

AGENDA

Deelnemers	Leden algemeen bestuur
Van	ODMH
Onderwerp	Vergadering van het algemeen bestuur van de ODMH
Datum	12 maart 2026
Tijd	10.30 – 12.00 uur
Locatie	ruimte 184/186, ODMH, Thorbeckelaan 5, Gouda

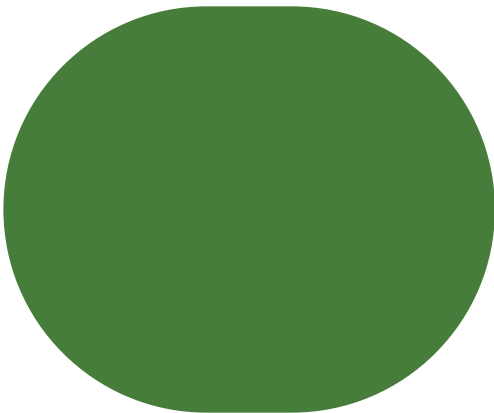
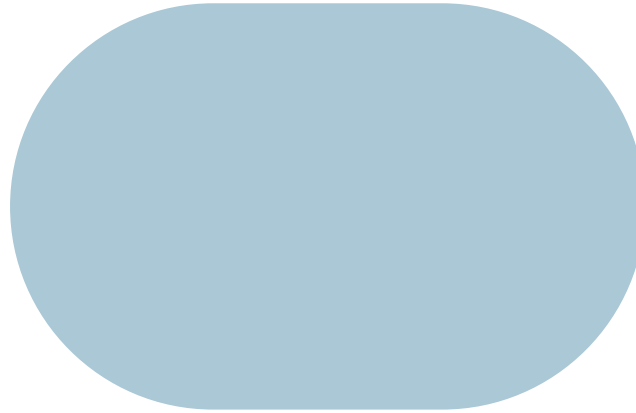
1. Opening en mededelingen
 - a. Terugkoppeling bestuurlijke begeleidingscommissie 22 januari 2026 en samenwerkprogramma 5 Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten 2026
 - b. Terugkoppeling landelijke ontwikkelingen
 - c. Brief ministerie BZK Cyberbeveiligingswet
 - d. Staat van VTH
 - e. Evaluatie FKGR
 - f. Stand van zaken herinrichting en groot onderhoud/verduurzaming Midden-Hollandhuis
2. Vaststelling agenda
3. Conceptverslag AB-vergadering d.d. 20 november 2025 (ter vaststelling)
4. Uitgangspuntennotitie 2027 (ter vaststelling)
5. Presentatie evaluatie Wkb
6. Presentatie ruimtelijke advisering gebiedsontwikkeling
7. Rondvraag
8. Sluiting



Innovatieprogramma
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland



Samen slimmer





Dit innovatieprogramma wordt aangeboden aan de bestuurders van de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Het laat zien hoe wij samen slimmer werken aan betere vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies – en wat dit betekent voor ons dagelijks werk én voor inwoners en bedrijven.



Samen sterker
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland

Samen slimmer

Wij bundelen onze kracht als vijf omgevingsdiensten, zodat we samen kunnen innoveren en Zuid-Holland schoner, sterker en toekomstbestendig maken.



**Omgevingsdienst
West-Holland**



Inhoudsopgave

Inleiding

Innovatie voor de 5 OD's Z-H

Cultuur

Onze ambitie

Proces in 2025

Werkwijze vanaf 2026

Portfoliomanagement

Rollen en verantwoordelijkheden vanaf 2026

Projecten 2026

Inleiding

Samen slimmer

Om heel Zuid-Holland te laten genieten van een schoner milieu en een prettige plek voor mens, dier en natuur, werken in de regio vijf omgevingsdiensten samen. We kijken over onze eigen grenzen heen, staan samen sterker en leren van elkaar.

Uiterlijk 1 april 2026 moeten we ieder afzonderlijk voldoen aan het robuustheids criterium Innovatie, zoals opgenomen in het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH). Omdat een groot deel van onze taken overeenkomen, stellen we samen een innovatieprogramma op. Een programma met gezamenlijke projecten, maar ook met een methodiek die ervoor zorgt dat dit als samenhangend programma functioneert. Hieronder vallen onder andere een jaarlijkse prioritering en bijstelling van projecten.

Door samen te innoveren voorkomen we dat elke omgevingsdienst het wiel opnieuw uitvindt. Versnippering, dubbele ontwikkelkosten en verschillen in aanpak tussen regio's zorgen voor onduidelijkheid en inefficiëntie. Samenwerking helpt die verschillen te verkleinen voor medewerkers, bedrijven en inwoners.

Elke dienst heeft aanvullend een eigen innovatieprogramma, in de meeste gevallen gebaseerd op dezelfde methodiek als dit gezamenlijke programma.



Omgevingsdienst
West-Holland





INNOVATIECULTUUR

Zo staan wij erin

Wat verstaan we onder innovatie? Welke taal gebruiken we met elkaar? Succesvol innoveren is elkaar begrijpen en aanvullen. Deze aanpak is daarvoor een start.

Bij de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten heerst enthousiasme om samen te werken. Een randvoorwaarde voor een gezamenlijk innovatieprogramma.

Dit programma legt zaken vast, maar tegelijkertijd willen we ruimte bieden voor creativiteit en het leren van briljante mislukkingen. Het continu stimuleren van de innovatiecultuur is dus belangrijk.

Dit is onze innovatiecultuur

Innovatie betekent niet dat iedereen vernieuwend moet zijn, maar wel dat ideeën gedeeld mogen worden, ook als ze nog niet af zijn. Experimenteren mag, zolang we ervan leren en resultaten delen met andere omgevingsdiensten. Een open innovatiecultuur leidt tot slimmere oplossingen voor ons werk en een betere aansluiting bij wat er buiten speelt.

Samen brengen we de beste innovaties verder - met focus, lef en een gedeelde toekomstvisie.

ONZE AMBITIE

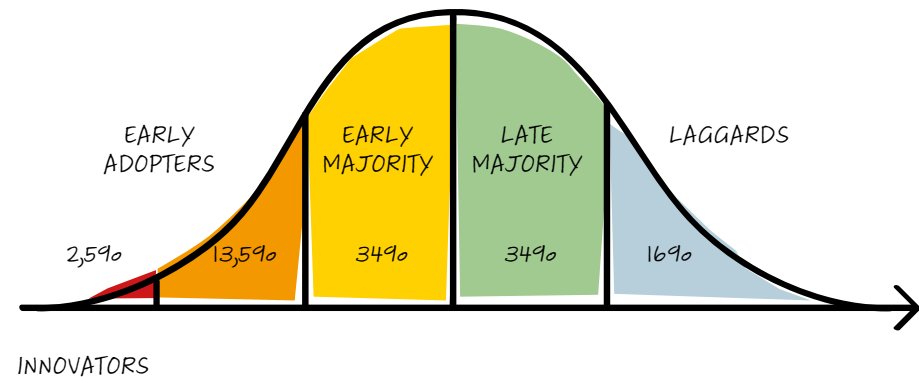
Innovatieve krachten bundelen

De samenwerking van de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten richt zich op het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van onze VTHA-taken (vergunningen, toezicht, handhaving en advies). Zo dragen we bij aan behoud en verbetering van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving in onze regio.

Kwaliteitsverbetering is een leer- en ontwikkelproces waarin wij ruimte bieden voor nieuwe ideeën. Daar hebben meerdere diensten baat bij. Door de samenwerking bundelen wij de innovatieve krachten. Gezamenlijk zien wij onszelf als early majority, voorlopers die de massa volgen. Dat wil zeggen dat we graag innoveren, maar weloverwogen en op basis van bewezen succes. We hebben immers verantwoording af te leggen.

Innovatie-adoptiecurve

Rogers - Diffusion of innovations, 1962



INNOVATIE VOOR VIJF OMGEVINGSDIENSTEN

Scope voor scope uitgelicht

Wanneer noemen we iets een innovatie en wanneer niet? We hebben ontwikkelingen onderverdeeld in vier scopes. Niet alles hoeft groots en vernieuwend te zijn om waardevol te zijn. Deze tabel helpt om realistische verwachtingen te scheppen over tijd, impact en inspanning.

Scope 0 Basis op orde

Denk aan onderhoud en beheer: voor ons geen innovatie.

Scope 1 Optimaal benutten

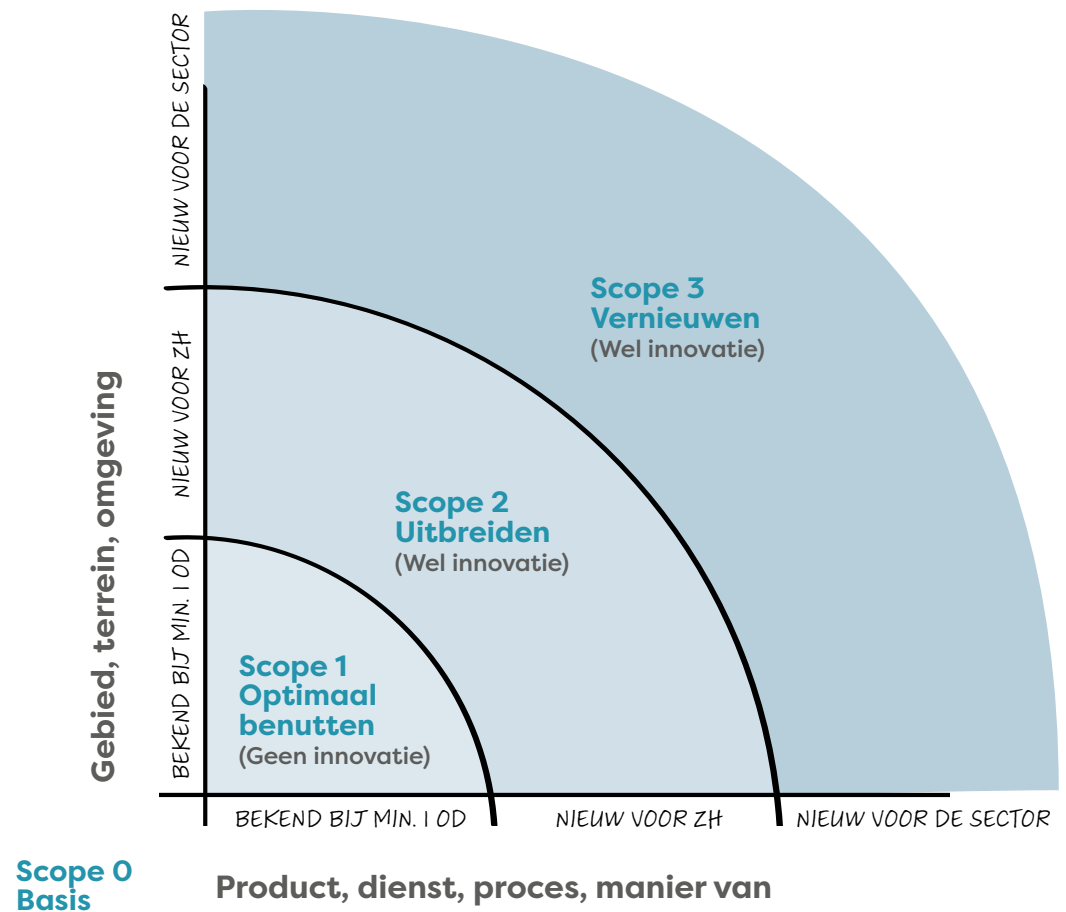
Denk aan leren van elkaar: voor ons geen innovatie.

Scope 2 Uitbreiden

Als het nieuw is voor de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten noemen wij het een innovatie.

Scope 3 Vernieuwen

Is het nieuw en niet eerder toegepast in de sector in Nederland? Dan is het een innovatie.



Overzicht kenmerken verbeteren, vernieuwen, innoveren

	Scope 1 Optimaal benutten (Geen innovatie)	Scope 2 Uitbreiden (innovatie type 1)	Scope 3 Vernieuwen (Innovatietype 2)
Definitie	Ontwikkeling is bekend bij minimaal één van de andere Zuid-Hollandse omgevingsdiensten	Ontwikkeling is nieuw voor de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten	Ontwikkeling is nieuw voor de omgevingsdiensten in Nederland
Doel	Elke dag beter	Optimalisering als gevolg van ingrepen in huidige werkwijze	Borgen continuïteit door tijdige inzet van innovatie en nieuwe werkwijzen
Ambitie	Klein, steeds enkele procenten op de KPI's en individuele processen	Substantieel	Substantieel op lange termijn, voldoende richting op korte termijn
Voorbeeldresultaten	5% lagere uitval in uitvoering, 10% hogere tevredenheid over onze dienstverlening	10% meer efficiëntie, 15% lagere kosten door meer samenwerking	Van 5% naar 10% meer uitvoering van nieuwe diensten en producten
Horizon	<1 jaar, elke 3 maanden resultaat	1 – 2 jaar	2 – 5 jaar
Aanpak	Korte analyses, praktische oplossingsrichtingen, hand in hand met uitvoering	Fundamentele analyses en oplossingsrichtingen, maar opgeknipt in behapbare moten voor uitvoering, agile	Een behapbare set aan strategische experimenten, niet te groot, niet te klein, gerichte experimenten, opschalen wat werkt
Reëel # per afdeling en dienst	Maximaal 7 parallel	Maximaal 5	Definieer er 1 – 15. Kies er maximaal 5 voor uitvoering
Overschrijdt huidige bedrijfsmodel	Nee	Deels mogelijk	Ja
Methodiek voorbeelden	Lean	BPR (Business Process Reengineering) PMI (PMI stelt normen en richtlijnen voor projectmanagement) BPM (Business Process Management, methode om bedrijfsprocessen te analyseren, verbeteren en optimaliseren.) BPO (Business Process Outsourcing, is het uitbesteden van bedrijfsprocessen zoals klantenservice, financiën, of IT-ondersteuning.)	Business Model Canvas

PROCES IN 2025

Onze projecten voor 2026

In 2025 hebben we gezamenlijk innovatieprojecten geselecteerd voor het innovatieprogramma 2026. Parallel hieraan hebben we visie, definities en het jaarlijks terugkerende selectieproces beschreven. De innovatiewensen van de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten zijn verzameld tot een groslijst. Deze lijst biedt een overzicht van per dienst ingediende innovaties, betrokkenheid bij voorstellen van andere omgevingsdiensten, de centrale thema's en de voortgang binnen de vijf omgevingsdiensten.

Uit de groslijst hebben we naar thema's ingedeeld en geprioriteerd en daaruit geschikte projecten voor 2026 gekozen. Hierbij hebben we gewerkt volgens de methodiek van portfoliomanagement.



WERKWIJZE VANAF 2026

Innovatieve krachten bundelen

Hoe ziet het proces van innoveren er vanaf 2026 uit? De innovatiecoördinatoren van de vijf omgevingsdiensten Zuid-Holland halen ideeën op via de bestaande samenwerkingsstructuren en verbanden. Deze ideeën zetten we op de groslijst van het Zuid-Hollandse innovatieprogramma. De volgende stap? Keuzes maken. Volgens de methodiek van portfoliomanagement kiezen we wat wel en wat niet.

De innovatiecoördinatoren bespreken de ideeën en bij instemming wordt een idee verder uitgewerkt in een projectplan (door inbrenger van het idee) en opgenomen in het concept-innovatieprogramma. We zoeken in het programma naar een balans tussen wat nieuw is voor de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en wat een volledig nieuwe innovatie is voor de sector. Bij niet akkoord wordt beoordeeld of het idee wel op de groslijst blijft staan. Er is nadrukkelijk ruimte voor evalueren en leren van briljante mislukkingen. Over het innovatieprogramma wordt besloten door de directeuren.

GROSLIJST EN KNOCK-OUT CRITERIA

Welke nemen we mee?

