken.

3.2 Algemene taxatie

De algemene taxatie is de basis voor de informatie (zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**) die de staatssecretaris aan de Tweede Kamer stuurt. Deze algemene taxatie geeft aan of verwacht kan worden dat de omgevingsdienst op 1 april 2026 robuust is. Hierbij is onderscheid tussen de omgevingsdiensten die op dit moment al voldoen (op basis van de zelftoets of inmiddels op basis van de eerste voortgangsrapportage) en de omgevingsdiensten die op dit moment nog niet voldoen. Van deze laatste categorie is er onderscheid gemaakt in drie kleuren:

Taxatie	Omschrijving
	De OD voldoet op dit moment aan de robuustheidscriteria
Groen	Het is (op dit moment) aannemelijk dat de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.
Oranje	Het is (op dit moment) de vraag of de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.
Rood	Het is (op dit moment) niet aannemelijk of de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.

De algemene taxatie gaat gepaard met een algemene toelichting als ook een toelichting op de individuele randvoorwaarden/kpi's die (nog) niet voldoen (rood/oranje).

Ambient heeft een methode ontwikkeld in aanvulling op het monitoringsinstrument voor de taxatie van de individuele randvoorwaarden/kpi's zodat op basis van deze individuele taxatie een algemene taxatie per omgevingsdienst geformuleerd kan worden (zie Bijlage 3). De methode voor de algemene taxatie is gebaseerd op uitgangspunten die IenW gezamenlijk met Ambient geformuleerd heeft tijdens de werksessie.

De volgende basisuitgangspunten zijn geformuleerd:

- Er wordt niet afgeweken van de taxatie op basis van het plan van aanpak, tenzij nieuwe informatie geleid heeft tot het anders oordelen van een of meerdere randvoorwaarden/kpi's.
- Indien ze aan alle randvoorwaarden/kpi's voldoen (groen), én ze voldoen op dit moment al, dan is de omgevingsdienst robuust.
- Indien ze aan alle randvoorwaarden/kpi's voldoen (groen), omdat de verwachting is dat er op 1 april 2026 aan voldaan gaat worden, is de algemene taxatie groen.
- Indien er meer dan twee randvoorwaarden/kpi's niet voldoen (rood), dan is het de algemene taxatie rood.
- Indien er twee randvoorwaarden/kpi's rood zijn én een van de twee is de randvoorwaarde met betrekking tot overdacht van de provinciale basistaken, dan is het de algemene taxatie niet rood (zie de uitleg bij specifiek uitgangspunten). Dit tenzij KPI 1 (omzetnorm) niet voldoet, dan is de algemene taxatie wel rood.
- Indien er maar één randvoorwaarde/kpi niet voldoet (rood), is de algemene taxatie niet rood. Dit tenzij het KPI 1 (omzetnorm) is die niet voldoet of de randvoorwaarde met betrekking tot overdracht van de gemeentelijke basistaken (zie uitleg bij specifieke uitgangspunten), dan is de algemene taxatie wel rood.
- Indien kpi 1 (omzetnorm) of de randvoorwaarde met betrekking tot overdracht van de gemeentelijke basistaken oranje is, dan is de algemene taxatie op zijn minst oranje.

Specifieke uitgangspunten:

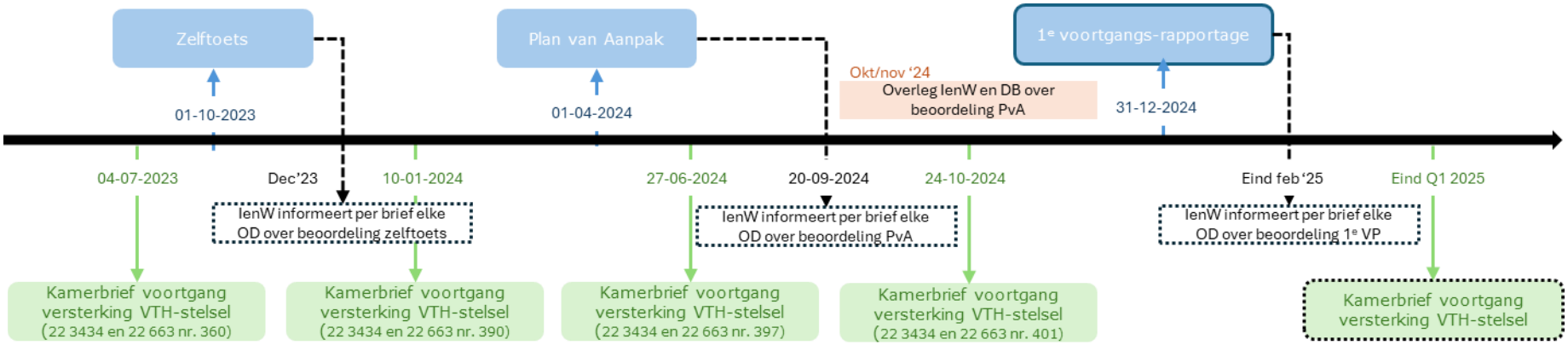
- Bij een aantal omgevingsdiensten zijn niet alle provinciale basistaken overgedragen omdat de provincie ervoor gekozen heeft deze bij een of maximaal twee omgevingsdiensten te beleggen. Dat heeft direct als gevolg dat de diensten die deze provinciale basistaken niet krijgen, per definitie al niet voldoen aan randvoorwaarde 1 (overdracht basistaken). Een dergelijke beslissing van de provincie ligt buiten de invloedsfeer van de omgevingsdienst. De randvoorwaarde zelf voldoet niet, maar wordt niet meegenomen in het komen tot de algemene taxatie. Dit is overigens niet het geval als blijkt dat de gemeentelijke basistaken niet zijn overgedragen. Indien dit het geval is, weegt de individuele taxatie zwaar mee bij de algemene taxatie.

Tot slot bevat het stroomschema houvast indien er zowel randvoorwaarden/kpi's al voldoen (groen) of nog niet voldoen (oranje). Er is geen kwantitatieve vergelijking gemaakt. Het aantal groene of oranje oordelen is daarmee niet leidend. Dit doet geen recht aan de randvoorwaarden/kpi's die op basis van de zelftoets al voldoen en ook niet aan de inschatting van de haalbaarheid. Een randvoorwaarde/kpi kan oranje zijn omdat men weliswaar de juiste maatregelen treft, maar het vooralsnog onduidelijk is of deze tijdig gereed zijn. Van primair belang is of het aannemelijk is dat de omgevingsdienst op 1 april 2026 robuust kan zijn. Dit laatste is een *expert judgement call* waarbij meespeelt of de dienst binnen haar eigen invloedsfeer 1) de juiste maatregelen treft en 2) deze tijdig kan treffen.

Bijlage 1. Tijdschema

Overzicht proces robuuste omgevingsdiensten

Overzicht stappen tot heden



Bijlage 2. Algemene taxatie per omgevingsdienst

Legenda en overzicht

Kleur	Toelichting	Taxatie: Uiterlijk 1-4-2026 robuust	
		PvA	1e VP
	Taxatie: voldoet aan de robuustheidscriteria	**2**	**3**
	Taxatie: het is (op dit moment) aannemelijk dat de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**10**	**12**
	Taxatie: het is (op dit moment) de vraag of de OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**6**	**9**
	Taxatie: het is (op dit moment) niet aannemelijk of dat OD op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen	**9**	**3**

Overzicht omgevingsdiensten die op dit moment voldoen aan de robuustheidscriteria

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
ODBN	Brabant Noord			De Minister van IenW heeft ODBN op 24 juni 2024 per brief laten weten dat de omgevingsdienst voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat de dienst al voldeed op basis van de zelftoets van september 2023.
ODNZKG	Noordzee-kanaalgebied			De Minister van IenW heeft ODNZKG op 24 juni 2024 per brief laten weten dat de omgevingsdienst voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat de dienst al voldeed op basis van de zelftoets van september 2023.
ODZOB	Zuid Oost Brabant			Op basis van de eerste voortgangsrapportage kan worden geconcludeerd dat de ODZOB voldoet aan de robuustheidscriteria.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.

Overzicht omgevingsdiensten die op dit moment nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
DCMR	Rijnmond			Op een enkele kanttekening na is het aannemelijk dat DCMR op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	DCMR is voornemens om in de begroting voor 2026 afspraken te maken over het innovatiebudget, maar het is onduidelijk of dit minstens 1% van de begroting zal zijn. DCMR geeft aan te voldoen aan het opleidingsbudget door kosten voor een aantal activiteiten op het gebied van kennisontwikkeling en training mee te rekenen. Deze kosten vallen echter niet binnen de definitie van opleidingsuitgaven zoals bepaald in het A&O fonds gemeenten. Hiermee lijkten ze niet te voldoen aan de norm om 3% van de loonsom aan opleidingsbudget te reserveren.

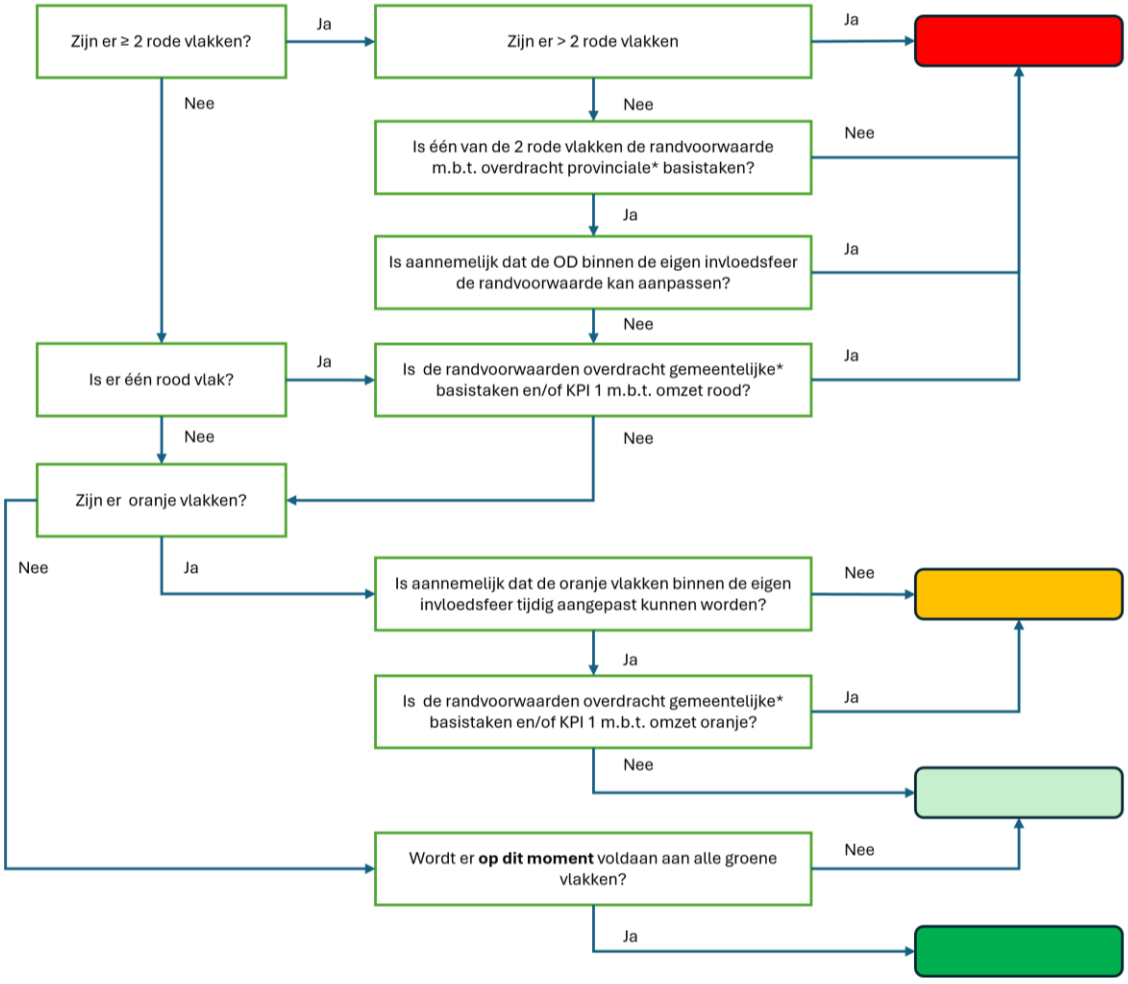
Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
FUMO	Friesland			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de FUMO op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Er ligt een concept-plan om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar dit moet nog aangevuld worden om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 3.0. Gegeven de definitie van opleidingsuitgaven uit het A&O fonds gemeenten en daarmee het feit dat de uren die medewerkers inzetten om opleidingen te volgen niet mogen worden meegerekend, is onduidelijk of de dienst voldoende opleidingsbudget reserveert. Tot slot moet de Business Intelligence (BI) strategie nog worden uitgewerkt en kan het niet onomstotelijk worden vastgesteld of er binnenkort minstens 3 fte capaciteit aanwezig is.
ODA	Achterhoek			De ODA heeft, met name op een aantal belangrijke kpi's zoals de omzetnorm, te weinig voortgang laten zien. Hiermee is het niet aannemelijk dat de ODA op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Echter, de ODA is bezig met een verkenning die mogelijk leidt tot een herverdeling van de provinciale basistaken. Vanwege de beperkte invloed die de ODA heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. Er is geen informatie aangeleverd waaruit blijkt dat er voor wat betreft omzet onderscheid gemaakt wordt in taken. Daarnaast is onvoldoende aannemelijk dat de ODA met de verkennende gesprekken beoogt om te gaan voldoen aan de omzetnorm. Er is onvoldoende duidelijkheid over de inhoud van de afspraken over het terugnemen van taken waardoor niet duidelijk is of deze toereikend zijn. De informatie over de mogelijke uitbreiding van taken richt zich op milieutaken in plaats van de niet-milieugerelateerde taken. Daarnaast worden er weliswaar op een aantal kpi's goede stappen gezet, maar is er onvoldoende zicht op de planning om te bepalen of men tijdig een innovatie-kalender en BI-strategie bestuurlijk heeft vastgesteld dan wel tijdig beschikt over minstens 3 fte op BI. Tot slot is onbekend wat de hoogte is van het innovatie-budget dat wordt opgenomen in de begroting van 2026 en of dit minstens 1% van de begroting betreft.
ODDV	De Vallei			Omdat het niet aannemelijk is dat de ODDV op 1 april 2026 voldoet aan de omzetnorm is het niet aannemelijk dat de ODDV op 1 april 2026 zal voldoen aan alle robuustheidscriteria.	De ODDV heeft verkenningen uitgevoerd naar fusies als mogelijkheid om te voldoen aan de omzetnorm, maar ziet hier vooralsnog geen mogelijkheden. De ODDV heeft aangegeven te focussen op het voldoen aan alle robuustheidscriteria behalve de omzetnorm. Ook zijn niet alle basistaken overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODDV heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie.
ODG	Groningen			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de ODG	Er zijn geen deelnemers die niet-milieugerelateerde taken bij de ODG afnemen en

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
				op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	uit navraag door ODG blijkt hier ook geen behoefte aan te zijn. Omdat de ODG voldoet aan de KPI 1 normomzet, geeft de dienst aan niet in te zetten op uitbreiding van niet-milieugerelateerde plustaken. Deze redenering wordt begrepen, waardoor het niet voldoen aan de kpi of er mogelijke uitbreiding kan plaatsvinden met niet-milieugerelateerde plustaken niet meegewogen is bij de algemene taxatie.
ODH	Haaglanden			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de ODH op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Uit de voortgangsrapportage blijkt dat ODH een analyse uitvoert die inzicht geeft in het onderscheid aan taken voor wat betreft de omzet; de planning is echter onduidelijk. Ook is onduidelijk of het opleidingsbudget voldoet aan de norm.
ODIJ	IJmond			Vanwege een groot aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODIJ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Op dit moment is er zicht op de benodigde toename aan fte om te voldoen aan de omzetnorm en loopt er een traject samen met de deelnemers om de formatie en omzet te herijken. De herijkte financieringsstructuur zal eind 2025 vertaald worden naar de Kadernota 2027. De aangepaste DVO en GR liggen eind 2025 voor ter besluitvorming en worden in het najaar van 2026 vastgesteld. De planning maakt dat het de vraag is of er op 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de norm. Ook bij andere kpi's speelt deze vraag omdat ze in hetzelfde zorgvuldige proces worden meegenomen. Het gaat om de eis voor innovatiebudget, voldoen aan de kwaliteitscriteria en afspraken over uittreding. De dienst heeft veel oog voor opleiden, maar dit is nog onvoldoende vertaald naar een opleidingsprogramma. Dit geldt ook voor het hebben van een Business Intelligence strategie. Als de werving op BI succesvol is, zal ODIJ voldoen aan de norm voor fte op BI.
ODIJS	IJsselland			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODIJS op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	ODIJS geeft hoge prioriteit aan het werven van vaste medewerkers om zodoende minimaal 80% personeel in vaste dienst te krijgen. Ook zet ze met de door het AB eind 2024 vastgestelde ontwikkelroute in op het oplossen van de ontoereikende deskundigheid, zodat voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria. Vanwege het beoogde tijdspad van drie jaar is het de vraag of de dienst op 1 april 2026 zal voldoen.
ODMH	Midden Holland			Het is aannemelijk dat ODMH per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
ODNHN	Noord-Holland Noord			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of ODNHN op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	ODNHN motiveert dat ze, gegeven het voldoen aan de normomzet, geen noodzaak zien tot het onderzoeken van de mogelijkheid tot het uitbreiden met niet-milieugerelateerde taken. Daarnaast zijn de budgetten nog niet gealloceerd voor zowel het opleidingsbudget, innovatie en Business Intelligence.