Welke innovaties gaan door naar de volgende ronde? De vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten hanteren als eerste stap de knock-out-fase met de volgende criteria.

Alleen de innovaties van de groslijst worden meegenomen die:

- waarde toevoegen aan alle vijf omgevingsdiensten
- een opdrachtgever hebben
- niet elders zijn belegd

Na de knock-out criteria volgen drie zogenaamde slagbomen die verder helpen met prioriteren.

PRIORITEREN

Drie slagbomen helpen ons verder

Eerste slagboom: Willen we het?

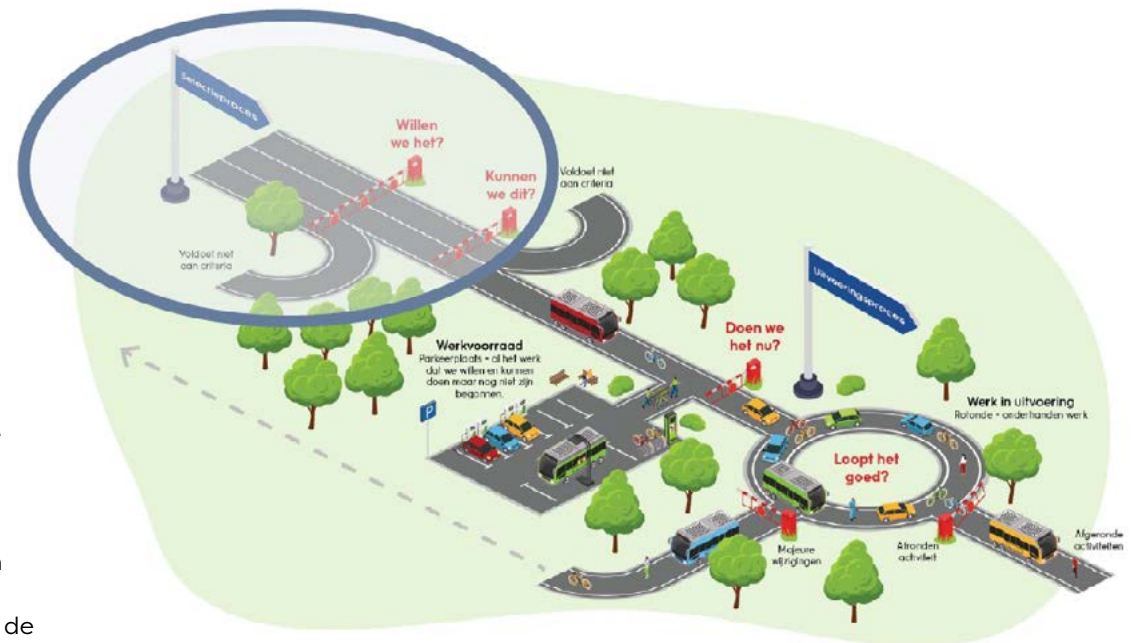
- In welke mate ondersteunt de innovatie de strategische doelen van de omgevingsdienst(en)?
- In welke mate is de opdracht een wettelijke of regelgevende verplichting?
- In hoeverre draagt de innovatie bij aan het oplossen van een (maatschappelijk) probleem?

Tweede slagboom: Kunnen we dit?

- Kan de innovatie binnen het beschikbare budget en de gestelde termijn worden gerealiseerd?
- Zijn de (personele en materiële) middelen beschikbaar om de innovatie uit te voeren?
- In welke mate past de opdracht binnen bestaande processen en systemen van de omgevingsdienst(en)?
- In welke mate kunnen de verwachte risico's bij de uitvoering van de opdracht worden verminderd?

Derde slagboom: Doen we het nu?

- Hoe verhoudt de prioriteit van deze innovatie(s) zich tot andere voorgestelde innovaties?
- Moet deze innovatie voorrang krijgen boven lopende innovatie binnen het huidige portfolio?
- Per wanneer moet de innovatie worden uitgevoerd?



STUREN

Rollen en verantwoordelijkheden vanaf 2026

Vanaf 2026 sluit de uitvoering van het innovatieprogramma zich aan bij het Samenwerkingsprogramma en valt het onder regie van het Programmteam van de samenwerking binnen Zuid-Holland. Het opstellen van een jaarlijks innovatieprogramma volgt een eigen proces, volgens de eerder beschreven eigen methodiek. Innovatieprojecten in uitvoering vallen binnen het Samenwerkingsprogramma onder de hoofden Bedrijfsvoering van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten. Het Programmteam verzorgt de gezamenlijke communicatie.

PROJECTEN 2026

1: App Milieuoverlast verwachting

Deze te ontwikkelen tool informeert de hierbij betrokken medewerkers van de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten over de kans op milieuoverlast. Dit door het combineren van relevante actuele gegevens met de resultaten van analyse van historische gegevens. De tool doet voorspellingen over meerdere vormen van overlast, zoals luchtvervuiling, geluidsoverlast en geurhinder. Dit project draagt bij aan een efficiëntere afhandeling van klachten en minder belasting voor de betrokken instanties.

[Naar projectplan >](#)

2: 4D Water- en Bodemsturend Portal

Dit project richt zich op het verkennen van de technische, organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden voor het realiseren van een 4D-portal voor dataverzameling, -integratie en -ontsluiting voor water en bodemsturend kaartmateriaal. Deze portal helpt ons bij onze gezamenlijke ambitie om gebiedsontwikkeling toekomstbestendig, integraal en datagedreven te maken. Door de data- en kennisbasis te versterken, ontstaat een fundament voor betere advisering aan gemeenten, een efficiëntere inzet van middelen en een consistente toepassing van de WBS- en 4D-ordeningsprincipes in Zuid-Holland.

[Naar projectplan >](#)

3: Provinciebrede omgevingsanalyse

Hoe formuleer je bij het opstellen van de omgevings- en risicoanalyse binnen Zuid-Holland als onderdeel van de regionale uitvoerings- en handavingsstrategie een eenduidige beleidslijn en minimale vereisten? Dit project helpt ons daarbij. In de omgevingsanalyse staan de maatschappelijke opgaven, de kansen en bedreigingen, de ontwikkelingen, trends en risico's die relevant zijn. De ambitie is ook om de toekomstige planningen tot actualisatie van het uitvoeringsbeleid VTTHA tussen omgevingsdiensten te synchroniseren. Hierbij gebruiken we de Handreiking Regionale beleidscyclus die in het IBP-VTH is ontwikkeld.

[Naar projectplan >](#)





Innovatieprogramma
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland

**Innovatie doen we niet naast ons werk,
maar om ons werk beter te maken. Samen
slimmer werken betekent samen leren,
kiezen en verbeteren. Altijd met oog voor de
leefomgeving van Zuid-Holland.**

Innovatieprogramma 2026	
Naam project	Milieuoverlast Verwachting App
Opdrachtgever	N.t.b.
Projectleider	Harmke Vlieg namens Zuid Hollands Datalab
Aanleiding (probleemstelling)	<p>In de huidige samenleving is er een groeiende behoefte aan transparantie en tijdige informatie over milieuoverlast voor omwonenden. Dit projectvoorstel richt zich op de ontwikkeling van een tool die de hierbij betrokken medewerkers van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten informeert over de kans op milieuoverlast, door het combineren van relevante actuele gegevens met de resultaten van analyse van historische gegevens. Dit draagt bij aan een efficiëntere afhandeling van klachten en minder belasting voor de betrokken instanties.</p> <p>Dit project zal niet alleen de transparantie en communicatie verbeteren, maar hierdoor ook kunnen bijdragen aan een gezondere en veiligere leefomgeving.</p> <p>Overlast door incidenten en calamiteiten heeft vanzelfsprekend een onvoorspelbaar karakter. Een groot deel van de overlast is echter wel goed voorspelbaar. Niet alleen omdat de oorzaken een planmatig karakter kennen (denk aan evenementen, ontheffingen helikoptervluchten, latere sluitingstijden horeca), maar ook omdat de mate van overlast wordt beïnvloed door de omstandigheden. Zo is bekend dat er extra meldingen van overlast door evenementen kunnen zijn vanwege meteo-omstandigheden. Als er een zogeheten inversielaag ontstaat draagt geluid verder dan onder normale omstandigheden. En geuroverlast wordt sterk beïnvloed door windrichting en – snelheid, zo kunnen paasvuren in de regio Twente bij ongunstige omstandigheden tot overlast in Zuid-Holland leiden.</p>
Doelstelling (Waarom?)	<p>De doelstelling van deze opdracht is het opzetten van een milieuprogramma waarin medewerkers van de wachtdiensten van de Zuid Hollandse OD's de invloed van externe factoren kunnen zien en evalueren. Dit leidt tot de volgende voordelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verhoogde Transparantie: bevordert betere communicatie tussen overheden, bedrijven en burgers over milieuoverlast. Deze tool wordt alleen intern bij de OD's gepubliceerd. • Beperken van het aantal klachten waarvoor de OD's niet het juiste aanspreekpunt zijn. Dit zorgt voor een efficiëntere afhandeling van klachten en minder belasting voor de betrokken instanties. • ZH-OD's kunnen omwonenden beter op maat informeren: wie (niet) geïnformeerd moet worden wordt ook bepaald door het verwachte effectgebied. • Voorkomen van onterechte bezorgdheid (denk aan seizoensgebonden stuifmeel) • Hinderbeleving verlagen, doordat inwoners weten: <ul style="list-style-type: none"> ○ De oorzaak: 'Een grote fakkel wordt veroorzaakt door onderhoud', 'het geluid komt van een evenement'.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Of het is toegestaan: Geluidsoverlast wordt veroorzaakt door een evenement waarvoor een vergunning is afgegeven. ○ Wat de eindtijd is: duidelijk is wanneer de overlast eindigt. <p>Deze doelstellingen zijn niet afgestemd met de gebruikers/doelgroep. Er wordt in nov/dec een werksessie georganiseerd waarin de doelstellingen en de beoogde resultaten specifieker worden geformuleerd worden, zodat er een bruikbaar resultaat uit komt voor alle OD's.</p>
<p>Resultaat (Wat?)</p>	<p>Het resultaat van dit project is een gebruiksvriendelijke tool die medewerkers van de ZH – omgevingsdiensten assisteert door proactief te informeren over de kans op milieuoverlast. De tool zal voorspellingen doen over meerdere vormen van overlast, zoals luchtvervuiling, geluidsoverlast en geurhinder.</p> <p>De tool zal de volgende functionaliteiten bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Real-time Data Analyse: Verzamelen en analyseren van data van verschillende bronnen, zoals meteogegevens. ● Voorspellende Modellen: Gebruik van algoritmen om voorspellingen te doen over de kans op milieuoverlast. ● Interactieve Kaart: Een interactieve kaart waarop gebruikers de actuele situatie en voorspellingen kunnen bekijken. <p>Deze doelstelling is nog niet concreet genoeg. In de eerste fase van de implementatie wordt samen met eindgebruikers een duidelijk doel opgesteld op basis van een gebruikersbehoefteanalyse onder de vertegenwoordigers van de vijf wachtdiensten.</p>
<p>Planning + Deelresultaten</p>	<p>Implementatieplan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fase 1: Onderzoek en Planning (2 maand) <ul style="list-style-type: none"> ○ Identificeren van een concrete opdracht ○ Identificeren van relevante datastromen. ○ Evalueren aanwezigheid relevante data en toevoegen noodzakelijke data ○ Ontwikkelen van een projectplan en tijdlijn. 2. Fase 2: Ontwikkeling (3 maanden) <ul style="list-style-type: none"> ○ Ontwikkelen van de modellen en integratie met datastromen. ○ Ontwerpen en bouwen van de mobiele app en/of website. ○ Maandelijkse evaluaties met hoofdgebruikers (vertegenwoordigers van de vijf wachtdiensten) 3. Fase 3: Testen en Validatie (2 maanden) <ul style="list-style-type: none"> ○ Uitvoeren van tests met een beperkte groep gebruikers. ○ Verzamelen van feedback en optimaliseren van de tool. 4. Fase 4: Lancering en Onderhoud (doorlopend)

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Lanceren van de tool voor alle ZH-OD's. ○ Het beheer van de tool overdragen naar de diensten zelf ten aanzien van het doorlopend monitoren en verbeteren van de tool op basis van gebruikersfeedback en nieuwe data.
Financieel	<p><i>Welke functies, welke inzet</i></p> <p>Het totale budget voor dit project wordt geschat op €20.000, verdeeld over de verschillende fasen van het project. Dit omvat kosten voor ontwikkeling, testen, lancering en doorlopend onderhoud. Omdat er nog geen concrete opdracht is, is dit budget een schatting.</p> <p>Dit project kan worden uitgevoerd door het Zuid-Hollands Datalab, waarmee ook de financiering al (grotendeels) is gedekt.</p> <p>Dit geldt echter niet voor de benodigde aanvullende inzet vanuit de betrokken ZH-OD's (meldkamer, milieupiket, wachtdienst, etc.) Deze uren worden geschat op 20 uur per hoofdgebruiker, waarvan er 5 benodigd zijn.</p> <p>Concreet betekent dat de inzet van de al gedekte uren van het Datalab, 100 uur wachtdiensten verdeelt over de vijf diensten (20 uur per dienst) en tot €20.000 vanwege de verwachte extra bronnen die benodigd zijn.</p>
Kansen + Risico's (en hoe ga je daarmee om)	<p>Mogelijke Risico's en Uitdagingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Gebruikers trekken de verkeerde conclusies: Mogelijk is de oorzaak van overlast anders dan de door de tool aangegeven verwachte overlast. ● Data Kwaliteit en Beschikbaarheid: De nauwkeurigheid van de voorspellingen is afhankelijk van de kwaliteit en beschikbaarheid van de data. Incomplete of onnauwkeurige data kunnen leiden tot verkeerde voorspellingen. ● Privacy en Veiligheid: Het verzamelen en analyseren van data brengt privacy- en veiligheidsrisico's met zich mee. Het is essentieel om te zorgen voor adequate beveiligingsmaatregelen en naleving van privacywetgeving. ● Gebruikersacceptatie: De effectiviteit van de tool hangt af van de acceptatie en het gebruik door de medewerkers van de wachtdiensten in kwestie. Het is belangrijk om de tool gebruiksvriendelijk te maken en gebruikers te betrekken bij de ontwikkeling en implementatie. ● Technische Uitdagingen: Het ontwikkelen van nauwkeurige voorspellende modellen en het integreren van verschillende datastromen kan technisch uitdagend zijn. Er is een risico op vertragingen en extra kosten als gevolg van technische problemen. ● Onderhoud en Updates: De tool vereist doorlopend onderhoud en updates om nauwkeurig en relevant te blijven. Dit brengt doorlopende kosten en inspanningen met zich mee.



Omgevingsdienst
West-Holland



Afhankelijkheden + Relatie met andere projecten	<ul style="list-style-type: none">• Een harde eis voor het aannemen van deze opdracht is een opdrachtgever. Deze is idealiter afdelingshoud VTH-A van een van de vijf diensten, maar een teamleider of afgevaardigde namens• Beschikbaarheid hoofdgebruikers. In overleg met Christel Nijholt is besproken dat er 20 uur gereserveerd wordt per hoofdgebruiker per dienst, maar deze is nog niet toegezegd.
Rapportage + communicatie	<ul style="list-style-type: none">• Na afsluiten van iedere fase wordt gecommuniceerd naar de werkgroep Innovatie.• Communicatie tussen hoofdgebruikers en Datalab wordt gefaciliteerd door de projectleider.• De rapportagebehoefte is nog niet duidelijk, deze wordt gevormd wanneer de opdracht samen met de hoofdgebruikers is opgesteld.