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
ODR	Rivierenland			Vanwege één kanttekening is het de vraag of de ODR op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODR heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. De ODR heeft er met het AB voor gekozen om in te zetten op een uitbreiding van de dienstverlening om te voldoen aan de omzetnorm. Het is vooralsnog te vroeg om te bepalen of activiteiten die tot een structurele verhoging van de omzet moeten leiden hun vruchten gaan afwerpen.
ODRA	Arnhem			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de ODRA op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODRA geeft aan dat de BI-strategie vooralsnog op hoofdlijnen is. Er wordt gewerkt aan een concrete uitwerking met planning.
ODRN	Nijmegen			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODRN op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODRN zet concrete stappen richting de beoogde norm van 80% personeel in vaste dienst, maar het is de vraag of dit voor 1 april 2026 lukt. ODRN wil voldoen aan de weerstandsratio van 0,8 maar dit voornemen moet nog bestuurlijk geborgd worden.
ODT	Twente			Op een enkele kanttekening na is het aannemelijk dat de ODT op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	ODT heeft stappen gezet voor een volledig mandaat, maar het mandaat ontbreekt nog voor enkele onderdelen. Er is eind oktober 2024 een offerte goedgekeurd door het MT om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het is de vraag of hiermee tijdig voldaan gaat worden. Er wordt half januari 2025 een eerste concept van een BI-strategie opgeleverd.
ODU	Utrecht (ODRU/RUD UT)			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODU op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De ODU heeft veel informatie aangeleverd en zet de juiste stappen. De vraag is echter of dit tijdig leidt tot het voldoen aan de robuustheidscriteria. Dit speelt bij de 80% personeel in eigen dienst en het voldoen aan de kwaliteitscriteria, wat sterk afhankelijk is van het opleidingsprogramma. Het opleidingsprogramma is weer afhankelijk van goed zicht op de opleidingsbehoefte die pas eind 2025 gereed is. Het projectplan is nog in ontwikkeling.
ODV	Veluwe			Op enkele kanttekeningen na is het aannemelijk dat de ODV op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken bij de ODRN en ODRA belegt. Vanwege de beperkte invloed die de ODV heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. In de begroting voor 2025 is geen onderscheid gemaakt in taken. De programmabegroting voor 2026 zal dat wel gaan doen. ODV gaat nog een toetsing op de kwaliteitscriteria door een externe partij laten uitvoeren. Op basis van de uitkomst van de analyse wordt een permanent her- en bijscholingsplan opgesteld. Het is nog niet duidelijk of dit er tijdig voor zal zorgen dat alle medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria.
ODWH	West Holland			Op één kanttekening na is het aannemelijk dat de	ODWH kan meer niet-milieugerelateerde taken uitvoeren en voert hier momenteel gesprekken

Naam Omgevingsdienst		Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust PvA	Taxatie: uiterlijk 1-4-2026 robuust 1e VP	Toelichting taxatie	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD
				ODWH op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	over met de deelnemers. De gesprekken vallen samen met de Kadernota 2026 (ravijnjaar) waardoor de deelnemers zich vooralsnog terughoudend opstellen.
OZHZ	Zuid-Holland Zuid			Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de OZHZ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de dienst, bezig is met een gedetailleerde meting naar de kwaliteitscriteria en dat het lijkt dat er op minder punten voldoen wordt aan de kwaliteitscriteria voor basis- en plustaken dan eerst gedacht. De weerstandsratio is onvoldoende, maar er zijn afspraken gemaakt met de deelnemers om die weer op niveau te brengen.
OFGV	Flevoland, Gooi en Vechtstreek			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de OFGV op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	De besluitvorming over de overdracht van gemeentelijke basistaken is nog niet volledig afgerond en onduidelijk is of de provinciale basistaken zijn overgedragen. Er is op dit moment nog geen sprake van een uitgewerkte BI-strategie, maar daartoe worden er stappen ondernomen.
OMWB	Midden West Brabant			Het is aannemelijk dat OMWB per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
ODD	Drenthe			Het is aannemelijk dat ODD per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Niet van toepassing omdat in de onderliggende duiding geen rode en oranje vlakken voorkomen.
RUDLN	Limburg Noord			De RUDLN heeft onvoldoende voortgang laten zien op de in het Plan van Aanpak opgenomen maatregelen. Hierdoor is het niet aannemelijk dat de dienst op 1 april 2026 robuust is.	Er zijn geen ontwikkelingen gemeld ten aanzien van de in het Plan van Aanpak opgenomen maatregelen. Niet alle basistaken zijn overgedragen omdat de provincie haar basistaken heeft belegd bij de ODZL. Vanwege de beperkte invloed die de RUDLN heeft op de overdracht van provinciale basistaken, telt het rode vlak op deze randvoorwaarde niet mee bij de algemene taxatie. In juli 2025 zal er een bedrijfsplan op hoofdlijnen worden opgeleverd die daarna nog bestuurlijk moet worden vastgesteld. Hiermee is het niet aannemelijk dat de RUDLN op 1 april 2026 robuust is.
RUDZ	Zeeland			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de RUDZ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Er blijven zorgen over de langetermijnfinanciering van de omzet van de basistaken en milieugerelateerde plustaken. Daarnaast zijn de plannen om te komen een innovatie-agenda, het innovatiebudget, het opleidingsprogramma en de BI-strategie inclusief voldoende fte op BI nog onvoldoende concreet.
ODZL	Zuid Limburg			Vanwege een aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODZL op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Momenteel zijn nog niet alle gemeentelijke basistaken overgedragen. Onduidelijk is of de provinciale basistaken zijn overgedragen. ODZL gaat niet in op de mogelijke uitbreiding van niet-milieugerelateerde plustaken, enkel op de uitbreiding van milieuplustaken. Ook op andere punten, zoals de innovatieagenda en BI, moet er nog verdere uitwerking plaatsvinden.

Bijlage 3. Methode algemene taxatie



*indien de gemeentelijke basistaken niet volledig zijn overgedragen, weegt de individuele taxatie zwaar mee bij de algemene taxatie. Indien de provinciale basistaken niet zijn overgedragen aan de desbetreffende omgevingsdienst, weegt de individuele taxatie niet mee bij de algemene taxatie omdat de omgevingsdienst hier over het algemeen weinig invloed op heeft (zie ook paragraaf 2.2).

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Haaglanden
t.a.v. de voorzitter
per e-mail

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
postbusVTH@minienw.nl

Datum 1 april 2025
Betreft Beoordeling 1e voortgangsrapportage robuuste omgevingsdienst

Onze referentie
IENW/BSK-2025/62374

Bijlage(n)
3

Geachte heer Ferwerda,

Allereerst wil ik u hartelijk bedanken voor het aanleveren van de voortgangsrapportage in verband met het proces om te komen tot een robuuste omgevingsdienst. Een omgevingsdienst die voldoet aan de robuustheidscriteria is de basis voor een sterk VTH-stelsel. Hoewel een goede taakuitvoering over meer gaat dan voldoen aan de robuustheidscriteria, zijn deze criteria randvoorwaardelijk. Uw voortgangsrapportage is door het ministerie grondig geanalyseerd en beoordeeld met ondersteuning van Ambiënt Advies B.V. In deze brief wordt een nieuwe inschatting gegeven over de haalbaarheid om op 1 april 2026 robuust te zijn en ga ik kort in op het bijbehorende vervolgproces.

Inschatting haalbaarheid robuuste Omgevingsdienst op 1 april 2026
De inschatting van de haalbaarheid is gebaseerd op uw voortgangsrapportage over de periode 1 april 2024 tot en met 30 november 2024. Als u aanvullende informatie heeft aangeleverd naar aanleiding van de concept-managementsamenvatting met de voorlopige inschatting over de haalbaarheid die u op 31 januari 2025 is toegezonden, is die informatie ook betrokken bij de beoordeling. Op basis van de aangeleverde informatie is bezien of de taxatie van zowel de individuele randvoorwaarden en kritische prestatie indicatoren (kpi's), als ook het oordeel over de haalbaarheid kon worden bijgesteld. De methode die gebruikt is om de haalbaarheid in te schatten met zowel aandacht voor de individuele taxatie van de kpi's als het komen tot een algemene taxatie per omgevingsdienst staat beschreven in de rapportage opgenomen in bijlage 1.

Oordeel (groen): Het is nog steeds de verwachting dat uw omgevingsdienst op 1 april 2026 robuust is.

Toelichting
Uw voortgangsrapportage, die op 23 januari 2025 is aangeleverd, bevatte voldoende informatie om een goede analyse te doen van de haalbaarheid om op 1 april 2026 te voldoen aan de robuustheidscriteria. Hierbij is ook gekeken naar de punten die o.b.v. de zelftoets reeds voldeden. Op grond van uw aangeleverde informatie, is nog steeds de conclusie dat uw omgevingsdienst naar verwachting op 1 april 2026 robuust is. Hiermee is de beoordeling niet bijgesteld ten opzichte van de beoordeling van het plan van aanpak. De gedetailleerde analyse van elke randvoorwaarde en kpi, met daarbij de duiding en eventuele informatie die nog ontbreekt, vindt u in bijlage 2.

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's

Onze referentie
IENW/BSK-2025/62374

Algemene voorwaarden indien van toepassing

Deze conclusie komt grotendeels overeen met het oordeel dat u zelf in de voortgangsrapportage aangeeft. Alle beoordelingen, op één na, zijn uit de voortgangsrapportage overgenomen. Daarnaast heeft u ook aangegeven of de criteria en randvoorwaarden die bij de zelftoets al voldeden, nog steeds voldoen.

Ten aanzien van de randvoorwaarden en kpi's die (nog) niet voldoen zijn de volgende aandachtspunten van belang:

- U heeft de randvoorwaarde van het onderscheid kunnen maken tussen taken voor wat betreft de omzet met 'oranje' beoordeeld. Ik neem deze beoordeling over. Uit het gesprek dat is gevoerd tussen omgevingsdienst Haaglanden (ODH) en IenW op 11 oktober 2024 volgt dat de ODH het onderscheid tussen taken niet maakt, maar aan deze randvoorwaarde kan voldoen als er een eenmalige analyse wordt uitgevoerd. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat aan deze analyse momenteel wordt gewerkt. Doordat ik geen zicht heb op wanneer u deze analyse gaat opleveren, blijft het oordeel voorlopig 'oranje'.
- Het opleidingsbudget heb ik 'oranje' beoordeeld, waar u zelf aangeeft dat u (nog altijd) voldoet o.b.v. de zelftoets. In het plan van aanpak heeft u aangegeven 2,3% van de loonsom voor opleidingsbudget te reserveren waarmee u niet voldoet aan de norm van 3%. U gaf aan een onderbouwd voorstel in 2025 aan het bestuur voor te leggen om af te wijken van deze norm. Omdat u in de voortgangsrapportage hierover geen informatie heeft aangeleverd blijft deze kpi op 'oranje' staan. In de volgende voortgangsrapportage zie ik graag terug hoe uw dienst op 1 april 2026 aan dit criterium gaat voldoen.

Monitoring en bijsturing
Ik wil u complimenteren met de voortgang die u heeft geboekt om tijdig robuust te worden. Robuuste omgevingsdiensten zijn een belangrijk onderdeel van een sterk VTH-stelsel. Ik blijf graag geïnformeerd over uw voortgang om op 1 april 2026 robuust te zijn.

U wordt verzocht in uw volgende voortgangsrapportage een update te geven over de status van alle randvoorwaarden/kpi's. Dit geldt ook voor de randvoorwaarden en kpi's die al voldoen. Het maakt hierbij niet uit of ze voldoen op basis van de zelftoets, het plan van aanpak of de 1e voortgangsrapportage. Tevens wordt u nogmaals gevraagd de eventueel ontbrekende informatie aan te leveren. Om het rapporteren voor u gemakkelijker en efficiënter te maken, is de voortgangsrapportage enigszins aangepast en gepersonaliseerd. Tevens is een toelichting op elke randvoorwaarde of kpi opgenomen zodat u kunt inzien wat er nodig is om te voldoen. De volgende rapportage over de periode 1 december 2024 tot en met 31 mei 2025 ontvang ik graag uiterlijk 30 juni 2025.

DG Milieu en Internationaal
Dir Omgevingsveiligheid & Milieurisico's

Onze referentie
IENW/BSK-2025/62374

Algemene voorwaarden indien van toepassing

U heeft nog een jaar de tijd om aan alle robuustheidscriteria te voldoen; dit betekent dat het mijn verwachting is dat bij de volgende tussenrapportage alle informatie beschikbaar is om een goede inschatting te maken van de haalbaarheid. Ervaring leert dat bestuurlijk afstemming tussen alle opdrachtgevers en eigenaren tijd vergt. Bij de beoordeling van de volgende voortgangsrapportage zal de beschikbare tijd om nog maatregelen door te voeren en voor bestuurlijke afstemming te zorgen een belangrijk onderdeel vormen bij de inschatting van haalbaarheid.

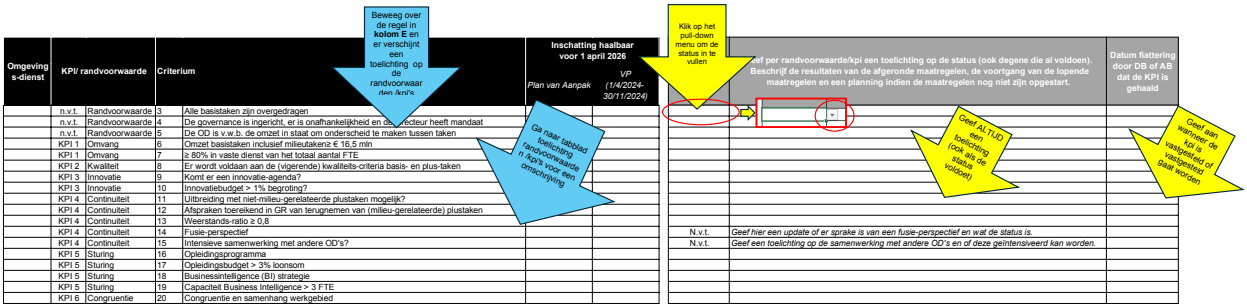
Tot slot
Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschermt het milieu en zorgt voor een veilige en schone leefomgeving. De inzet van robuuste omgevingsdiensten is daarbij onontbeerlijk. Een robuuste omgevingsdienst voldoet, op z'n minst, aan de randvoorwaarden en kritische prestatie-indicatoren die door alle stelselpartijen (IPO, VNG, Omgevingsdienst NL en IenW) gezamenlijk zijn vastgesteld. Ik ben mij ervan bewust dat het voor zowel uw organisatie als de betrokken gemeenten en provincie(s) een intensief traject is. Het doet mij deugd te zien dat de omgevingsdiensten zich onder andere via dit traject inspannen om ervoor te zorgen dat zij (nog) beter toegerust zijn om hun belangrijke taken te vervullen.

Ik wens u veel succes met de uitvoering van de in het plan van aanpak opgenomen maatregelen en zie graag uw volgende voortgangsrapportage uiterlijk 30 juni 2025 tegemoet.