Innovatieprogramma 2026	
Naam project	Verkenning 4D WBS Portal
Opdrachtgever	Ntb
Projectleider	Ntb
Aanleiding (probleemstelling)	<p><u>Groeiende behoefte aan datakwaliteit, databeschikbaarheid, data-integratie, dataontsluiting en data-doorontwikkeling</u></p> <p>In toenemende mate wordt ingezet op advisering gericht op toekomstbestendige (ruimtelijke) ontwikkelingen. De thematiek die daarmee gemoeid is, is breder dan de milieuthema's waarmee van oudsher al rekening werd gehouden bij gebiedsontwikkeling. Vanwege deze verschuiving is de benodigde data om goed te kunnen adviseren, nog niet altijd aanwezig, van onvoldoende kwaliteit, onvoldoende ontsloten, niet op een eenduidige manier verzameld en geanalyseerd, en/of niet op een passende manier gevisualiseerd.</p> <p>Bovendien wordt veel data vaak gepresenteerd (of is vastgelegd) als punt of vlakdata, met andere woorden, in hooguit 2 dimensies. Echter, om een volledig en integraal beeld te krijgen van een gebied of locatie, zeker in het kader van WBS en daarop aansluitend 4D-ordering, is het noodzakelijk om zowel ruimtelijk als in tijd verder te gaan dan de 2 dimensies die conventioneel kaartmateriaal weergeeft. Hierdoor worden kansrijke locaties mogelijk niet tijdig herkend of juist onterecht uitgesloten. Een 4D-benadering maakt het mogelijk om ruimtelijke en temporele dimensies beter te begrijpen, visualiseren en af te stemmen, waardoor besluitvorming beter onderbouwd en toekomstbestendiger wordt. De concrete problematiek bestaat hoofdzakelijk uit vijf componenten: <i>datakwaliteit, databeschikbaarheid, data-integratie, dataontsluiting en data-doorontwikkeling.</i></p>
Doelstelling (Waarom?)	<p>Strategisch doel: Strategisch draagt dit project bij aan de gezamenlijke ambitie van de vijf Omgevingsdiensten om gebiedsontwikkeling toekomstbestendig, integraal en datagedreven te maken. Door de data- en kennisbasis te versterken, ontstaat een fundament voor betere advisering aan gemeenten, een efficiëntere inzet van middelen en een consistente toepassing van de WBS- en 4D-orderingprincipes in Zuid-Holland.</p> <p>Projectdoel: Het doel van dit project is het verkennen van de technische, organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden voor het realiseren van een 4D-portal voor dataverzameling, -integratie en -ontsluiting.</p> <p>Dit valt uiteen in de volgende onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Datakwaliteit verbeteren (hogere kwaliteit levert meer detail, stelt in staat genuanceerder te adviseren) - Databeschikbaarheid verbeteren (dit is enerzijds gericht op data registreren die momenteel niet worden geregistreerd, anderzijds op uitwisselen van data die momenteel <i>beperkt</i> beschikbaar is) (Ook hiervoor geldt, dat zonder data het niet mogelijk is (goed) advies te kunnen geven) - Data-integratie bewerkstelligen (de diverse thema's vanuit WBS en 4D-ordering staan niet op zichzelf, maar zijn verweven met elkaar. Door mogelijkheden te creëren deze thema's samen te brengen (op data-niveau) wordt een meer integrale benadering en daarmee advisering mogelijk)

	<ul style="list-style-type: none"> - Data-doorontwikkeling waarbij de doelstelling is om van 2D naar 3D, en waar mogelijk zelfs 4D, data te gaan. Deze extra dimensies zijn van meerwaarde bij een integrale advisering. Bovendien visualiseert het, bestaande en nieuwe problematiek, wat kan bijdragen aan bewustwording hiervan. - Dataontsluiting verbeteren, de stip op de horizon is het ontwikkelen van een 4D-portal. Daarmee wordt de data beter beschikbaar en wordt bovendien de samenhang tussen de verschillende thema's beter inzichtelijk. Daarom willen we inzicht in de mogelijkheden van het opzetten van een 4D-portal.
Resultaat (Wat?)	<p>Voor de drie geselecteerde thema's (bodemenergie, bodemdaling en ondergrondse infrastructuur) wordt uitgewerkt wat er al beschikbaar is aan informatie, hoe dit is ontsloten, welke samenhang er is en hoe dit kan worden samengebracht. Bovendien wordt toegewerkt naar het transformeren van 2D naar 3D of 4D data. Deze data worden idealiter ontsloten via een '4D-portal'. Een 4D portal ontwikkelen is ambitieus. Binnen dit project wordt onderzocht wat er nodig is om een dergelijk portal daadwerkelijk te realiseren. Gaande dit project krijgen we inzicht in wat haalbaar/realistisch is. In het proces vindt daarom op verschillende momenten (zie planning en deelresultaten) besluitvorming plaats hoe verder.</p> <p>Dit project eindigt met een evaluatie: is het haalbaar om de portal te realiseren? Als het inderdaad mogelijk is om een portal te maken, dan is realisatie hiervan een mogelijk vervolgproject.</p>
Planning + Deelresultaten	<p>Stap 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doel: in kaart brengen huidige stand van zaken - Activiteiten: Inventarisatie per OD van beschikbare data voor bodemenergie, bodemdaling en ondergrondse infrastructuur en formuleren 'wensenlijstje' gebaseerd op input van adviseurs en ontvangende partijen (gemeenten) - Resultaat: overzicht van welke data er al is, zowel binnen- als buiten de OD's, en de kwaliteit hiervan en welke zaken er nog ontbreken. Dit resulteert in een "groslijst wensen" voor benodigde data om WBS-advisering verder te verbeteren. <p>Stap 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doel: inzicht in meerwaarde van wensen en benodigde inzet (zowel uren als middelen) - Activiteiten: We brengen voor elk onderdeel op de "groslijst wensen" uit stap 1 in beeld wat de meerwaarde is voor de advisering aan gemeenten op het gebied van 4D-ordering en WBS. Als deze meerwaarde ook daadwerkelijk aanwezig is, dan komt het onderdeel op de wensenlijst. Voor alle onderdelen op de wensenlijst brengen we in beeld wat elk onderdeel aan inzet vraagt, zowel qua uren als qua middelen. Daarbij wegen we ook mee op welke onderwerpen we daadwerkelijk zelf als OD's zaken kunnen verbeteren of die aangekocht kunnen worden. De wensenlijst inclusief eventuele extra inzet, wordt ter besluitvorming voorgelegd. - Resultaat: Besluit over de wensenlijst. Met welke onderdelen gaan we door? <p>Stap 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doel: Verbeteren databeschikbaarheid, -kwaliteit en -doorontwikkeling - Activiteiten: opstellen plan van aanpak (pva) voor verbeteren databeschikbaarheid en kwaliteit. Dit is gericht op de vastgestelde

	<p>wensenlijst uit stap 2. Het pva is gericht op hoe er invulling wordt gegeven aan de benodigde kwaliteitslagen.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultaat: besluit over het plan van aanpak. <p>Stap 4</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doel: Uitvoeren plan van aanpak databeschikbaarheid, -kwaliteit en -doorontwikkeling - Activiteiten: In gezamenlijkheid besluiten welke data op welke manier wordt vastgelegd. Uitvoeren van pva. - Resultaat: Kwaliteitslagen zijn gemaakt. Verbeterde data beschikbaar voor gebruik. Inzicht in de werkbaarheid van deze methodiek. <p>Stap 5</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doel: Inzicht in wat verder nodig is om een portal voor dataontsluiting en – integratie op te zetten. - Activiteiten: We maken de balans op tot dan toe. Hoever zijn we en wat is er nodig om daadwerkelijk een portal te maken? Wat zijn de randvoorwaarden voor hard- en software? Welke inzet is er nodig aan uren en middelen? - Resultaat: Inzicht in de haalbaarheid van het opzetten van een gezamenlijke 4D portal. <p>Stap 6</p> <p>Dit project eindigt met een evaluatie: is het haalbaar om de portal te realiseren met data van voldoende kwaliteit zodat er echt meerwaarde is voor de advisering? Op basis hiervan moet een besluit worden genomen of er een pilot van de portal wordt opgezet. De daadwerkelijke pilot en de daaraan gekoppelde kosten en capaciteit is een vervolgproject. Ook wordt in de evaluatie meegenomen of de in stap 4 bereikte resultaten van kwaliteitsverbetering al kunnen worden geïmplementeerd op regionaal niveau (per OD). Op die manier kunnen deze behaalde resultaten namelijk al worden ingezet bij de individuele OD's, onafhankelijk van de opzet van de gezamenlijke portal. Daarnaast is het in het kader van kennisuitwisseling nuttig om de opgehaalde informatie uit stap 1, over data die niet geschikt was voor een verbeterslag of implementatie in een portal maar nu wel wordt gebruikt, te bekijken of deze wel op regionaal niveau in de huidige adviezen/systemen kunnen worden meegenomen. Op die manier draagt dit project ook bij aan verdere uitwisseling, ook zonder implementatie van de portal zelf in een eventueel vervolg.</p>
<p>Financieel</p>	<p>Vanuit elke OD dient een WBS-adviseur te worden vrijgemaakt en ook een GIS-medewerker (dus twee mensen per OD). De gezamenlijke inzet per OD bedraagt 250 uur. Daarnaast is er nog 120 uur benodigd waarvan de verdeling per OD afhankelijk is van de rol per OD op dat punt (dit betreft de stappen 4 en 6). De onderlinge verdeling wordt nader uitgewerkt bij toekenning van het project. In de projectbegroting zijn de uren nu gelijk verdeeld.</p> <p>Uitwerking van de benodigde uren:</p> <p>Stap 1 (inventarisatie en groswenslijst): 50 uur per OD (WBS-adviseurs)</p> <p>Stap 2: Kwantificeren en kwalificeren van de groslijst uit stap 1 (evaluatie): 50 uur per OD (WBS-adviseurs en GIS-specialisten)</p> <p>Stap 3: opstellen PVA: 60 uur in totaal (verdeling over OD's afhankelijk van rol (voortrekker/meelezer) (WBS-adviseurs en GIS-specialisten)</p> <p>Stap 4: uitvoering geven aan PVA: 100 uur per OD (WBS-adviseurs en GIS-specialisten)</p>

	<p>Stap 5: inzicht benodigheden portal: 50 uur per OD (WBS-adviseurs en GIS-specialisten)</p> <p>Stap 6: 60 uur in totaal (verdeling over OD's afhankelijk van rol (voortrekker/meelezer) (WBS-adviseurs en zeer beperkt GIS-specialisten)</p> <p>Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van al beschikbare hard- en software.</p>
<p>Kansen + Risico's (en hoe ga je daarmee om)</p>	<p>Kansen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Algeheel beter inzicht in én overzicht van data; - Door visualisatie beter inzichtelijk kunnen maken waar kansen en uitdagingen liggen, dit zorgt ook voor meer draagvlak voor de onderwerpen; - In staat betere advisering te formuleren; - De inzichten die kunnen worden verkregen door een gereedschap als de 4D-portal, kunnen op termijn niet alleen op gebiedsontwikkeling worden toegepast, maar bijvoorbeeld ook op beleidsvorming en bij risico-inventarisaties. - Door hierin als OD's gezamenlijk op te trekken voorkomen we dat er dubbel werk wordt gedaan; - De samenwerking bewerkstelligt ook verdere kennisdeling tussen de OD's; - Door de samenwerking in het project zorgen we dat we dezelfde data gebruiken en deze op een soortgelijke manier implementeren in onze advisering. <p>Risico's:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet alle data is gratis toegankelijk; - Niet alle 'brondata' is goed toegankelijk; - Integratie van verschillende werkprocessen en programmatuur van de 5 OD's; - Vanwege het innoverende karakter van het project is het lastig om in dit stadium een goede inschatting van de benodigde uren te maken. <p>Het omgaan met de risico's is onderdeel van het verkenningsproces. Gedurende het project zullen we deze risico's scherp in de gaten houden. Als wordt geconstateerd dat deze risico's inderdaad plaatsvinden, zullen we dit ook bespreken met het innovatieprogramma en onderzoeken of er alternatieven beschikbaar zijn. Ook is juist de eventuele 'tekortkomingen' in beeld brengen m.b.t. de data al onderdeel van het project. In de stappen zijn momenten opgenomen om go/no go besluiten te kunnen nemen voor specifieke onderdelen. Tevens worden op die momenten ook de al bestede en verwachte uren meegenomen in de beoordeling.</p>
<p>Afhankelijkheden + Relatie met andere projecten</p>	<p>De 5 OD's werken, onder regie van provincie Zuid-Holland, al meerdere jaren samen op WBS en 4D-ordening. In dit kader komen de 5 OD's en PZH 5 maal per jaar bijeen in het Netwerk 4D-Ordening. PZH stelt uren beschikbaar aan de 5 OD's voor deze samenwerking én voor het blijvend onder de aandacht brengen van/adviseren over WBS en 4D-ordening bij gemeenten. Dit gebeurt via het Werkplan Spoed en Nazorg voor PZH. De 5 OD's hebben de gezamenlijke ambitie om in de advisering rondom WBS en 4D-ordening te onderzoeken of AI hier van toegevoegde waarde kan zijn. Er is een sterke relatie met betrekking tot de datavraagstukken die worden opgepakt met het hier beschreven project. Beide onderwerpen vullen elkaar daarmee zeer goed aan.</p>

Rapportage + communicatie	Na elke stap een tussenrapportage aan het innovatieprogramma. Na afloop van het project een eindrapportage en interne communicatie binnen de 5 OD's. De voortgang zal in het Netwerk 4D-Ordering ook worden teruggekoppeld. De communicatie tijdens de uitvoering van het project zelf, en ook de uitvoering ervan en uitwisseling van data, vindt plaats via een gezamenlijke digitale (Teams)omgeving.
Organisatie	1 OD moet trekker worden van het project. De andere nemen actief deel.

Innovatieprogramma 2026: Voorlopig Projectvoorstel	
Naam project	Gezamenlijke methodiek OD's Zuid-Holland voor omgevings- en risicoanalyse
Opdrachtgever	P.M.
Projectleider	P.M.
Aanleiding (probleemstelling)	<p>In de Handreiking regionale beleidscyclus 1.0 is het belang onderschreven dat de omgevingsdiensten op meerdere vlakken samenwerken.</p> <p>Alle vijf OD's binnen Zuid-Holland zien de meerwaarde om samen te komen tot één methodiek voor de omgevings- en risicoanalyse voor de VTHA-taken. Momenteel wordt de beleidscyclus per OD anders ingericht en vormgegeven en vinden we allemaal, op verschillende momenten, zelf het wiel uit. Dit kost tijd (ook van de provincie die bij alle vijf diensten in dit proces aanschuift) en belemmert de kennisbundeling bij omgevings- en risicoanalyse en de gezamenlijke aanpak in de doelbereiking. We laten met andere woorden kansen liggen.</p>
Doelstelling (Waarom?)	<p>Formulering van eenzelfde beleidslijn en minimale vereisten bij het opstellen van de omgevings- en risicoanalyse binnen Zuid-Holland als onderdeel van de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie.</p> <p>Dit heeft als meerwaarde dat de diensten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Niet 5 x hetzelfde wiel hoeven uit te vinden (efficiëntie), door de Europese, landelijke, maatschappelijke en juridische ontwikkelingen gezamenlijk in kaart te brengen; - Door bundeling van krachten beter kunnen bijdragen aan (en vertalen van) de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgevers en een betere basis hebben voor verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden. - Beter kunnen samenwerken met ketenpartners. - Beter kunnen werken aan OD-gebiedsgrensoverschrijdende uitdagingen. - Eenzelfde taal/terminologie gebruiken wat het samenwerken tussen diensten gemakkelijker maakt. - De onderbouwing door de OD's van de prioritering bij de uitvoering en van het level playing field tussen bedrijven in Zuid-Holland kunnen versterken. - Beter de noodzakelijke expertises kunnen bepalen en relateren aan de maatschappelijke opgaven en risico's. - Een gezamenlijke basis hebben voor de ontwikkeling van eventueel nieuw instrumentarium voor prioritaire taken (koppeling met innovatie)
Scope	Maatschappelijke opgaven, risico's en kansen die relevant zijn voor het werkgebied en voor het taakveld van de OD's
Resultaat (Wat?)	<p>Gezamenlijke methodiek voor omgevings- en risicoanalyse inclusief de opgaven, kansen en bedreigingen in Zuid-Holland. De uitkomst ervan kan per regio verschillen afhankelijk van de ambities van de opdrachtgevers en de mate waarin de maatschappelijke opgaven, kansen en bedreigingen zich in de regio voordoen. De omgevingsanalyse die met deze methode tot stand komt moet grotendeels (bijv. 80%) herkenbaar zijn voor alle opdrachtgevers. Ook willen we de toekomstige plannings tot actualisatie van het uitvoeringsbeleid VTHA tussen de diensten synchroniseren.</p> <p>Disclaimer: Het doel is een gezamenlijke werkwijze én Zuid-Holland brede omgevingsanalyse (80% herkenbaar voor alle opdrachtgevers) op ons taakveld die kan worden benut voor de risicoanalyse per OD.</p>

<p>Planning + Deelresultaten</p>	<p>Stap 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: definities en meerwaarde vaststellen omgevings- en risicoanalyse etc. • Activiteiten: in expertsessies september en oktober 2025 • Resultaat: goede afbakening van de wens te komen tot één methodiek voor de omgevingsanalyse <p>Stap 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: met de vijf OD's bepalen of we dit willen en de kunnen • Activiteiten: in expertsessie (december 2025) toelichting werkwijze ODMH en DCMR; in interviews met <i>early adopters</i> van de RBC (Brabantse OD's, ODNZKG en OD's Utrecht, januari 2026) • Resultaat: helder beeld van de te behalen methodiek <p>Stap 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: Akkoord op projectplan • Activiteiten: uitwerken projectplan, inclusief projectteam en benodigde middelen • Resultaat: Projectplan voor besluitvorming naar hoofden BV (februari 2026) <p>Stap 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: akkoord (draagvlak) op gezamenlijke methodiek voor een omgevings- en risicoanalyse • Activiteiten: in expertsessies opstellen/uitwerken (maart 2026-juni 2026) • Resultaat: methodiek voor het opstellen van een omgevingsanalyse waarmee goede inhoudelijke en zo mogelijk uniforme keuzes gemaakt kunnen worden in de uitvoeringsprogramma's van de VTHA. <p>Stap 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doel: (akkoord op) gezamenlijke omgevingsanalyse als inhoudelijke basis voor risico-analyse en prioritering per OD-gebied • Activiteiten: in expertsessies uitwerken (september 2026-mei 2027) • Resultaat: omgevingsanalyse (maatschappelijke opgaven, risico's en kansen) in relatie tot taakveld VTHA op schaal Zuid-Holland. De analyse biedt mogelijkheden voor regionale aanvullingen.
<p>Aanpak</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definitie: wat verstaan we onder een omgevingsanalyse, welke scope, eisen en wensen stellen we?* Wat valt onder "beleid"? 2. Inventarisatie: al beschikbare bouwstenen en lopende processen bij de 5 OD's (en andere OD's) in beeld brengen (tijdens fase projectvoorstel). Betrokken partners in beeld. Rol opdrachtgevers. Inventarisatie aanwezig beleid 3. Analyse: welk beleid is gezamenlijk? beoordelen bouwstenen en processen aan eisen en wensen. Wat kunnen we gebruiken? Wat gaan we nieuw ontwikkelen?* 4. Bouwfase: vaststellen proces, inhoud en vorm bouwstenen voor gezamenlijke omgevingsanalyse. * 5. Rapportage 6. Besluitvorming 7. Communicatie en implementatie 8. <p>*Terugkoppelmoment naar opdrachtgever en klankbordgroep (oid).</p>
<p>Benodigde capaciteit en middelen</p>	<p>Deze worden bepaald in stap 3.</p>

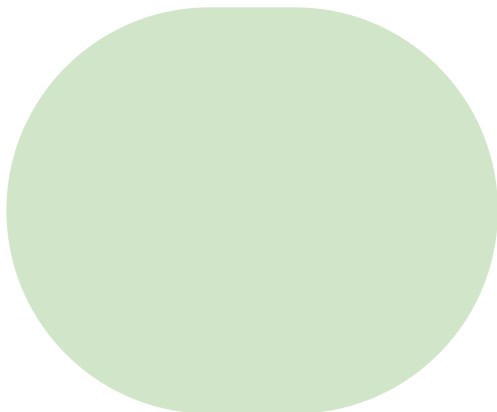
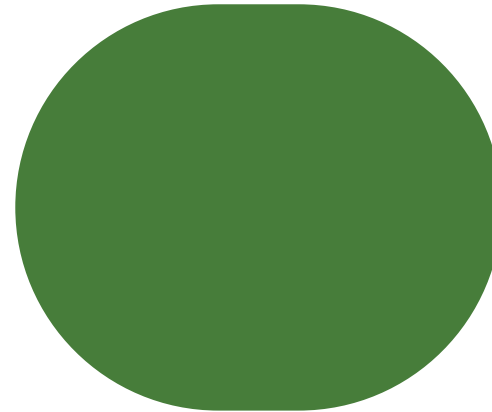
Projectteam	Vanuit de vijf omgevingsdiensten is minimaal 1 adviseur per OD bij de sessies aanwezig. Verwachting 5 sessies om te komen tot een projectplan.
Uitgangspunten, voorwaarden, kansen + risico's (en hoe ga je daarmee om)	<p>Lopende treinen hoeven niet te wachten Sommige OD's zijn al begonnen met de start voor het opstellen van een omgevingsanalyse als onderdeel van de regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie volgens de Handreiking regionale beleidscyclus. Dat zijn rijdende treinen. Het project mag geen remmende factor vormen voor al rijdende treinen. Maw: als de interne planning van een dienst het nodig maakt om bepaalde stappen van de omgevingsanalyse al eerder individueel te zetten tbv een te actualiseren Uitvoeringsnota VTH(A), dan staat dit project daar niet aan in de weg. Uiteraard kan een OD besluiten wel te wachten en haar huidige beleid met een bepaalde periode te verlengen; dat is aan die OD en haar opdrachtgevers. Waar mogelijk liften de lopende treinen mee met wat in het project wordt ontwikkeld en – vice versa - wordt hetgeen in de lopende treinen wordt gemaakt, benut in het project.</p> <p><u>Leren van elkaar</u> Sommige OD's hebben de RBC al toegepast. Andere OD's moeten hier nog mee beginnen, dus hier kunnen we van elkaar leren.</p> <p>Meenemen collega's bij OD's en opdrachtgevers In het project zullen niet alleen de inhoudelijke collega's van de OD's, management, directie maar ook de opdrachtgevers op ambtelijk en bestuurlijk niveau moeten worden meegenomen. Dit vraagt tijd en kan ertoe leiden dat het project een langere doorlooptijd behoeft. Dit zal in de bij het opstellen van het projectplan rekening mee worden gehouden.</p>
Afhankelijkheden + Relatie met andere projecten	P.M. De handreiking regionale beleidscyclus uit IBP pijler 5 wordt aangescherpt; in het kader van de robuustheidssubsidie hebben enkele OD's zich aangemeld om -voor april 2026- hieraan een bijdrage te leveren. Mogelijk leidt dit project tot additionele inzichten.
Rapportage + communicatie	P.M.



Samen sterker
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland



Programma 2026 samenwerking OD's Zuid-Holland





De vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten werken samen om hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering effectiever en toekomstbestendig uit te voeren. Door kennis, capaciteit en instrumenten te bundelen, vergroten zij hun kwaliteit, continuïteit en slagkracht.



Samen sterker
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland

Programma 2026 samenwerking OD's Zuid-Holland

Samen vergroten de vijf omgevings-
diensten hun slagkracht en
zorgen zij voor een sterke en
toekomstbestendige leefomgeving
in Zuid-Holland.



Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid



Omgevingsdienst
West-Holland



Inhoudsopgave

1 Inleiding

- 1.1 Voortzetting van lopende projecten
- 1.2 Toevoeging van innovatieprojecten
- 1.3 Leeswijzer

2 Algemene bevindingen 2025

3 Projectresultaten 2025

- 3.1 Lijn bedrijfsvoering
- 3.2 Lijn uitvoering VTHA- taken
- 3.3 Lijn instrumenteninzet en ontwikkeling
- 3.4 Lijn opbouw expertise

4 Projecten 2026

- 4.1 Lijn bedrijfsvoering
- 4.2 Lijn Uitvoering VTHA-projecten 2026
- 4.3 Lijn Instrumenteninzet en ontwikkeling 2026
- 4.4 Lijn opbouw expertise

5 Cultuur en communicatie

- 5.1 Cultuur
- 5.2 Communicatie

6 Programmateam en programma-ondersteuning

- 6.1 Gedrag
- 6.2 Communicatie
- 6.3 Bijeenkomsten
- 6.4 Ondersteuning

7 Wanneer is een project klaar voor overdracht?

8 Financiën

- 8.1 Verantwoording 2025
- 8.2 Begroting 2026

1 Inleiding

Het samenwerkingsprogramma 2025 heeft bewezen dat samenwerking loont. De vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland hebben elkaar beter gevonden, kennis gedeeld en afspraken gemaakt. Dit leidt tot meer effectiviteit en vertrouwen in de uitvoering. Deze basis willen we in 2026 niet alleen behouden, maar verder versterken. Daarmee bouwen we verder aan een stevig en toekomstbestendig Zuid-Holland. Samen maken we het verschil.

1.1 Voortzetting van lopende projecten

Veel projecten uit 2025 zijn nog niet gereed voor overdracht. Dit komt mede doordat veel projecten, na een noodzakelijke aanlooperperiode, gedurende 2025 van start zijn gegaan. Het is cruciaal om deze zorgvuldig af te ronden en de behaalde resultaten te borgen. Daarom bestaat het grootste gedeelte van het samenwerkingsprogramma 2026 uit projecten die ook in het samenwerkingsprogramma 2025 zijn opgenomen. Deze continuïteit is nodig om hetgeen we in deze projecten hebben bereikt duurzaam te behouden voor de Zuid-Hollandse diensten.



1.2 Toevoeging van innovatieprojecten

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten willen gezamenlijk inspelen op nieuwe mogelijkheden en ontwikkelingen. Daarom hebben zij een innovatieprogramma opgesteld. In de loop van 2026 voegen we de drie innovatieprojecten uit het innovatieprogramma toe aan het samenwerkingsprogramma 2026. Dit zorgt voor een eenduidige aansturing van de Zuid-Hollandse samenwerking. Het gaat om de volgende drie projecten:

- ▶ App milieuoverlast verwachting: In project wordt een tool ontwikkeld die VTH-medewerkers informeert over de kans op milieuoverlast.
- ▶ 4D Water-Bodemsturen portal: Dit project richt zich op het verkennen van de technische, organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden voor het realiseren van een 4D-portal voor dataverzameling, -integratie en -ontsluiting voor water- en bodeminformatie.
- ▶ Provincie brede omgevingsanalyse: Dit project richt zich op het opstellen van een omgevings- en risicoanalyse binnen Zuid-Holland. In deze omgevingsanalyse staan relevante maatschappelijke opgaven, kansen, bedreigingen, ontwikkelingen, trends en risico's.

1.3 Leeswijzer

Dit document geeft in de hoofdstukken 2 en 3 een overzicht van de resultaten en bevindingen vanuit het samenwerkingsprogramma 2025. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de projecten voor 2026 beschreven. In hoofdstuk 5 is er aandacht voor cultuur en communicatie. In hoofdstuk 6 is de inzet van het programmateam beschreven. Wanneer projecten gereed zijn voor overdracht naar de lijnorganisaties van de diensten is beschreven in hoofdstuk 7. Dit document bevat tot slot een financieel overzicht in hoofdstuk 8.

2 Algemene bevindingen 2025

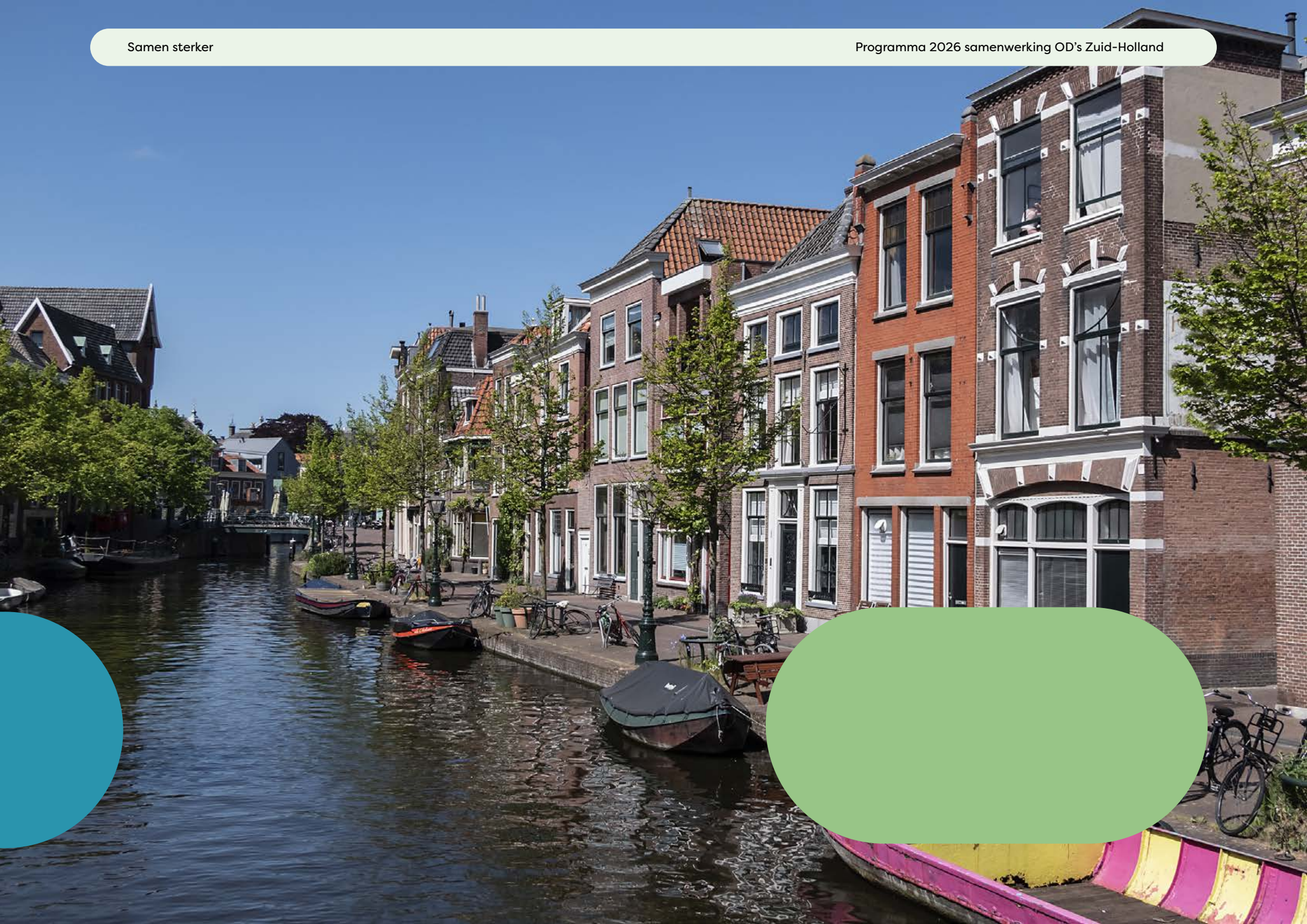
Het samenwerkingsprogramma 2025 heeft een belangrijke beweging in gang gezet. Het doel was om samenwerking tussen de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten te versterken. Dit is op veel punten gelukt. Relaties tussen diensten zijn verbeterd en er is meer onderlinge afstemming. De projecten uit het programma hebben door de behaalde resultaten laten zien dat samenwerking meerwaarde biedt. Het communiceren over deze successen en de meerwaarde van samenwerken, heeft bijgedragen aan de integratie ervan in het reguliere werkproces. De uitvoering van het programma heeft echter ook duidelijk gemaakt dat samenwerking niet vanzelfsprekend is. Het vraagt tijd, prioriteit, commitment, en veel afstemming. Verschillen tussen diensten moeten worden overbrugd en tijdsbesteding voor het programma concurreert regelmatig met reguliere werkzaamheden. Dit leidt tot vertraging bij het behalen van resultaten. Ook is gebleken dat communicatie over het programma te beperkt is geweest. Dit heeft tot onbekendheid en weerstand bij medewerkers geleid.