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

C.A. Jansen

Bijlagen
1. Rapportage Monitoring robuustheid omgevingsdiensten - Analyse eerste voortgangsrapportages
2. Analyse randvoorwaarden/kpi voor uw omgevingsdienst
3. Format tweede voortgangsrapportage



Omgeving s-dienst	KPI/ randvoorwaarde		Criterium	Inschatting haalbaar voor 1 april 2026		Geef per randvoorwaarde/kpi een toelichting op de status (ook degene die al voldoen). Beschrijf de resultaten van de afgeronde maatregelen, de voortgang van de lopende maatregelen en een planning indien de maatregelen nog niet zijn opgestart.		Datum flattering door DB of AB dat de KPI is gehaald
				Plan van Aanpak	*VP (1/4/2024-30/11/2024)*			
	n.v.t.	Randvoorwaarde	3	Alle basistaken zijn overgedragen				
	n.v.t.	Randvoorwaarde	4	De governance is ingericht, er is onafhankelijkheid en de directeur heeft mandaat				
	n.v.t.	Randvoorwaarde	5	De OD is v.w.b. de omzet in staat om onderscheid te maken tussen taken				
	KPI 1	Omvang	6	Omzet basistaken inclusief milieutaken≥ € 16,5 mln				
	KPI 1	Omvang	7	≥ 80% in vaste dienst van het totaal aantal FTE				
	KPI 2	Kwaliteit	8	Er wordt voldaan aan de (vigerende) kwaliteits-criteria basis- en plus-taken				
	KPI 3	Innovatie	9	Komt er een innovatie-agenda?				
	KPI 3	Innovatie	10	Innovatiebudget > 1% begroting?				
	KPI 4	Continuiteit	11	Uitbreiding met niet-milieu-gerelateerde plustaken mogelijk?				
	KPI 4	Continuiteit	12	Afspraken toereikend in GR van terugnemen van (milieu-gerelateerde) plustaken				
	KPI 4	Continuiteit	13	Weerstands-ratio ≥ 0,8				
	KPI 4	Continuiteit	14	Fusie-perspectief		N.v.t.	*Geef hier een update of er sprake is van een fusie-perspectief en wat de status is.*	
	KPI 4	Continuiteit	15	Intensieve samenwerking met andere OD's?		N.v.t.	*Geef een toelichting op de samenwerking met andere OD's en of deze geïntensiveerd kan worden.*	
	KPI 5	Sturing	16	Opleidingsprogramma				
	KPI 5	Sturing	17	Opleidingsbudget > 3% loonsom				
	KPI 5	Sturing	18	Businessintelligence (BI) strategie				
	KPI 5	Sturing	19	Capaciteit Business Intelligence > 3 FTE				
	KPI 6	Congruentie	20	Congruentie en samenhang werkgebied				

Legenda	
- Volgens de zelftoets september 2023 wordt voldaan aan de kpi/randvoorwaarde.	Voldoet o.b.v. de zelftoets sept
- Er wordt op dit moment al voldaan aan de randvoorwaarde/kpi.	
- De geformuleerde maatregel in het PvA of voortgangsrapportage lijkt afdoende te zijn om het gestelde doel te realiseren; **èn** de OD lijkt binnen de eigen invloedssfeer in staat te zijn de maatregel op tijd te realiseren.	
- Acties zijn op dit moment nog globaal in het PvA of voortgangsrapportage beschreven; **of** - De OD geeft aan dat uitwerking van de maatregel in de (verdere) toekomst pas plaatsvindt.	
- Actie ontbreekt in het PvA of voortgangsrapportage of de actie onvoldoende is uitgewerkt; **of** - De haalbaarheid van de actie wordt betwijfeld door de beperkte invloedssfeer van de OD. Er is op dit moment nog te onduidelijke of grote (bestuurlijke of financiële) afhankelijkheid; **of** - Een OD geeft aan niet te willen of te kunnen voldoen aan het criterium.	

Legenda voor OD	
	Voldoet op dit moment
	Het is aannemelijk dat op 1 april 2026 voldaan wordt.
	Het is de vraag of er op 1 april 2026 voldaan wordt.
	Het is niet aannemelijk dat op 1 april 2026 voldaan wordt.

Toegewezen dienst	KPI/ randvoorwaarde	Criterium	Inschatting haalbaar voor 1 april 2026		Status (1/10/2024 - 30/9/2025)	Geef per randvoorwaardekpi een toelichting op de status (ook degene die al voldoen!). Beschrijf de resultaten van de afgelopende maatregelen, de voortgang van de lopende maatregelen en een planning indien de maatregelen nog een zijn opgestart.	Datum Gerberig (voor 30E of AA dat de KPI is gehaald
			Plan van Aanpak	Jgb (1/4/2024-30/11/2024)			
ODH	n.v.t.	Randvoorwaarde	1	Alle beleidsplannen zijn overzandhaven	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	n.v.t.	Randvoorwaarde	2	De governance is regelzich, er is onafhankelijkheid en de directeur heeft mandaat	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	
ODH	n.v.t.	Randvoorwaarde	3	De OD is v.w.b. de omzet in staat om onderzoeksbeid te maken tussen taken	Deze KPI wordt	Deze KPI wordt	
ODH	KPI 1	Efficiency	4	Omzet beschikken inclusief milieuclaims € 16,5 mln	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	
ODH	KPI 1	Efficiency	5	Omzet beschikken inclusief milieuclaims € 16,5 mln	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	
ODH	KPI 1	Omvang	6	In 80% in vaste dienst van het totaal aantal FTE	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	KPI 2	Kwaliteit	8	IO wordt voldaan aan de (vigerende) kwaliteits-criteria basis- en plus-taken	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	
ODH	KPI 3	Innovatie	9	Komt er een innovatie-agenda?	Deze KPI wordt	Deze KPI wordt	
ODH	KPI 3	Innovatie	10	Innovatiebudget > 1% begroting?	Deze KPI wordt	Deze KPI wordt	
ODH	KPI 4	Continuiteit	11	Uitbreiding met het milieu gerelateerde pluktaken mogelijk?	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	KPI 4	Continuiteit	12	Waarden basisrecht in CAR van terugvinden van milieu-gerelateerde pluktaken	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	KPI 4	Continuiteit	13	Opleidingsbudget > 2%	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	KPI 4	Continuiteit	14	Zuver perspectief	Deze KPI wordt	Deze KPI wordt	
ODH	KPI 4	Continuiteit	15	Intensieve samenwerking met andere OD's?		Deze KPI wordt	
ODH	KPI 5	Sturing	16	Businessintelligence (BI) strategie	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	KPI 5	Sturing	17	Opleidingsbudget > 3% kunnen			
ODH	KPI 5	Sturing	18	Business Intelligence (bi) strategie	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	
ODH	KPI 5	Sturing	19	Capaciteit Business Intelligence/ > 3 FTE	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	
ODH	KPI 6	Congruentie	20	Congruentie en samenhang werkpakket	Voldoet o.b.v.	Voldoet o.b.v.	

Legenda voor OD	
	Voldoet op dit moment
	Het is aannemelijk dat op 1 april 2026 voldaan wordt.
	Het is de vraag of er op 1 april 2026 voldaan wordt.
	Het is niet aannemelijk dat op 1 april 2026 voldaan wordt.

Opgenda	
Volgens de zelftoets september 2023 wordt voldaan aan de kpi/randvoorwaarde	Voldoet o.b.v. de zelftoets sept
- Kr wordt op dit moment al voldaan aan de randvoorwaardenkp.	
- De geformuleerde maatregel in het PvA of voortgangsrapportage lijkt afdoende te zijn om het gestelde doel te realiseren; **de** de OD lijkt binnen de eigen invloedsfeer in staat te zijn de maatregel op tijd te realiseren.	
-Acties zijn op dit moment nog globaal in het PvA of voortgangsrapportage beschreven; **of** De OD geeft aan dat uitwerking van de maatregel in de (verdere) toekomst pas plaatsvindt.	
-Actie ontbreekt in het PvA of voortgangsrapportage of de actie onvoldoende is uitgewerkt; **of** De haalbaarheid van de actie wordt betwijfeld door de beperkte invloedssfeer van de OD. Kr is op dit moment nog te onduidelijke of grote bestuurlijke of financiële/ afhankelijkheid; **of** Een OD geeft aan niet te willen of te kunnen voldoen aan het criterium.	

Criterium	Randvoorwaarde	Omschrijving
3	Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen	Zowel gemeenten als provincies hebben werkzaamheden die tot het basistakenpakket (btp) behoren. Dit is vastgelegd in artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit in combinatie met bijlage VI. Het basistakenpakket is onder de Omgevingswet op een aantal onderdelen gewijzigd ten opzichte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Klik hier voor meer informatie over het basistakenpakket. Zo behoren bijvoorbeeld de VTH-taken van alle in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen milieubelastende activiteiten (MBA's) tot het basistakenpakket. Voor de provincie bijvoorbeeld betekent dit dat de VTH-taken van de aanleg en het gebruik van open bodemenergiesystemen (OBES) met de komst van de Omgevingswet tot het basistakenpakket behoren.
4	De governance is ingericht en er is onafhankelijkheid, en de directeur heeft mandaat.	De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (goede relatie en heldere afspraken), onafhankelijkheid en gezag. Het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat (goed leiderschap).
5	De OD is voor wat betreft de omzet in staat onderscheid te maken tussen taken (basistaken, milieugerelateerde taken en niet-milieugerelateerde taken).	Voor de minimale omvang (KPI 1) telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieugerelateerde plustaken. Er moet daarom een duidelijk onderscheid zijn tussen deze taken en de niet-milieugerelateerde plustaken op de begroting. Plustaken die niet-milieugerelateerd zijn, zijn gebruiksvergunning en de gemeentelijke BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kap en Sloop).