Kortom, in 2025 is er een goede basis gelegd. Verdere ontwikkeling is echter noodzakelijk. Het concept van één virtuele omgevingsdienst vraagt om nadere uitwerking en meer communicatie. De samenwerkingscultuur moet worden versterkt en medewerkers die de samenwerking vormgeven moeten beter worden ondersteund. Onder meer met voldoende tijd en ruimte om te leren van elkaars ervaringen. Uiteraard spelen de directies en management van de vijf OD's hierin een belangrijke rol.

In 2026 zal het samenwerkingsprogramma daarom niet alleen in het teken staan van het realiseren van de projecten, maar ook in het verder versterken van de samenwerkingscultuur en omgeving, zodat het een vanzelfsprekend onderdeel van de uitvoering wordt.



**We overbruggen
actief de verschillen
tussen de OD's.**



3 Projectresultaten 2025

De projecten uit het samenwerkingsprogramma hebben de volgende resultaten opgeleverd:

3.1 Lijn bedrijfsvoering

Binnen deze pijler is in een aantal projecten gewerkt aan het verminderen van de kwetsbaarheden in onze bedrijfsvoering, onder meer als gevolg van beperkte capaciteit. Denk hierbij aan het samen uitvoeren van inkooptaken, en informatiebeveiliging. Het gaat om de volgende projecten:

3.1.1 Datalab

In 2025 is het datalab als team volledig operationeel geworden. Een belangrijke mijlpaal was de succesvolle oplevering van het 'toezicht-voorbereidingsdashboard', inclusief integratie van data uit LMA, SCIOS en RVO. Dit vormt een mooie stap richting datagedreven toezicht, waarmee we de kwaliteit en effectiviteit van ons werk verder vergroten.

3.1.2 Arbeidsmarktbenadering

In 2025 zijn belangrijke stappen gezet om onze organisaties toekomstbestendig te maken. De arbeidsmarktcampagne is versterkt, onder meer door middel van een social mediacampagne, er is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om stages breder op te pakken en zijn er stappen gezet in het delen van kennis over Strategische personeelsplanning (SPP). Ook is het traineeprogramma doorgezet. Er zijn in 2025 15 nieuwe trainees gestart. Per dienst is bovendien in kaart gebracht waar de personele uitdagingen van de komende jaren liggen, zowel qua ontwikkeling als qua recruitment. Zo kunnen we beter anticiperen op de arbeidsmarkt.

3.1.3 Informatiebeveiliging en privacy

In een tijd waarin digitale processen en gegevensuitwisseling centraal staan, is informatiebeveiliging en privacybescherming van cruciaal

belang. Door de krapte op de arbeidsmarkt was het invullen van deze opgave binnen de afzonderlijke diensten een uitdaging. Inmiddels is er een Zuid-Hollands team in werking dat beschikt over voldoende bezetting en positie om deze taak voor alle Zuid Hollandse OD's uit te voeren. Het team ontwikkelt per dienst een gerichte aanpak en pakt de dagelijkse werkzaamheden op een goede wijze op.

3.1.4 Verbijzonderde interne controle (VIC)

De VIC-functie speelt een sleutelrol binnen de diensten: zij vormt de verbindende en controlerende schakel bij het versterken van het in control zijn van de organisaties. In april 2025 is het project gestart met een bijeenkomst van alle betrokken medewerkers. Door beperkte capaciteit is de voortgang daarna vertraagd. Met de recente aanstelling van een projectleider heeft het project een krachtige doorstart gemaakt. Dit heeft geleid tot een notitie waarin mogelijke scenario's voor samenwerking zijn uitgewerkt. Deze notitie ligt nu ter bespreking bij de afdelingshoofden Bedrijfsvoering.

3.1.5 Inkoop en aanbesteding

De Inkoopadviseurs van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten weten elkaar steeds beter te vinden en komen periodiek bijeen om kennis en ervaringen te delen. In november 2025 vond een gesprek plaats met alle hoofden Bedrijfsvoering om de voortgang te bespreken en wensen voor 2026 en verder op te halen. Centraal stond hierbij de 'stip op de horizon': een gezamenlijke visie op duurzame samenwerking. Sinds mei 2024 werken ODWH en ODMH intensief samen op het terrein van inkoop. De samenwerking is inmiddels uitgebreid: ODNZKG, IJmond en NHN zijn aangehaakt bij de periodieke bijeenkomsten rondom inkoop. Dit versterkt de regionale synergie en biedt kansen voor verdere professionalisering en efficiency.

3.2 Lijn uitvoering VTHA- taken

Met de projecten in deze pijler realiseren we eenduidige uitvoering van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies bij de vijf omgevingsdiensten. Het gaat om de volgende projecten:

3.2.1 Ambitieniveau toezicht

In dit project is inzichtelijk gemaakt op welke onderwerpen samenwerking op het gebied van toezicht de meeste meerwaarde heeft. In 2026 zal een aantal van deze samenwerkingskansen daadwerkelijk verzilverd worden. Ook is er een nieuwe Zuid-Hollands toezichtaanpak voor afvalbedrijven opgesteld. Daarin zijn concrete stappen uitgewerkt om samenwerking op het gebied van toezicht op afvalbedrijven te versterken.

3.2.1 Schaarre kennis en expertise

Dit project is erop gericht samenwerkingsvormen op schaarse kennis uit te werken, zodat kennis gedeeld kan worden binnen Zuid-Holland. Het project kende een latere start dan voorzien. Tijdens de kick-off is vastgesteld dat het project meer concreetheid en een duidelijke scope nodig had om een gedegen projectvoorstel te kunnen schrijven, met oog voor het kennisnetwerk van ODNL. Daar is door de projectleider en met de thematrekkers per dienst op ingezet, zodat in 2026 op een solide basis verder kan worden gewerkt.

3.3 Lijn instrumenteninzet en ontwikkeling

Projecten in deze pijler zijn erop gericht om gezamenlijk nieuwe instrumenten te ontwikkelen en in te zetten, zoals drones, gedragstoezicht, ketentoezicht en data-analyse. Zo breiden we het totale instrumentenpalet in Zuid-Holland uit, zonder dat alle diensten dit afzonderlijk doen. Het gaat om de volgende projecten:

3.3.1 Drones

In 2025 heeft het samenwerkingsproject tussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en de Provincie Zuid-Holland geleid tot versterkte kennisdeling, operationele afstemming en innovatieve toepassingen

binnen het toezichtdomein. Drones zijn daarbij steeds vaker ingezet als standaardinstrument, met name voor bodemtoezicht. Onder de UAS-exploitatievergunning van ODNL voeren DCRM en ODMH gezamenlijke missies uit, waarbij dronepiloten actief kennis uitwisselen. Tevens is een overzicht opgesteld van beschikbare hardware en software binnen de deelnemende organisaties. De bereikte resultaten omvatten onder meer voldoende operationeel inzetbare drones, gecertificeerde piloten met de juiste vergunningen, een formele samenwerkingsafspraken tussen de omgevingsdiensten, de oprichting van een Expertisecentrum Drones bij ODMH en de uitvoering van tien dronevluchten per omgevingsdienst.

3.3.2 Administratief toezicht

In 2025 heeft de AT-pool stappen gezet in haar doorontwikkeling. De pool is volledig operationeel geworden. Als onderdeel van de samenwerkingsagenda in Zuid-Holland is de AT-pool gestart met een intensieve samenwerking met de ketenteams van ODH en DCMR. Deze samenwerking is inmiddels geformaliseerd. Omvangrijke onderzoeken zijn succesvol afgerond, waaronder die naar ziekenhuisafval, milieustraten en twee afvalverwerkende bedrijven. Toch blijft de AT-pool kwetsbaar. De grootste uitdaging ligt in het waarborgen van voldoende capaciteit en het structureel borgen van de pool binnen de individuele diensten. Zonder blijvende inzet en commitment vanuit alle onderdelen van de organisatie bestaat het risico dat de behaalde resultaten niet duurzaam zijn.

**Samenwerking
Zuid-Holland: toezicht,
kennis en drones.**

3.4 Lijn opbouw expertise

Door samen te werken aan kennisopbouw en implementatievoorstellen voor nieuwe thema's en wetgeving, kunnen we de opgaven efficiënter oppakken en robuuste diensten waarborgen. De energietransitie, de Omgevingswet, circulaire economie, en de Kaderrichtlijn Water zijn voorbeelden van dit soort expertisethema's. Voor 2025 waren de volgende projecten opgenomen in het samenwerkingsprogramma 2025:

3.4.1 Milieu in ruimtelijke ordening

Bij de uitwerking van het project is gebleken dat er grote verschillen bestaan in visie en ambitie over de positionering en professionalisering van adviestaken onder de Omgevingswet. De vijf diensten verschillen te sterk in aanpak, positie in de regio en prioriteiten om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Het project zal zich nu beperken tot kennisuitwisseling en daarmee onderdeel worden van de reguliere kennisinfrastructuur in Zuid-Holland met aanhaking naar het landelijke kennisnetwerk (KIS).

3.3.1 AADV

De doelstelling van het project AADV is al jaren helder; we willen snel en zonder overmatig zoekwerk een beeld hebben van de geldende vergunningvoorschriften. Dat levert een efficiëntie voordeel op voor vergunningverlener, toezichthouder, bedrijf en omgeving. Hier is een middel voor ontwikkeld; het systeem Digi-V.

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten hebben zich gecommitteerd aan het gebruik van Digi-V. In 2025 hebben de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten kennis opgedaan van het systeem in gezamenlijke werkgroepen (ook wel leerateliers genoemd). Hoewel er bij individuele deelnemers nog weleens wat weerstand bestond tegen het gebruik van het middel, is de kennisdeling in deze werkgroepen geslaagd. Niet alle diensten hebben na de opgedane kennis minimaal 1 vergunning in het systeem ingevoerd. In 2026 zal het project daarom gericht worden op het invoeren van vergunningen.



**Van samen leren
naar samen doen
in 2026.**

4 Projecten 2026

Het samenwerkingsprogramma 2026 kent vrijwel dezelfde projecten als in 2025. Wat er in deze projecten zal worden opgepakt, leest u in dit hoofdstuk.

4.1 Lijn bedrijfsvoering

4.1.1 Datalab 2026

In 2026 zetten we de volgende stap om het Datalab te versterken als innovatieplatform voor omgevingsdiensten. Onze focus ligt op:

- Structureren en prioriteren van user stories in nauwe samenwerking met alle omgevingsdiensten, zodat de juiste oplossingen op het juiste moment beschikbaar komen.
- Technische borging na de experimenteerfase, om continuïteit en betrouwbaarheid te garanderen. Innovaties worden niet alleen getest, maar ook duurzaam verankerd.
- Vergroten van de bekendheid van het Datalab door een nieuwe communicatiestrategie, gericht op zichtbaarheid én het actief ophalen van user stories.
- Uitvoering van nieuwe opdrachten, waaronder het periodiek aanleveren van toezichtsdata aan de Provincie Zuid-Holland en de ontwikkeling van de milieuovertal-app vanuit de werkgroep Innovatie.
- Intensiever contact met hoofdgebruikers, om kennisdeling en samenwerking verder te versterken.

4.1.2 Arbeidsmarktbenadering

In 2026 zetten we vol in op het versterken van onze positie op de arbeidsmarkt en het binden van talent. Hoewel het traineeship niet langer structureel onderdeel uitmaakt van het programma, starten we in maart met een nieuwe groep trainees. Zo blijven we investeren in jong talent en innovatie. Activiteiten voor 2026 zijn:

- Vergroten van de zichtbaarheid van DBWB en beter vindbaar worden voor potentiële kandidaten.
- Vervolg op de inspiratiesessie Strategische Personeelsplanning (SPP) richting structurele toepassing binnen de omgevingsdiensten.

- Organisatie van vier kennissessies voor HR-medewerkers, gericht op kennisdeling en professionalisering.
- Eventuele vervolgwerkzaamheden op recruitment, om in te spelen op actuele wervingsbehoeften.

4.1.3 Informatiebeveiliging en privacy

Het team adviseert en ondersteunt de vijf omgevingsdiensten bij de uitvoering van taken rond informatiebeveiliging en privacy. In 2025 is het team gevormd en de eerste contouren opgesteld en vraagstukken behandeld. In 2026 werken we op basis van een realisatieplan welke is afgestemd met de vijf omgevingsdiensten.

Activiteiten in 2026 zijn:

- Informatiebeveiliging: In de eerste helft van 2026 ligt de nadruk op het leggen van een gezamenlijk fundament en het inrichten van de basis governance. In de tweede helft van 2026 verschuift de focus van het neerzetten van de basis naar implementatie, verdieping en het inrichten van een verbetercyclus.
- Privacy: Het programma is gebaseerd op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en het volwassenheidsmodel van het Centrum Informatiebeveiliging en Privacybescherming (CIP). Eerst zal een vertaling worden gemaakt van de AVG naar concrete normen en richtlijnen voor de organisatie (Beleid) en stel een governance structuur op waarin rollen, verantwoordelijkheden en besluitvorming rond privacy zijn vastgelegd. Tenslotte wordt met een self-assessment het huidige volwassenheidsniveau per omgevingsdienst vastgesteld en dient om verbeterpunten te identificeren.

4.1.4 Verbijzonderde Interne Controle (VIC):

Versterking en borging in 2026

In 2026 zetten we een belangrijke stap om de VIC-functie binnen de vijf omgevingsdiensten stevig en adequaat te verankeren. Dit is cruciaal voor een integere, onafhankelijke en objectieve controlefunctie, waarmee de betrouwbaarheid van financiële rapportages en operationele processen duurzaam wordt gewaarborgd. Concreet worden de volgende activiteiten opgepakt:

- Er zal een projectplan worden opgesteld voor de uitwerking van het voorkeursscenario, gereed eind 2026.
- Inventarisatie wat de huidige capaciteit, werkwijzen en ambitieniveaus binnen de omgevingsdiensten is.

4.1.4 Inkoop en Aanbesteding 2026:

In 2026 zetten we in op een efficiëntere, transparantere en toekomstbestendige aanpak van inkoop en aanbesteding. Door samenwerking tussen de omgevingsdiensten realiseren we schaalvoordelen, kostenbesparing en meer grip op kwaliteit. Concreet worden de volgende activiteiten opgepakt:

- Inventarisatie van toekomstige inkoopbehoeftes van de diensten en onderzoek naar kansrijke dossiers en mogelijkheden voor gezamenlijke inkoop en aanbesteding.
- Opstellen van een plan van aanpak voor een gezamenlijke inkoopfunctie, inclusief analyse van inkoopvolume, inzet en mogelijkheden.
- Voortzetten van gezamenlijke inkoop, zowel landelijk als op provinciale schaal in Zuid-Holland.
- Structurele kennisdeling, zodat expertise en best practices breed beschikbaar zijn.

4.2 Lijn Uitvoering VTHA-projecten 2026

2.4.1 Branches toezicht

Naar aanleiding van de inventarisatie in 2025, worden in 2026 onderwerpen geselecteerd waarop de samenwerking concreet vormgegeven wordt. Ook wordt de Zuid Hollandse toezichtaanpak

afvalbedrijven uitgevoerd, waarbij een trekker/coördinator op provinciaal niveau wordt benoemd die stuurt en de voortgang bewaakt.

2.4.2 Schaarse kennis en expertise

Dit project zal in 2026 worden gecontinueerd onder leiding van een projectleider en met oog voor het kennisnetwerk ODNL. Doel is om in meer dan 75% van de situaties aan de Zuid Hollandse kennisbehoefte te kunnen voldoen zonder deze kennis extern (dat wil zeggen; buiten de Zuid-Hollandse OD's) in te huren.

4.3 Lijn Instrumenteninzet en ontwikkeling 2026

4.3.1 Drones

In 2026 wordt ingezet op het versterken en verduurzamen van de samenwerking, met nadruk op standaardisatie, innovatie en integratie in reguliere werkprocessen (borging). Activiteiten die daartoe worden ingezet zijn:

- Verankering van drone-inzet in reguliere werkprocessen van de omgevingsdiensten.
- Samenwerkingsovereenkomst operationeel.
- Uitvoeren van minstens 10 gezamenlijke missies waarbij data centraal wordt opgeslagen, verwerkt en gedeeld via een uniforme werkwijze, inclusief metadata en 3D-modellen.
- Uitbreiding van gezamenlijke missies naar nieuwe toepassingsgebieden (zoals het aanleveren van data t.b.v. digital twin provincie Zuid-Holland).
- Ontwikkeling van een gezamenlijk opleidingsprogramma.
- Ontwikkeling van gezamenlijke formats en protocollen.
- Uitwerken en vaststellen voorstel voor de structurele inbedding van de drone-samenwerking binnen de organisaties van de vijf omgevingsdiensten en de provincie Zuid-Holland, inclusief afspraken over governance, financiering en kennisdeling na 2026.

4.3.2 Administratief toezicht

Het jaar 2026 staat in het teken van een belangrijke ontwikkeling: de uitbreiding van de AT-pool met het instrument ketentoezicht. Zoals eerder gecommuniceerd, zal in het eerste kwartaal van 2026 de onderliggende visie worden bekrachtigd door de afdelingshoofden VTH. Deze bekrachtiging vormt de basis voor de vervolgstappen om ketentoezicht structureel te integreren in de AT-pool.

Met deze uitbreiding beogen wij een gezamenlijke, robuuste invulling van ketentoezicht in Zuid-Holland, conform de handreiking ketentoezicht zoals opgesteld in het Interbestuurlijke Programma VTHA. Het doel is om ketentoezicht als instrument beschikbaar te maken op het niveau van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten, zodat de uitvoering van toezicht verder wordt versterkt.

Gedurende deze ontwikkeling blijft de AT-pool haar reguliere onderzoeken uitvoeren. De uitbreiding met ketentoezicht is een belangrijke stap richting een toekomstbestendige en integrale aanpak van toezicht binnen de provincie.

4.4 Lijn opbouw expertise

4.4.1 Milieu in ruimtelijke ordening

Het project is geen onderdeel meer van het programma 2026. Wel wordt inzet beschouwd in het kader van de kennisinfrastructuur.

Gedacht wordt aan:

- Oprichting intervisiegroep om inhoud en dilemma's rondom omgevingsplannen uit te zoeken en te bespreken.
- Organisatie themasessies (op initiatief van de Intervisiegroep).
- Een kennisplatform ontwikkelen dat draagvlak creëert en helpt elkaar te vinden zoals in het initiatief Milieuzonering in het Omgevingsplan.

De voormalige Projectgroep MRO kan een centrale rol spelen in de regio rond omgevingsplannen, maar is nu onvoldoende ingericht. Begin 2026 volgt een evaluatie van het MRO-overleg van de Provincie Zuid-Holland; de uitkomsten daarvan bepalen mede het vervolg. In het najaar van 2026 wordt deze samenwerkingsvorm opnieuw beoordeeld.

4.4.2 AADV

De Zuid-Hollandse omgevingsdiensten hebben zich gecommitteerd aan het gebruik van Digi-V. In 2026 wordt dit kracht bijgezet doordat de Zuid-Hollandse diensten de vergunningen daadwerkelijk invoeren in dit systeem. We stellen ons ten doel dat iedere dienst minimaal 10 vergunningen invoert. Daarmee ontstaat stap voor stap in Zuid-Holland een geconsolideerd overzicht van de geldende vergunningvoorschriften. Meer vergunningen invoeren dan 10 stuks mag uiteraard ook, minder niet.



2026: AT-pool breidt uit met ketentoezicht in Zuid-Holland.

5 Cultuur en communicatie

Ondersteunend aan de projecten in de lijnen, worden projecten op cultuur en communicatie uitgevoerd.

5.1 Cultuur

Succesvolle samenwerking tussen omgevingsdiensten vraagt meer dan afspraken en processen. Het vraagt om een cultuur waarin vertrouwen, transparantie en gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staan. Daarom zetten we de stap naar het ontwikkelen van een samenwerkingsgerichte cultuur. Niet als losstaand doel, maar als een essentiële voorwaarde voor het realiseren van onze gezamenlijke ambities.

In het eerste kwartaal van 2026 zetten we een belangrijke stap richting duurzame samenwerking tussen de omgevingsdiensten. We werken aan een plan van aanpak dat beschrijft hoe we de bestaande samenwerkingscultuur kunnen ondersteunen en verder uitbreiden. Dit plan is gebaseerd op de lessen die we met zijn allen hebben geleerd in 2025.

Het plan vormt een strategische basis voor:

- Het concretiseren van onze gezamenlijke ambitie: een cultuur waarin vertrouwen, transparantie en gezamenlijke verantwoordelijkheid centraal staan.
- Het vertalen van inzichten uit het cultuuronderzoek naar praktische maatregelen en interventies.
- Het borgen van cultuur als randvoorwaarde voor succesvolle samenwerking, parallel aan onze communicatiestrategie.

Door te investeren in een plan van aanpak, zorgen we ervoor dat cultuur niet een abstract begrip blijft, maar een concreet en werkbaar onderdeel van onze samenwerking. Het resultaat?

Een stevig fundament voor gezamenlijke prestaties en een herkenbare, verbindende manier van werken. Hier wordt een sterke samenhang gezien met de communicatie van het samenwerkingsprogramma. Cultuur en Communicatie zullen elkaar in 2026 daarom veel opzoeken en versterken.

5.2 Communicatie

In 2025 is een communicatiestrategie opgesteld en is binnen de betrokken communicatie-medewerkers van de diensten één aanspreekpunt gekomen voor het Programmteam. Ook is verbinding gelegd met communicatie-afspraken rondom het gezamenlijk Innovatieprogramma.

In 2026 zullen de communicatieadviseurs de gewenste gedragsverandering (zie 4) ondersteunen door de gemeenschappelijke visie zichtbaar te maken, relaties te versterken, betrokkenheid te vergroten en het geleerde vast te leggen in het collectieve geheugen. Het doel is niet alleen informeren, maar mensen in beweging krijgen. Medewerkers moeten bewust zijn van het gezamenlijke doel, zich verbonden voelen met de samenwerking, actief betrokken raken, duidelijkheid krijgen over keuzes en cultuurverandering ervaren waarbij samenwerking vanzelfsprekend wordt.

De communicatie richt zich op drie groepen:

- Directeuren/bestuurders met focus op voortgang en bestuurlijke impact,
- Programmteam/projectleiders voor overzicht, verbinding en motivatie en,
- Overige collega's met als doel begrip, herkenning en betrokkenheid.

Er worden diverse middelen ingezet, zoals kwartaalupdates en dialoogsessies voor bestuur, maandelijkse projectspotlights en community of practice bijeenkomsten voor het programmteam, en intranetverhalen en vaste rubrieken voor collega's. Bijeenkomsten versterken vertrouwen, brengen praktijkverhalen tot leven, stimuleren gedragsverandering en bieden ruimte voor reflectie en inspiratie.

6 Programmameteam en programma-ondersteuning

Het programmameteam Samenwerking Zuid-Hollandse omgevingsdiensten begeleidt het programma en rapporteert aan de Directeuren over de samenwerking. Maar het programmameteam staat ook voor de opgave om vijf diensten met elk hun eigen identiteit te laten samenwerken.

6.1 Gedrag¹

Samenwerking gaat over gedrag. Inzicht in en aandacht voor gedrag is daarom cruciaal. Door de juiste opzet en insteek van het programma, kunnen collega's optimaal meegenomen worden. Dit bevordert het "landen" van het programma in de organisaties en zorgt voor een beter resultaat op het diepere samenwerkingsniveau over het gehele programma heen. Denk aan het op het juiste moment inzetten van bijeenkomsten, het goed formuleren van enquêtes en slimme werkvormen om de gewenste input op te halen. Deze gedragsexpertise hebben we binnen de diensten in huis, maar is schaars en moet daarom met budget expliciet beschikbaar worden gemaakt voor de samenwerking. Daarbij is de behoefte tweeledig:

- Ondersteuning van het programmameteam voor de bredere samenwerking, bijvoorbeeld bij het organiseren van bijeenkomsten;
 - Een helpdesk en proactieve advisering voor projecten.
- Hiervoor is het benodigde budget geraamd op € 20.000.

6.2 Communicatie²

Communicatie is de ruggengraat van succesvolle samenwerking, vooral wanneer het gaat om diensten waar teamwork cruciaal is. Duidelijke communicatie bevordert begrip, voorkomt misverstanden en draagt bij aan het behalen van gedeelde doelen.

Het programmameteam wil hier dan ook op inzetten door de volgende communicatiestrategieën toe te passen:

- Transparante en open communicatie over de doelstellingen en resultaten;
- Gebruik maken van moderne communicatietools.

Hiervoor heeft het programmameteam ondersteuning nodig. Waar mogelijk zullen we gebruik maken van de communicatieprofessionals binnen onze diensten, waarbij de behoefte ontstaat om een specifieke communicatiespecialist beschikbaar te stellen aan het programmameteam. Hiervoor vraagt het programmameteam een budget aan van €15.000.

6.3 Bijeenkomsten

Het organiseren van bijeenkomsten speelt een cruciale rol in het succes van de samenwerking. Als bijeenkomsten strategisch en goed uitgevoerd worden, kunnen ze de samenwerking naar een hoger niveau tillen. De inzet van gedragsspecialisten (zie b) kan hieraan bijdragen, maar dit niet volledig dekken. Daarnaast is budget voor ruimtehuur etc. benodigd. Om dit te kunnen realiseren is het benodigde budget geraamd op € 10.000,-.

6.4 Ondersteuning

Het programmameteam heeft geconstateerd dat aanvullende ondersteuning wenselijk is bij de uitvoering van de reguliere werkzaamheden. Hoewel het team een groot deel van de taken zelf oppakt, kan het voorkomen dat er rond specifieke onderwerpen extra inzet noodzakelijk is. Daarnaast heeft de Directie van de Samenwerking behoefte aan ondersteuning door een secretaris. De geraamde kosten voor deze ondersteuning bedragen € 93.000,-.

¹ Na besluitvorming over het plan van aanpak Cultuur (zie paragraaf 5.1) zal deze post integreren in dit project.

² Na besluitvorming over het plan van aanpak Communicatie (zie paragraaf 5.2) zal deze post integreren in dit project.

7 Wanneer is een project klaar voor overdracht?

Een succesvolle projectoverdracht is cruciaal om de continuïteit en het rendement van de samenwerking te waarborgen. Het moment van overdracht is niet willekeurig, maar gebaseerd op duidelijke criteria die garanderen dat de organisatie het project kan opnemen in de reguliere bedrijfsvoering zonder risico's.

1. Doelstellingen zijn gerealiseerd

Het project moet aantoonbaar de afgesproken resultaten en doelstellingen hebben behaald. Dit betekent dat de beoogde waarde voor de organisaties is geleverd en dat er geen openstaande kritieke issues zijn.

2. Processen en verantwoordelijkheden zijn geborgd

Alle processen die nodig zijn voor beheer en onderhoud zijn vastgelegd en overgedragen. Rollen en verantwoordelijkheden binnen de lijnorganisatie zijn duidelijk, zodat er geen afhankelijkheid meer is van het projectteam/programmteam.

3. Documentatie en kennisoverdracht zijn compleet

De organisaties beschikt over actuele documentatie, handleidingen en trainingsmateriaal. Medewerkers zijn opgeleid om het systeem, product of dienst zelfstandig te beheren.

4. Risico's zijn gemitigeerd

Eventuele resterende risico's zijn geïdentificeerd, beoordeeld en voorzien van beheersmaatregelen. Er is een plan voor nazorg en eventuele escalaties.

5. Governance en monitoring zijn ingericht

Er is een duidelijke structuur voor rapportage, KPI-monitoring en evaluatie. Dit zorgt ervoor dat de organisaties grip houden op prestaties en tijdig kan bijsturen.

6. Structurele financiële dekking is geregeld

Binnen de organisatie is structurele financiële dekking geborgd. Dit betekent dat de kosten voor beheer, onderhoud en doorontwikkeling zijn opgenomen in de reguliere begroting, zodat het project duurzaam kan worden voortgezet.

Wanneer projecten of onderdelen ervan aan bovenstaande criteria voldoen, wordt een opleverdocument aan het programmteam gestuurd. Het programmteam beoordeelt vervolgens het document en geeft een advies richting het DO om het project(onderdeel) te beëindigen en uit het samenwerkingsprogramma te halen. In 2026 zal een format voor het opleverdocument worden opgeleverd.



Project wordt overgedragen als alles geborgd is.

8 Financiën

8.1 Verantwoording 2025

Ten tijde van het opstellen van het samenwerkingsprogramma 2026 is de realisatie over het jaar 2025 nog niet beschikbaar. Op dit moment zijn alle diensten bezig met het afronden van de administratieve werkzaamheden voor 2025. Deze zullen op een later moment worden aangeboden aan het DO.

8.2 Begroting 2026

8.2.1 Projecten 2026

De uren-inzet op de inhoudelijke projecten wordt gefinancierd door alle opdrachtgevers gezamenlijke via de individuele werkprogramma's bij hun OD. Het programma belooft in uren een begrote omvang van ruim €1,5 miljoen euro. De totstandkoming van de begroting vindt plaats in nauwe samenhang met de afronding van de administratieve verantwoording over 2025. Zodra de definitieve realisatiegegevens beschikbaar zijn, worden deze geïntegreerd in de verdere uitwerking van de financiële kaders en de capaciteitsplanning. Ter indicatie is onderstaand de begroting 2025 opgenomen.



Op basis van de huidige prognoses voorzien wij geen significante stijgingen in zowel ureninzet als materiële kosten. Wel zal, in het kader van de implementatie van het nieuwe programma Cultuur en Communicatie, een aanvullende budgettaire post bij de algemene kosten worden opgenomen.

Daarnaast zijn er algemene kosten voor cultuur, communicatie, bijeenkomsten en ondersteuning van directie en het programmateam van de samenwerking (146 K). De kosten zijn in 2025 gefinancierd door de provincie. Voor 2026 is nog geen bijdrage toegezegd. De gesprekken voor een bijdrage door de provincie voor 2026 zijn gestart.



2026-begroting volgt na 2025; voorlopig gebaseerd op 2025.