Criterium	Kpi	Omschrijving
	KPI 1 - Omvang	
6	De omvang van het regionaal werkprogramma is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023).	Voor het vaststellen van de ondergrens van het regionale werkprogramma is gekeken naar de benodigde minimale capaciteit in het primaire proces (inclusief juridische ondersteuning, ketentoezicht, BOA, specialismen crisisbeheersing en piketdienst). Op basis daarvan is de minimale omzet bepaald. Deze omzet betreft alleen de basistaken en de milieugerelateerde plustaken (zie ook randvoorwaarde 3). Omdat voldoende overhead bijdraagt aan de robuustheid en om de discussie over de opbouw van de overhead te voorkomen, is de ondergrens voor de omzet inclusief overhead. Bijlage 4 van de eindnotitie van pijler 1 van het IBP VTH beschrijft een leidraad ter inspiratie voor het komen tot de minimale benodigde capaciteit. Hieruit valt ook op te maken welke werkzaamheden toebehoren tot de milieutaken.
7	Minimaal 80% van de medewerkers is in vaste dienst van de organisatie.	Minimaal 80% van het totale personeelsbestand is in vaste dienst van de organisatie. Oftewel: er is maximaal 20% inhuur. Waar aanvankelijk deze kpi zich richtte op de medewerkers die onderdeel zijn van het primaire proces, is in het toetsingskader dit onderscheid niet langer aanwezig en wordt er gekeken naar het percentage van het totaal aantal fte's.
	KPI 2 - Kwaliteit	
8	De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken: kritieke massa, procescriteria, competenties.	Deze kpi richt zit op de vigerende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basis- als plustaken. Per 1 januari 2026 zijn dat de kwaliteitscriteria 3.0. Een dienst moest zich ervan bewust zijn dat het voldoen aan de kwaliteitscriteria een continu proces is, aangezien regelmatig de kwaliteitscriteria worden geactualiseerd. Zo gold bijvoorbeeld ten tijde van de zelftoets de kwaliteitscriteria 2.3. Het is goed mogelijk dat de dienst hier wel aan voldeed, maar nog niet getoetst heeft aan de kwaliteitscriteria 3.0 die nu gelden. De dienst moet op 1 april 2026 aan de dan geldende kwaliteitscriteria voldoen.
	KPI 3 - Innovatie	
	De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie, hetgeen blijkt uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie.	
9	Er is een innovatie-agenda	De omgevingsdienst heeft een innovatieagenda met daarin een visie op innovatie, met daaraan gekoppeld een meerjarig innovatieprogramma (met projecten) dat jaarlijks wordt geëvalueerd en geactualiseerd.
10	Voor de uitvoering van de innovatie-agenda wordt ten minste 1% van de begroting ter beschikking gesteld	Deze kpi richt zich op het borgen van het innovatiebudget om de innovatieagenda uit te voeren. Het innovatiebudget is op de volgende wijze geborgd: • Het innovatiebudget betreft een aparte post in de meerjarenbegroting. • Het budget is structureel (meerjarig) geraamd en vrij te besteden door de dienst. • Het innovatiebudget is bedoeld ter financiering van projecten uit de innovatieagenda. • De projecten kennen een begin- en een einddatum. Het innovatiebudget is niet bedoeld ter dekking van structurele activiteiten of ter dekking van de structurele lasten die voortvloeien uit de innovatie. • Afhankelijk van de aard van de innovatie kan het budget worden ingezet voor eigen personeel, inhuur of de implementatiekosten van investeringen. • De wijze waarop het budget is gefinancierd (deelnemersbijdrage, cofinanciering) is vrij. • De omvang van het budget is voldoende om minimaal de ambities uit de innovatieagenda te realiseren en bedraagt tenminste 1% van de begrotingsomvang.
	KPI 4 - Continuïteit	
	De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en	
11	Uitbreiding met niet-milieutaken gerelateerde plustaken mogelijk?	Zijn er in verband met het efficiënter kunnen werken (o.a. door robuustere overhead) mogelijkheden voor de uitbreiding met niet-milieugerelateerde plustaken, waarbij de uitgebreide taken voldoen aan de kwaliteitscriteria? Het gaat hierbij niet alleen om de programmatische mogelijkheid (deelnemers kunnen meer niet-milieugerelateerde taken afnemen), maar vooral of het aannemelijk is dat deelnemers meer niet- milieugerelateerde taken willen afnemen. **Let op: dit gaat dus over de niet-milieugerelateerde taken!**
12	Zijn afspraken toereikend in GR van terugnemen (milieu-gerelateerde) plustaken?	Zijn er afspraken in de Gemeenschappelijke Regeling over het terugnemen van niet-milieugerelateerde taken en zijn deze afspraken toereikend? Deze kpi verlangt dat er inzicht gegeven wordt in de aard van de afspraken. Een afspraak is toereikend als vanwege de afspraak, bij het terugnemen van milieugerelateerde plustaken, de omgevingsdienst nog altijd robuust is.
13	Is de weerstandsratio ≥ 0,8?	De omgevingsdienst dient, conform de voorschriften uit de BBV, bij de begroting en jaarrekening het weerstandsvermogen in beeld te brengen. De hoogte van de weerstandsratio voldoet aan de volgende eisen: • De weerstandsratio van de omgevingsdienst heeft minimaal een waarde van 0,8 en een streefwaarde van 1,0. • Hiervan kan worden afgeweken als expliciet (in de GR of in beleidsregels) is vastgelegd dat (bepaalde) risico's worden opgevangen door deelnemers. • De omgevingsdienst heeft afspraken vastgelegd op welke wijze het weerstandsvermogen wordt aangevuld, als de weerstandsratio in enig jaar lager dan onder het minimumniveau komt. • Er vindt jaarlijks een actualisatie van de bepaling van het weerstandsvermogen plaats, waarbij ook de mogelijke financiële impact van risico's wordt geactualiseerd.
14	Fusie-perspectief	Feitelijk is dit niet een kpi. Het is immers geen norm waar men aan moet voldoen. Wel kan het zijn dat een fusie een oplossing is als het voldoen aan de robuustheidscriteria niet te bereiken is met uitbreiding van taken of opplussen van capaciteit. Daarom wil men inzicht in de mogelijkheden voor fusies, gelet op het voldoen aan de omzetnorm voor basis- en milieugerelateerde plustaken en de vereiste congruentie met het werkgebied. In het toetsingskader is daarom ruimte om aan te geven of er fusiemogelijkheden zijn, of er al gesprekken gevoerd zijn en of met de beoogde fusie voldaan gaat worden aan de robuustheidscriteria. **Let op: deze kpi is niet van invloed op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria!**
15	Intensieve samenwerking met andere OD's?	Net als bij het fusieperspectief is dit geen kpi die genormeerd is en waar men aan moet voldoen. In sommige gevallen kan een omgevingsdienst door samenwerking met andere OD's voldoen aan bepaalde robuustheidscriteria. Op het gebied van innovatie wordt bijvoorbeeld vaak samengewerkt, maar ook door te focussen op bepaalde kennisgebieden is het mogelijk zelfstandig te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Het ministerie van IenW wil graag inzicht in de aanwezige samenwerking met andere OD's. **Let op: deze kpi is niet van invloed op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria!**
	KPI 5 - Sturing	
	De dienst kan de relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie-gestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van	
16	Is er een opleidingsprogramma?	Elke omgevingsdienst heeft een opleidingsprogramma met daarin opgenomen het reguliere onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden én de benodigde investeringen in opleiding en training ten behoeve van nieuwe kennis, kunde en vaardigheden.
17	Besteed de omgevingsdienst ten minste 3% van het loonkostenbudget aan opleidingen?	De opleidingsuitgaven voor het onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden bedraagt tenminste 3% van de het loonkostenbudget. De begroting dekt de benodigde middelen voor de uitvoering van het opleidingsprogramma. De gehanteerde definities voor de opleidingsuitgaven en het loonkostenbudget zijn conform het A&O fonds gemeenten. • Loonkostenbudget: het loonkostenbudget is de totale begrote loonsom (salarislasten + IKB + werkgeverslasten) voor het ambtelijk apparaat zoals opgenomen in de begroting. Om het percentage vast te stellen wordt budget voor inhuur van extern personeel niet tot de begrote salarislasten gerekend. • Opleidingsuitgaven: onder opleidingsuitgaven vallen in beginsel alle begrote kosten die voor rekening van de omgevingsdienst komen, dus inclusief die van studiemateriaal, examens en de salariskosten van ambtenaren die zich uit hoofde van hun functie met scholing bezighouden. Hieronder vallen niet de kosten van doorbetaling van salaris in geval van scholing tijdens het werk. Ook de tijdsinzet van medewerkers voor het volgen van een opleiding valt niet onder opleidingsuitgaven. In de praktijk zien we dat personeel niet alleen wordt opgeleid door het volgen van externe opleidingen, maar ook intern opgeleid wordt. Dit kan zich zowel uiten in verschillende vormen van kennisdeling als in het opzetten van traineeprogramma's. In lijn met de definitie van opleidingsuitgaven is de tijd die de medewerker die geschoold wordt geen onderdeel van de opleidingsuitgaven. De benodigde tijd van de medewerker die de andere medewerker schoolt (en dus niet kan besteden aan het primaire proces), kan wel meegerekend worden tot de opleidingsuitgaven.
18	Is er een Business Intelligence-strategie?	Business Intelligence verwijst naar de strategieën, technologieën en methoden die worden gebruikt om gegevens te verzamelen, verwerken, analyseren en presenteren om beter geïnformeerde beslissingen te nemen. Het omvat het transformeren van gegevens in bruikbare informatie en kennis, waardoor er inzicht ontstaat in trends, prestaties en de impact van acties. Van belang is dat iedere omgevingsdienst in staat is om gegevens te vertalen naar informatie, en dat de diensten over een dashboard beschikken waarmee de organisatie in samenhang kan sturen op productie (pdc), resultaten (naleefgedrag, klachten, tevredenheid), personele inzet (kwaliteitscriteria, formatie, bezetting, productiviteit) en kosten (kengetallen, kostprijs). Deze kpi verlangt dat de omgevingsdienst beschikt over een strategie voor Business Intelligence die het volgende beschrijft: • De nul-situatie: hoe de organisatie gegevens verzamelt, analyseert en benut om beslissingen te nemen. • De ambities, het beoogde resultaat en hoe dat te realiseren. • Een jaarprogramma met financiële onderbouwing. • Actualisatie, minimaal eens in de 4 jaar. Er wordt dus niet gezocht naar het beschrijven van alle middelen die de dienst inzet en die onder BI vallen; echter deze kpi verlangt de aanwezigheid van een BI-strategie zoals hierboven beschreven.
19	Heeft de omgevingsdienst ten minste drie medewerkers (3 fte) in dienst die hun tijd besteden aan Business Intelligence?	Een omgevingsdienst heeft minimaal 3 medewerkers (3 fte) in dienst voor businessintelligence, waaronder een projectleider/programmamanager.
	KPI 6 - Congruentie	
	De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.	
20	Congruentie en samenhang werkgebied	Is het werkgebied congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgaven? In de oorspronkelijke opzet van de omgevingsdiensten was het voornemen om het werkgebied van een omgevingsdienst te laten samenvallen met een veiligheidsregio. De werkgroep robuuste omgevingsdiensten van pijler 1 heeft dit echter losgelaten omdat congruentie met de veiligheidsregio niet bij alle regio's leidt tot het kunnen voldoen aan de normen voor robuustheid. Congruentie is daarom uitsluitend een optie voor een omgevingsdienst om robuust te worden indien ook aan de andere eisen wordt voldaan. Congruentie met de veiligheidsregio wordt in dat kader niet per se als de heilige graal gezien.

OD	KPI/ randvoorwaarde		Criterium	Taxatie Plan van Aanpak (april 2024) Staat in PvA	Taxatie Plan van Aanpak (april 2024) Haalbaar voor 1-4-2026?	Taxatie 1e voortgangsrapportage (april 2024 - november 2024) Staat in VP	Taxatie 1e voortgangsrapportage (april 2024 - november 2024) Haalbaar voor 1-4-2026	Toelichting taxatie 1e voortgangsrapportage: Duiding Ambient	Toelichting taxatie 1e voortgangsrapportage: Toelichting welke informatie geleid heeft tot wijziging oordeel haalbaarheid (indien aan de orde)
ODH	Randvoorwaarde	n.v.t.	3 Alle gemeenten en provincies nemen deel en alle basistaken zijn overgedragen	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Randvoorwaarde	n.v.t.	4 De governance is ingericht en er is onafhankelijkheid en de directeur heeft mandaat	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Randvoorwaarde	n.v.t.	5 De OD is v.w.b. de omzet in staat onderscheid te maken tussen taken	0		0		Uit het gesprek tussen ODH en IenW van 11 oktober 2024 volgt dat ODH geen onderscheid maakt tussen taken voor wat betreft omzet. maar kan voldoen aan de randvoorwaarde als ze, net als ODNZKG, een eenmalige analyse uitvoeren. Uit de voortgangsrapportage volgt dat ODH bezig is met deze analyse. Door het ontbreken van een planning scoort ODH voor nu nog 'oranje'.	De ODH scoort oranje doordat de planning voor de eenmalige analyse nog ontbreekt.
ODH	Omvang	KPI 1	6 Omzet en basistaken incl. milieutaken ≥ € 16,5 mln	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Omvang	KPI 1	7 ≥ 80% in vaste dient van het totaal aantal fte	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Kwaliteit	KPI 2	8 Voldaan aan de kwaliteitscriteria basis- en plustaken: kritieke massa, procescriteria, competenties	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Innovatie	KPI 3	9 Komt er een innovatie-agenda?	0	1	0	1	Uit de voorgangsrapportage volgt dat de vijf Zuid-Hollandse OD's een projectgroep zijn gestart die zal leiden tot een gezamenlijke innovatie-agenda. Omdat ODH ook een eigen innovatie-agenda wil hebben, is hiervoor ook een werkgroep gestart. Wij zien graag in de volgende voortgangsrapportage een update over de planning. Wij gaan er nu vanuit dat de planning zoals opgenomen in het plan van aanpak nog altijd actueel is en de agenda in Q4 2024 in concept gereed was en de vormgeving in Q4 2025 gereed.	
ODH	Innovatie	KPI 3	10 Innovatiebudget ≥ 1% begroting?	0	1	0	1	In de voortgangsrapportage wordt vermeld dat het innovatiebudget is opgenomen in de begroting van 2025. Wij gaan er vanuit dat deze bevestiging betekent dat het innovatie-budget minstens 1% van de begroting bevat én de dienst voornemens is dit budget structureel op te nemen in de begrotingen voor 2026 en verder.	
ODH	Continuïteit	KPI 4	11 Uitbreiding met niet-milieutaken gerelateerde plustaken mogelijk?	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Continuïteit	KPI 4	12 Afspraken toereikend in GR van terugnemen (milieugerelateerd) plustaken	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Continuïteit	KPI 4	13 Weerstandsratio ≥ 0,8?	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Continuïteit	KPI 5	14 Fusie-perspectief	0		0	Deze KPI wordt niet beoordeeld op robuustheid.		
ODH	Continuïteit	KPI 5	15 Intensieve samenwerking met andere OD's?	0	1	0	Deze KPI wordt niet beoordeeld op robuustheid.		
ODH	Sturing	KPI 5	16 Opleidingsprogramma	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	1	Uit de voortgangsrapportage volgt dat het opleidingsprogramma in de voorjaarsnota van 2025 wordt opgenomen.	
ODH	Sturing	KPI 5	17 Opleidingsbudget ≥ 3% loonsom			0		De ODH heeft in de voortgangsrapportage geen informatie aangeleverd waaruit blijkt dat ze voornemens zijn 3% van de loonsom aan opleidingsbudget te reserveren. Uit het plan van aanpak volgt dat ODH niet streeft naar 3% en daarom blijft ODH oranje scoren op dit punt.	
ODH	Sturing	KPI 5	18 Businessintelligence (BI) strategie	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Sturing	KPI 5	19 Capaciteit BI ≥ 3 fte	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		
ODH	Congruentie	KPI 6	20 Congruentie en samenhang werkgebied	n.v.t.	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023	0	Voldoet o.b.v. zelftoets sept 2023		

OD		Taxatie Plan van Aanpak (april 2024) Staat in PvA	Taxatie Plan van Aanpak (april 2024) Haalbaar voor 1-4-2026?	Taxatie 1e voortgangsrapportage (april 2024 - november 2024) Staat in VP	Taxatie 1e voortgangsrapportage (april 2024 - november 2024) Haalbaar voor 1-4-2026	Toelichting taxatie o.b.v. 1e voortgangsrapportage	Toelichting rode en oranje vlakken uit de onderliggende duiding per OD o.b.v. 1e voortgangsrapportage
ODH	Inschatting of OD per 1 april 2026 robuust is	n.v.t.	1	n.v.t.	1	Op een aantal kanttekeningen na is het aannemelijk dat de ODH op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Uit de voortgangsrapportage blijkt dat ODH een analyse uitvoert die inzicht geeft in het onderscheid aan taken voor wat betreft de omzet; de planning is echter onduidelijk. Ook is onduidelijk of het opleidingsbudget voldoet aan de norm.