Begroting 2025



Ptoject	 DCMR milieudienst Rijnmond	 omgevingsdienst Haaglanden	 ODMH Omgevingsdienst Midden-Holland	 Omgevingsdienst West-Holland	 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Datalab	416	416	416	936	416
Samenwerking arbeidsmarkt	255	325	230	289	362
Informatiebeveiliging	416	0	0	0	0
VIC	100	100	100	100	100
Inkoop & Aanbesteding	100	100	100	100	100
Ambitieniveau branches toezicht	300	200	200	200	200
Drones	240	240	1.012	240	240
AADV	100	100	100	100	100
Administratief Toezicht	1.500	750	750	750	750
Schaarse kennis en expertise	540	240	240	240	240
Milieuregels in omgevingsplannen	240	24	350	240	400
Cultuur en communicatie	PM	PM	PM	PM	PM
Programmateam	250	250	250	250	250
TOTAAL	4.457	2.961	3.748	3.445	3.158

Aanvullende kosten (geen uren)

Ptoject	 DCMR milieudienst Rijnmond	 omgevingsdienst Haaglanden	 ODMH Omgevingsdienst Midden-Holland	 Omgevingsdienst West-Holland	 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Datalab	€ 13.866	€ 6.933	€ 6.933	€ 6.933	€ 6.933
Samenwerking arbeidsmarkt	€ 32.454	€ 22.111	€ 22.111	€ 27.635	€ 22.111
Informatiebeveiliging	€ 375.559	€ 187.870	€ 187.870	€ 187.870	€ 187.870
VIC	-	-	-	-	-
Inkoop & Aanbesteding	-	-	-	-	-
Ambitieniveau branches toezicht	-	-	-	-	-
Drones	-	-	-	-	-
AADV	-	-	-	-	-
Administratief Toezicht	€ 23.333	€ 11.666	€ 11.666	€ 11.666	€ 11.666
Schaarse kennis en expertise	-	-	-	-	-
Milieuregels in omgevingsplannen	€ 13.333	€ 6.666	€ 6.666	€ 6.666	€ 6.666
Cultuur en communicatie	PM	PM	PM	PM	PM

8.2.2 Algemene kosten programma 2026

Voor het samenwerkingsprogramma 2025 zijn de algemene kosten gedekt door een eenmalige bijdrage van de provincie Zuid-Holland. Op dit moment is nog niet bekend of de provincie bereid is deze kosten ook in 2026 te dragen. Indien de provincie besluit geen bijdrage te leveren, zullen de algemene kosten voor 2026 worden verdeeld over de vijf Zuid-Hollandse diensten. Dit voor zover hiervoor in 2026 geen specifieke bijdrage van de provincie wordt ontvangen en dekking uit de provinciale bijdrage 2025 niet mogelijk is. Over de verdeling en wijze van bekostiging zullen nadere afspraken worden gemaakt.

Omschrijving	TOTAAL 2026	 DCMR milieudienst Rijnmond	 omgevingsdienst Haaglanden	 ODMH Omgevingsdienst Midden-Holland	 Omgevingsdienst West-Holland	 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Uren	1.250	250	250	250	250	250
Benodigd budget	€ 143.000					
Communicatie	€ 15.000					
Gedrag	€ 20.000					
Bijeenkomsten	€ 10.000					
Secretaris samenwerking	€ 75.000					
Externe begeleiding heisessie directeuren	€ 18.000					
Onvoorzien	€ 5.000					

Voorstel bekostiging algemene kosten samenwerkingsprogramma 2026

Het voorstel is om deze kosten naar evenredigheid te verdelen op basis van de begroting 2026 van de individuele diensten.



Samen sterker
vijf omgevingsdiensten
van Zuid-Holland

Samen zijn we effectiever. Samen werken betekent samen leren, samen keuzes maken en samen verbeteren. Zo maken we ons werk beter, altijd met oog voor de leefomgeving van Zuid-Holland.

ODMH
Datum : 30 DEC. 2025
Nr. :



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Midden-Holland
Postbus 45
2800 AA Gouda

**DG Digitalisering &
Overheidsorganisatie**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2025-0000607461

Bijlage(n)

1

Datum 18 december 2025
Betreft Verificatie gemeenschappelijke regelingen in scope
Cyberbeveiligingswet en registratieplicht

Geachte bestuurder,

Met deze brief wil ik u verzoeken om te verifiëren of de gemeenschappelijke regeling waarvan u bestuurder bent, binnen de reikwijdte valt van de Cyberbeveiligingswet (Cbw).

Achtergrond

De Cyberbeveiligingswet, de nationale implementatie van de Europese NIS2-richtlijn, vraagt organisaties hun digitale weerbaarheid te verhogen. Op dit moment werkt de rijksoverheid aan deze wet. Voorzien wordt dat deze in het tweede kwartaal van 2026 in werking treedt. De sector overheid valt in beginsel onder deze wet met inbegrip van gemeenschappelijke regelingen. Tot de inwerkingtreding gelden er geen verplichtingen voor organisaties die onder de Cbw gaan vallen.

Overheidscriteria

Echter, de Network & Informationsecurity Directive (NIS2) die ten grondslag ligt aan de Cbw, hanteert eigen criteria (zie bijlage I) om te bepalen of een organisatie kan worden aangemerkt als overheidsinstantie. De inschatting is dat niet alle gemeenschappelijke regelingen aan deze overheidscriteria voldoen. Iedere gemeenschappelijke regeling moet zelf vaststellen of zij binnen de reikwijdte van de Cbw denkt te vallen.

Gemeenschappelijke regelingen en overheidscriteria

In overleg met de VNG is afgesproken om gemeenschappelijke regelingen actief te benaderen om na te gaan in hoeverre zij voldoen aan de criteria voor overheidsorganisaties en daarmee binnen de reikwijdte vallen van de Cbw. Het vaststellen of u als gemeenschappelijke regeling onder de Cbw valt, is in de eerste plaats van belang voor uzelf. Hierdoor weet u of u aan de verplichtingen van de Cbw moet voldoen. Daarnaast is het ook van belang voor het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) om dit beeld te hebben als verantwoordelijk ministerie voor de sector overheid.

Het ministerie van BZK heeft zelf een eerste inschatting gemaakt welke gemeenschappelijke regelingen binnen de reikwijdte vallen van de Cbw. Het ministerie beschikt echter niet over voldoende inhoudelijke kennis van iedere gemeenschappelijke regeling om een meer definitief beeld te krijgen en kan hierover geen formeel oordeel vormen. De inschatting zoals die door het ministerie is gemaakt, vindt u ter informatie in bijlage II. Uw gemeenschappelijke regeling is zelf verantwoordelijk voor de uiteindelijke beoordeling. Bij voorkeur voert u de beoordeling uit in afstemming met de deelnemende gemeenten.

Reactie uiterlijk 26 januari 2026

Ik wil u verzoeken om uw bevinding inclusief motivatie uiterlijk 26 januari 2026 kenbaar te maken. Dit kunt u doen door te mailen naar: cyberbeveiligingswet@minbzk.nl. Ook als u vragen heeft kunt u deze stellen via dit e-mailadres.

Registratieplicht

De Cbw kent een registratieplicht. Indien uw organisatie binnen het bereik van de Cbw valt, moet u zichzelf registreren in het entiteitenregister dat vindbaar is op de website van het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC). 1

Overheidsorganisaties hebben zich vaak al geregistreerd in het register van overheidsorganisaties (ROO). Om de administratieve lasten voor overheidsorganisaties te beperken, worden gegevens die al in het ROO staan ingeladen in het entiteitenregister voor de Cbw wanneer u inlogt. Hiermee wordt gezorgd dat u een deel van de gegevens niet opnieuw hoeft aan te leveren.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Herstel
Groningen, Koninkrijksrelaties en Digitalisering



Eddie van Marum

Bijlage I: overheidscriteria Cyberbeveiligingswet

Bron: memorie van toelichting Cyberbeveiligingswet

Overheidsinstantie

Een entiteit is een overheidsinstantie als deze overeenkomstig het nationale recht als zodanig in een lidstaat is erkend en aan deze vier criteria voldoet:

- a. zij is opgericht om te voorzien in behoeften van algemeen belang en heeft geen industrieel of commercieel karakter;
- b. zij heeft rechtspersoonlijkheid of mag volgens de wet namens een andere entiteit met rechtspersoonlijkheid optreden;
- c. zij wordt grotendeels gefinancierd door de staat, regionale autoriteiten of andere publiekrechtelijke organen, is onderworpen aan beheerstoezicht door die autoriteiten of organen, of heeft een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, regionale autoriteiten of andere publiekrechtelijke organen worden benoemd;
- d. zij heeft de bevoegdheid om ten aanzien van natuurlijke of rechtspersonen administratieve of regelgevende besluiten te nemen die van invloed zijn op hun rechten op het grensoverschrijdende verkeer van personen, goederen, diensten of kapitaal.

Criterion a betreft het doel waartoe een entiteit is opgericht. Bij een krachtens publiekrecht ingestelde entiteit zal dit doel blijken uit de wet waarbij de entiteit is ingesteld en de geschiedenis van de totstandkoming van die wet. Bij een privaatrechtelijke entiteit zal het doel blijken uit de statuten. Er zijn geen limitatieve criteria om te bepalen of een entiteit is opgericht om te voorzien in behoeften van algemeen belang en dat het voorzien in die behoefte van algemeen belang geen industrieel en commercieel karakter heeft. Relevante aanknopingspunten zijn of een entiteit onder normale marktomstandigheden opereert, of deze bestuurd wordt op basis van criteria van rendement, doelmatigheid en rentabiliteit, of de entiteit winst oogmerk als hoofddoel heeft of deze zelf de eigen verliezen draagt. Dergelijke omstandigheden wijzen in de richting van een commercieel of industrieel karakter.

Criterion b vereist dat de entiteit zelf rechtspersoonlijkheid heeft of volgens de wet mag optreden namens een andere entiteit met rechtspersoonlijkheid. Ingevolge artikel 2:1, eerste lid, Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bezitten de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, rechtspersoonlijkheid. Ook kan rechtspersoonlijkheid aan een entiteit zijn toegekend in de wet waarbij de entiteit is opgericht. Verenigingen, coöperaties,

onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen bezitten rechtspersoonlijkheid ingevolge artikel 2:3 BW. Aan criterium b wordt ook voldaan indien de entiteit zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft, maar wel mag optreden namens een andere entiteit met rechtspersoonlijkheid. Hierbij kan worden gedacht aan zelfstandige bestuursorganen die namens de Staat mogen optreden. Ook ministers mogen namens de Staat handelen.

Criterium c ziet op de vereiste betrokkenheid van de overheid bij de entiteit. Die betrokkenheid kan verschillende vormen aannemen. Allereerst wordt aan dit criterium voldaan indien de entiteit grotendeels door de Staat, regionale autoriteiten of andere publiekrechtelijke organen wordt gefinancierd. De entiteit moet dus in hoofdzaak, dat wil zeggen voor meer dan 50%, worden gefinancierd door de overheid. Op welke manier deze financiering wordt vormgegeven, is in dat verband niet bepalend.

In de tweede plaats wordt aan dit criterium voldaan indien de entiteit onderworpen is aan beheerstoezicht door de Staat, regionale autoriteiten of andere publiekrechtelijke organen. Dit is het geval indien er een zekere afhankelijkheid bestaat van de entiteit ten opzichte van die autoriteiten of organen en indien zij de beslissingen van de entiteit kunnen beïnvloeden. Van beheerstoezicht is niet al sprake bij reguliere controle door de overheid op de naleving van regelgeving.

In de derde plaats wordt aan het criterium voldaan indien de entiteit een bestuursorgaan, leidinggevend of toezichhoudend orgaan heeft waarvan de leden voor meer dan de helft door de Staat, regionale autoriteiten of andere publiekrechtelijke organen worden benoemd. Het begrip 'bestuursorgaan' moet niet worden gelezen als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het gaat in dit kader om het bestuur van een organisatie.¹ Door middel van het benoemen van meer dan de helft van de leden van de genoemde organen, heeft de benoemende overheidsinstantie invloed op de beslissingen die de entiteit neemt.

Criterium d vereist allereerst dat de entiteit de bevoegdheid heeft om ten aanzien van natuurlijke personen of rechtspersonen administratieve of regelgevende besluiten te nemen. Het nemen van administratieve of regelgevende besluiten betreft in de Nederlandse context het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Belangrijk daarbij is dat de beslissingen een publiekrechtelijke rechtshandeling moeten inhouden. De beslissingen moeten dus onder meer rechtsgevolg hebben.

¹ In de Engelse versie van de NIS2-richtlijn wordt gesproken over "administrative board".

Concreet betekent dit dat entiteiten die uitsluitend adviezen uitbrengen of feitelijke handelingen verrichten, niet aan dit criterium voldoen. Een entiteit heeft niet slechts een bevoegdheid om besluiten te nemen in de zin van dit

criterium indien een bevoegdheid aan die entiteit is geattribueerd of gedelegeerd, maar ook indien een bevoegdheid aan die entiteit is gemandateerd. Het tweede deel van criterium d vereist dat de door de entiteit genomen besluiten van invloed zijn op de rechten van natuurlijke personen of rechtspersonen op het grensoverschrijdende verkeer van personen, goederen, diensten of kapitaal. Deze passage moet ruim worden uitgelegd. In het overgrote deel van de gevallen zal hiervan sprake zijn, ook indien sprake is van bevoegdheden met een meer nationaal karakter of gericht op nationale aangelegenheden. Slechts indien een entiteit niet het EU-recht (dat is gerelateerd aan een van de vier vrijheden) ten uitvoer brengt of indien het is uitgesloten dat besluiten van de entiteit gevolgen hebben voor natuurlijke personen of rechtspersonen buiten de lidstaat, is niet aan het tweede deel van het criterium voldaan.

Verdere toelichting van deze criteria

Uit eerdere vragen die het ministerie van BZK heeft ontvangen, blijkt dat het toepassen van deze criteria niet altijd makkelijk wordt gevonden. Daarom probeert het ministerie op verzoek van de VNG daar waar mogelijk nog wat verdere uitleg te geven al is dit beperkt.

Bij criterium b kan nog worden aangevuld dat entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid ook kan gaan over gemeenschappelijke regelingen die namens de deelnemende overheden handelen. In het criterium staat opgenomen dat: het gaat om een entiteit met eigen rechtspersoonlijkheid óf die volgens de wet namens een andere entiteit met rechtspersoonlijkheid mag optreden.

Criterium d: het nemen van grensoverschrijdende besluiten moet ruim worden uitgelegd. Er wordt uitgegaan van de bevoegdheid om besluiten te nemen die mogelijk grensoverschrijdende effecten kunnen hebben. Ook moet er bezwaar en beroep mogelijk zijn tegen genomen besluiten.



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Staat van VTH 2025 Magazine

November 2025





Thierry Aartsen
Staatssecretaris
Openbaar Vervoer en Milieu

Voorwoord

Een sterker en steviger stelsel voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH): dat was het doel van het traject waar we drie jaar geleden aan begonnen. We willen dat iedereen die met VTH-milieu bezig is, uiteindelijk beter en effectiever zijn werk kan doen. Dat vind ik heel belangrijk, want dit is waar het over gaat: schone lucht, gezonde bodem, schoon water, een veilige leefomgeving.

Het is dan ook mooi dat er goede stappen zijn gezet. Een jaar geleden rondden we het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) af. Sindsdien hebben de partijen niet stilgezeten.

Een van de afspraken was dat er een ‘Staat van VTH’ zou komen. Een nieuw tweejaarlijks onderzoek naar het functioneren van het VTH-stelsel. Ik ben heel blij dat we nu de *eerste Staat van VTH* kunnen presenteren, met een nieuw digitaal magazine waarin de resultaten worden toegelicht.

Deze eerste Staat laat zien dat er de afgelopen jaren veel goed werk is verricht. Het IBP VTH heeft de verschillende partijen meer tot elkaar gebracht. Ook is met name de organisatie van het stelsel versterkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de verbeterde inrichting van de beleids- en uitvoeringscyclus, de hernieuwde kwaliteitscriteria en het goede proces naar meer robuuste omgevingsdiensten.