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-2025/99116

Bijlage(n)
1

Datum 8 mei 2025
Betreft Maatregelen en wetsvoorstel versterking VTH

Geachte voorzitter,

Met deze brief ontvangt de Kamer informatie over de maatregelen die worden genomen om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) milieu te versterken. Het gaat om een breed pakket aan maatregelen, waarvan wijziging van wet- en regelgeving onderdeel uitmaakt.

De commissie Van Aartsen concludeerde in 2021 in het rapport 'Om de leefomgeving' dat het VTH-stelsel milieu niet goed functioneert en wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Sindsdien zijn door alle stelselpartijen al stappen gezet om het VTH-stelsel milieu te versterken, onder andere binnen het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH). Maar, we zijn er nog niet. Zoals aangegeven in de Kamerbrieven van 19 maart 2024[1] en 5 december 2024[2] is het nodig om, vanuit de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de staatssecretaris van IenW, te werken aan de versterking van het stelsel. Deze versterking vindt plaats door middel van een breed pakket aan maatregelen, waaronder een wijziging van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling.

De Kamer heeft tijdens het commissiedebat VTH van 10 december jl. aandacht gevraagd voor onder andere de vastlegging van de robuustheidscriteria, de wettelijke borging van de Staat van VTH, het versterken van de regie vanuit het Rijk en het basistakenpakket. Deze onderwerpen komen terug in het pakket aan maatregelen dat hierna wordt toegelicht.

Wijziging regelgeving in verband met versterking VTH-stelsel milieu
Versterking van het VTH-stelsel milieu vraagt om aanpassing van regelgeving. Voor een aantal aanpassingen kan op korte termijn een wetsvoorstel worden aangeboden voor internetconsultatie. Dit wetsvoorstel ziet onder meer op het creëren van een grondslag voor de robuustheidscriteria en de Staat van VTH, en instrumentarium voor de staatssecretaris om in te grijpen in het stelsel. Voor een aantal andere aanpassingen is meer voorbereidingstijd nodig. Het gaat onder meer om de digitalisering van het VTH-stelsel, een mogelijke wettelijke verankering van het Bestuurlijk Omgevingsberaad en een mogelijke uitbreiding

[1] Kamerstuk 22343, nr. 394.
[2] Kamerstuk 22343, nr. 405.

van het toepassingsbereik van de kwaliteitscriteria. Om de aanpassingen die praktisch rijp zijn voor internetconsultatie niet op te houden, is ervoor gekozen om op korte termijn een wetsvoorstel in procedure te brengen met de aanpassingen waarvoor de voorbereiding al ver genoeg is gevorderd en op een later moment een tweede wetsvoorstel in procedure te brengen met daarin de onderwerpen die meer voorbereidingstijd nodig hebben.

Het wetsvoorstel dat binnenkort in internetconsultatie gaat, regelt de volgende punten, die nader uitgewerkt en toegelicht zullen worden in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting.

- Er wordt voorgesteld een grondslag te creëren om de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vast te stellen bij AMvB. Tevens wordt voorgesteld de kringen van gemeenten op te heffen; het werkgebied van een omgevingsdienst moet overeenkomen met één of meerdere veiligheidsregio's, waarbij een uitzonderingsmogelijkheid wordt opgenomen voor omgevingsdiensten die op 1 april 2026 voldoen aan de robuustheidscriteria.
- Er wordt voorgesteld de Staat van VTH wettelijk te verankeren. De visitaties door omgevingsdiensten en de VTH-onderzoeken die de ILT uitvoert, vormen belangrijke input voor de Staat van VTH.
- In het wetsvoorstel wordt voorgesteld een mogelijkheid voor de staatssecretaris van IenW te introduceren om, met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen, als ultimum remedium in te grijpen als uit de kwaliteitsindicatoren in de Staat van VTH blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering hiertoe aanleiding geeft. Bijvoorbeeld als bepaalde gemeenten of provincies belemmeren dat een omgevingsdienst kan voldoen aan de robuustheidscriteria.
- Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische wijzigingen door te voeren en een aantal omissies te herstellen die zijn ontstaan bij de overgang van de Wabo naar de Omgevingswet.

De verwachting is dat het eerste wetsvoorstel rond de zomer voor openbare internetconsultatie wordt aangeboden.

Wijziging van het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling
Parallel aan het wetsvoorstel wordt gewerkt aan een voorstel tot wijziging van het Omgevingsbesluit en van de Omgevingsregeling. Voorgesteld zal worden de robuustheidscriteria en de indicatoren voor de Staat van VTH op te nemen in het Omgevingsbesluit. Tevens worden aanpassingen voorzien in de artikelen van het Omgevingsbesluit om ervoor te zorgen dat interbestuurlijk toezicht effectiever kan worden ingezet.

Ook bestaat het voornemen om het basistakenpakket te verbreden. De uitzonderingen benoemd onder bedrijfstak overstijgende activiteiten zullen worden opgeheven. Dit maakt het basistakenpakket beter uitlegbaar en duidelijker. Hiermee wordt eveneens uitvoering gegeven aan de toezegging aan het lid Wingelaar[3], gedaan in het Commissiedebat VTH van 10 december jl. Ook wordt onderzocht of de toepassing van de Wet BIBOB[4] deel kan uitmaken van het basistakenpakket.

[3] TZ202501-074.
[4] Op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) kunnen overheidsinstanties een screening laten uitvoeren naar personen of bedrijven waarmee de overheid zaken wil doen.

Overige maatregelen
De voorgenomen wijzigingen van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling zijn onderdeel van een breder pakket aan maatregelen ter versterking van het VTH-stelsel milieu. Niet alle benodigde verbeteringen vereisen wijziging van wet- en regelgeving. De benodigde maatregelen die zijn opgenomen in het traject om wet- en regelgeving te wijzigen en de maatregelen die daarbuiten worden opgepakt, vormen één samenhangend geheel. In aanvulling op wet- en regelgeving wordt ingezet op de volgende maatregelen:

- Naar aanleiding van een advies van de ILT[5] en zoals aangegeven in de Kamerbrief van 24 oktober 2024[6] gaan het ministerie van IenW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en vier provincies samen werken aan het verduidelijken van de invulling van de provinciale coördinatietaak[7].
- Het afleggen van horizontale verantwoording heeft reeds een wettelijke basis. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het informeren van de gemeenteraad en provinciale staten door het college van burgemeesters en wethouders respectievelijk gedeputeerde staten, wanneer adviezen of ontwerpbesluiten van omgevingsdiensten niet worden overgenomen door het bevoegd gezag. Omdat er onvoldoende bekendheid is over de reeds bestaande mogelijkheden, wordt gewerkt aan een plan om deze onder de aandacht te brengen.
- Zoals reeds aangegeven in de brief van 15 april 2025[8] wordt verkend hoe de adviestaak van omgevingsdiensten kan worden geborgd.
- Vanuit de stelselverantwoordelijkheid wil de staatssecretaris, met de stelselpartijen, komen tot een gezamenlijke prioriteitsstelling. In verband daarmee wordt een verkenning uitgevoerd naar het opstellen van een landelijke uitvoeringsagenda VTH waarin landelijke prioriteiten opgenomen kunnen worden. Te denken valt aan VTH-prioriteiten die worden gesteld vanuit de Europese Unie en aandachtspunten die naar voren komen uit de Staat van VTH.

Met dit pakket aan maatregelen wordt enerzijds zorggedragen voor de borging van behaalde resultaten uit het IBP VTH die hun nut en waarde hebben bewezen; voor een toekomstbestendig VTH-stelsel is zorgvuldige wettelijke borging van belang. Anderzijds betreft het nieuwe instrumenten en wijzigingen in het stelsel die niet direct uit het IBP VTH voortkomen. Deze maatregelen zijn nodig om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren en de regierol van de staatssecretaris te verstevigen. Dit totaalpakket aan voorgenomen maatregelen heeft tot doel het VTH-stelsel milieu te versterken en daarmee te zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel worden andere partijen op gepaste momenten betrokken. Uw Kamer wordt geïnformeerd als het wetsvoorstel voor openbare internetconsultatie wordt aangeboden.

[5] Coördinatietaak van provincies, signalerend onderzoek werking VTH-stelsel milieu | Rapport | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).
[6] Kamerstuk 28.663, nr. 401.
[7] Artikel 18.26 Omgevingswet.
[8] Kamerstuk 22 343, nr. 419.

Hoogachtend,

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

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ons Kenmerk
IENW/BSK-2025/99116

C.A. Jansen