De Staat laat ook zien dat we er nog niet zijn. De slag naar de praktijk is nog niet overal gemaakt. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt. Samen met VNG, IPO, Omgevingsdienst NL en alle andere stelselpartners zet ik mij hier dan ook vol voor in. We hebben goede stappen gezet, maar het gaat uiteindelijk om de praktijk en de uitvoering. Laten we daar de komende tijd de schouders onder blijven zetten.

Thierry Aartsen

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Staat van VTH in vogelvlucht	4
Kritische succesfactoren	
<i>Strategische uitvoering en handhaving</i>	9
<i>Doeltreffende uitvoering</i>	18
<i>Verantwoording in het stelsel</i>	28

Interviews



Circulaire economie
Jeroen Hörst
pagina 12



Bestuursrecht-strafrecht
Marianne Schwan
en Sjoerd van Veen
pagina 24



Omgevingsdienst NL
Henrice Wittenhorst
pagina 33

*“Staat van VTH is
spiegel en stimulators”*

Stefan Lureman
Ministerie van IenW
pagina 7

*“Contact gaat bij
ons voor contract”*

Henk Richters en Daniëlle Boevink
Gemeente Oldenzaal
pagina 22

Columns

**Van regels
naar resultaat**

Ruben Vlaender
Omgevingsdienst NL, ODRA
pagina 16

**Van beboeten
naar bijsturen**

Jim Florentinus
OMWB
pagina 37

Colofon
pagina 40

Staat van VTH in vogelvlucht

De eerste *Staat van het VTH-stelsel* (SvVTH) laat zien dat het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in beweging is. De basis is gelegd, de richting is goed, maar de aansluiting tussen beleid, organisatie en uitvoering is nog broos.

De papieren structuur staat, nu moet de praktijk die waarmaken. De vraag is daarbij niet óf het werkt, maar hoe snel het stelsel leert om zichzelf te verbeteren.

Door de lens van het koppelmodel

De nieuwe, tweejaarlijkse rapportage SvVTH vervangt *Omgevingsdiensten in Beeld* en komt voort uit het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP VTH). Deze eerste Staat beschrijft de stand van zaken in een stelsel dat de komende jaren volwassen moet worden. De onderzoekers bekijken het VTH-stelsel door de lens van het *koppelmodel*.

Dat beschrijft hoe ambities via systemen en uitvoeringspraktijk moeten leiden tot maatschappelijke resultaten. Elke schakel, van *doel naar systeem* en van *systeem naar praktijk*, moet goed aansluiten. Waar dat niet lukt, stokt de keten.

Deze *eerste Staat van VTH* richt zich op het milieudomein. Om de werking van het stelsel goed in beeld te brengen, zijn enkele door het IBP VTH geformuleerde **kritische succesfactoren** als leidraad genomen. Daarbij is onderzocht hoe de koppeling tussen **doelen en systeem** (de regels, afspraken en procedures) functioneert, én hoe de verbinding van dat **systeem naar de praktijk** eruitziet binnen het gehele VTH-stelsel. Deze *Staat van VTH* analyseert specifiek strategische uitvoering en handhaving, de

“Het stelsel is nooit af: elke vergunning en inspectie brengt het verder”

doeltreffende uitvoering van VTH-taken en de verantwoording in het stelsel.

De analyse is gebaseerd op onderzoeksrapporten vragenlijsten en interviews, aangevuld met drie casussen: de rol van Omgevingsdienst NL, de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht en het inbrengen van circulaire economie binnen het stelsel.

Doel en systeem

De Commissie-Van Aartsen gaf in 2021 een kritische beoordeling van de kwaliteit van het VTH-stelsel. Naar aanleiding daarvan hebben de stelselpartijen binnen het IBP VTH in zes pijlers verbeteringen uitgewerkt om het

stelsel te versterken. Deze verbeteringen moeten zorgen voor een stevigere structuur en beter werkende instrumenten. Voorbeelden zijn de handreiking *Regionale beleids- en uitvoeringscyclus*, de robuustheidscriteria en de versterking van de kennisinfrastructuur. In lijn met het koppelmodel zijn deze voorstellen bedoeld om de verbinding tussen doel en systeem te verbeteren en vormen ze belangrijke schakels binnen het stelsel.

Sinds de afronding van het IBP VTH, inmiddels ruim een jaar geleden, zijn er op stelselniveau weinig nieuwe ontwikkelingen geweest. Dat betekent niet dat de betrokken partijen stilzitten. Integendeel: de meeste zijn actief bezig om de systeemgrepen een plek te geven en de stap van systeem naar praktijk te zetten. De implementatie is nog pril en vraagt tijd. Het aanpassingsvermogen van het stelsel is beperkt – niet door onwil, maar door het ontwerp zelf. Achter de circa 26 omgevingsdiensten en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) gaat een mozaïek van honderden bevoegde gezagen schuil, met verschillende prioriteiten, middelen en invalshoeken. Samenwerking binnen de regio's, tussen bestuurslagen en tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom, is daardoor complex. Het vraagt geduld, ondersteuning en soms bestuurlijke druk om de verbeteringen daadwerkelijk te laten landen.

Systeem en praktijk

Desondanks werken de systeemgrepen en IBP-producten voorzichtig door in de uitvoeringspraktijk. Zo stijgt het aantal omgevingsdiensten dat voldoet aan de landelijke robuustheidscriteria; het ministerie van IenW verwacht dat medio 2026 negentien diensten zover zijn. Ook zien we dat er meer met uniforme mandaten wordt gewerkt, dat de LHSO breder wordt toegepast en dat Omgevingsdienst NL meer positie krijgt. Tegelijkertijd blijft digitalisering achter en staat in sommige regio's het bestuurlijk draagvlak onder druk. Dat alles illustreert dat de koppeling tussen systeem en praktijk nog kwetsbaar is. Er bestaan inconsistenties tussen de papieren en de fysieke werkelijkheid. De eerste implementatiestappen zijn gezet, maar het is zaak het gevoel van urgentie vast te houden en de druk op de uitvoering te blijven houden. Zoals verschillende gesprekspartners benadrukken: het beperkte verandervermogen is geen onwil, maar een logisch gevolg van de inrichting en complexiteit van het stelsel.

Naar een lerend stelsel

De SvVTH benadrukt het belang van een stelsel dat leert van zijn eigen praktijk. Verschillende mechanismen zijn daarvoor in opbouw: het visitatiestelsel waarbij diensten elkaar feedback geven, de signaalrapportages van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de verdere professio-

Wat is de Staat van VTH?

De Staat van VTH is een wettelijk verplichte, tweejaarlijkse rapportage over het functioneren van het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Deze eerste Staat legt de nadruk op milieutaken.

De SvVTH onderzoekt hoe gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, het Rijk en partners samenwerken om het stelsel effectief te laten werken. De analyse is opgebouwd rond het zogenoemde *koppelmodel*, dat bekijkt hoe beleid, organisatie en uitvoering op elkaar aansluiten.

Deze eerste editie richt zich op drie kritische succesfactoren (KSF's): *Strategische uitvoering en handhaving*, *Doeltreffende uitvoering en Verantwoording in het stelsel*.

Daarnaast zijn drie verdiepende thema's uitgewerkt die meer inzicht geven in de werking van het stelsel in de praktijk: de verbindende rol van Omgevingsdienst NL, de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht en de inbedding van circulaire economie als nieuwe beleidsopgave binnen VTH. Dit magazine bundelt de belangrijkste inzichten uit de Staat van VTH. Samen geven ze een helder overzicht van waar het VTH-stelsel nu staat en welke stappen nog nodig zijn om het echt te laten werken.

Samenvatting

nalisering van Omgevingsdienst NL. Ze vormen de eerste schakels in een feedbackketen die nog steviger moet worden. Een lerend stelsel vraagt ook dat signalen uit de uitvoering worden opgehaald, geanalyseerd en teruggespeeld naar bestuurders en beleidsmakers. Alleen dan ontstaat de continue verbetercyclus die het stelsel nodig heeft. De SvVTH kan daarin de ankerfunctie vervullen: niet alleen meten, maar ook richting geven.

Half vol of half leeg

De balans is genuanceerd. Er is veel bereikt sinds de start van het IBP VTH: een steviger structuur, meer samenwerking en groeiend professioneel bewustzijn. Maar de praktijk heeft moeite om het tempo van de beleidsvernieuwing bij te houden.

De opgave voor de komende jaren: vasthouden wat is opgebouwd, ruimte geven aan de implementatie en het urgentiegevoel levend houden. Want het stelsel is nooit af: het ontwikkelt zich met elke vergunning, inspectie en handhavingsactie.

Hoofdpijnen

De beweging is ingezet

De bouwstenen van het IBP VTH werken door. De organisaties zijn sterker en de samenwerking groeit.

Er is veel inzet gepleegd op het systeem, de koppeling van systeem naar praktijk is nog kwetsbaar

Van beleid naar systeem en van systeem naar praktijk blijft een kwetsbaar traject dat vraagt om geduld én sturing. We zijn er nog niet en het gaat niet vanzelf.

De verantwoordelijkheid in het stelsel heeft op beide koppelmomenten verbetering

De checks and balances moeten beter worden ingeregeld én de overheden, waaronder de volksvertegenwoordiging, moeten hun rol op dit vlak vervolgens gaan pakken.

Leren van elkaar is de sleutel

Onder andere de visitaties, ILT-(signaal)rapportages en de kennisfunctie van Omgevingsdienst NL maken van het stelsel een lerend netwerk – mits de feedback wordt benut.

Urgentie vasthouden

Het momentum is er, mede door de vele rapporten over het stelsel en het IBP VTH. Nu komt het aan op doorzetten, investeren en laten zien dat het werkt – voor de leefomgeving en voor de samenleving.

“Staat van VTH is spiegel en stimulators”

In *Staat van VTH 2025* wordt het hele VTH-stelsel — van gemeenten en provincies tot omgevingsdiensten en Rijk — voor het eerst als één samenhangend systeem in beeld gebracht. Wat laat deze eerste editie zien, en hoe kijkt Stefan Lureman, voorzitter van de begeleidingscommissie vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, naar de beweging die nu is ingezet?



Het VTH-stelsel, vindt hij, staat op een kantelpunt. Na jaren van versterking via het Interbestuurlijk Programma (IBP) VTH is een nieuwe fase aangebroken: die van borging, leren en samen verder bouwen aan één stelsel dat werkt. De *Staat van VTH 2025* markeert dat moment. Het onderzoek brengt niet alleen de prestaties van omgevingsdiensten in beeld, maar het functioneren van de héle keten. Lureman: ‘Dit is een belangrijke mijlpaal in de groei naar één stelsel dat leert en

verbetert. Het is de eerste keer dat we de *Staat van VTH* hebben laten uitvoeren. En de bedoeling is dat dit onderzoek verder wordt uitgebouwd. We willen steeds beter begrijpen hoe alle partijen in de VTH-keten het doen.’

De *Staat van VTH* biedt volgens Lureman zowel spiegel als stimulators. De maatschappelijke urgentie is onmiskenbaar. ‘Mensen maken zich zorgen over milieu en gezondheid, denk aan PFAS of Tata Steel. Dan moet het systeem goed functioneren.

Interview Stefan Lureman, voorzitter begeleidingscommissie (ministerie van IenW)

Daarom is het belangrijk dat we zicht houden op hoe het gaat in de keten — niet om met de vinger te wijzen, maar om te verbeteren.’

Van programma naar borging

Het IBP VTH bracht de noodzakelijke versterking van het stelsel op gang. De vraag is nu: hoe borgen we wat is bereikt, aldus Lureman: ‘Het IBP was bedoeld als tijdelijke hulpconstructie. Uiteindelijk moet de verantwoordelijkheid weer liggen waar die hoort: bij de bevoegde gezagen. Maar wat we met het IBP hebben opgebouwd, mag niet verloren gaan. Daarom hebben de partijen samenwerkingsafspraken gemaakt die we actief blijven volgen. Er is nog steeds een gezamenlijke stuurgroep waarin we elkaar bijhouden op de voortgang.’

“Vertrouwen, samenwerking en een gedeelde urgentie: dat brengt het stelsel verder”

Ook in de begeleidingscommissie van *Staat van VTH* is het hele stelsel vertegenwoordigd. Vertrouwen bleek daarbij cruciaal, blik Lureman terug. ‘Iedereen voelde spanning: wat komt eruit, hoe staan wij ervoor? Maar het was ook duidelijk dat iedereen erin zat

met hetzelfde doel: zorgen dat de onderzoekers hun werk goed konden doen. Dat zegt veel over het belang dat partijen eraan hechten, en over het vertrouwen dat is gegroeid.’

Versterking van het stelsel

Een belangrijke ontwikkeling voor de nabije toekomst is de voorgestelde wetswijziging om het VTH-stelsel milieu te versterken. ‘Het doel is in de eerste plaats het verbeteren en uniformeren van de kwaliteit van het belangrijke werk dat omgevingsdiensten uitvoeren binnen het stelsel. Daarnaast moet het mogelijk zijn dat de staatssecretaris vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid regie kan voeren als structureel blijkt dat een dienst of regio achterblijft — op systeemniveau, niet

op casusniveau. Dat maakt het stelsel betrouwbaarder.’

De volgende stap: van inzicht naar leren

Vooruitkijkend ziet Lureman vooral kansen in verbreding en gezamenlijke reflectie. ‘*De Staat van VTH* is niet de staat van de omgevingsdiensten, maar van de hele VTH-keten. Als we dat vasthouden, kunnen we beleid en uitvoering steeds beter verbinden. Dan kun je samen verbeterpunten afspreken en over twee jaar zien of het beter gaat.’ Hij vat het kernachtig samen: ‘Je kunt dit niet alleen. Vertrouwen, samenwerking en een gedeelde urgentie: dat is wat het stelsel verder brengt.’

—

Wie is Stefan Lureman?

Stefan Lureman is bestuurskundige en MT-lid Omgevingsveiligheid en Milieuri-sico’s bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Namens het ministerie was hij nauw betrokken bij het IBP VTH. Vanuit die rol is hij voorzitter van de begeleidingscommissie die toezicht houdt op het onderzoek en de verdere uitwerking van de *Staat van VTH*.

Naar één stelsel waarin strategie en uitvoering verbonden zijn

De *Staat van VTH* laat zien hoe Nederland stap voor stap toewerkt naar een robuuster stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Strategische uitvoering en handhaving, waaronder het opstellen van VTH-beleid en het houden van verbinding met de uitvoering, is daarbij een cruciale schakel. Wat is er bereikt — en wat vraagt nog aandacht?

Wie in Nederland werkt aan een gezonde, veilige en schone leefomgeving, doet dat niet alleen. Gemeenten, provincies, het Rijk, de Rijksinspecties en omgevingsdiensten zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Die samenwerking staat of valt met strategie: duidelijke doelen, gezamenlijke keuzes en slim gebruik van schaarse capaciteit.

Eerdere onderzoeken lieten zien dat de strategische kant van de uitvoering lange tijd achterbleef. De commissie Van Aartsen constateerde in *Om de leefomgeving* (2021): ‘De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handhavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handhavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.’

De afgelopen jaren is dat veranderd. Met het **Interbestuurlijk Programma (IBP) VTH** is stevig gewerkt aan een beter functionerend stelsel. Eén van de belangrijkste bouwstenen: de **Handreiking Regionale Beleidscyclus**. Die helpt regio’s om beleid, uitvoering en evaluatie samenhangend in te richten, van strategische visie tot meetbare resultaten.

Momenten van (ont)koppeling

Het onderzoeksrapport *Staat van VTH* kijkt naar de stand van zaken op het moment van het omzetten van de doelen naar het systeem én naar het moment waarop het systeem wordt vertaald naar de praktijk.

1. Doel–systeem: zijn beleidscycli zó ingericht dat ze voldoen aan de wettelijke eisen en effectief richting geven aan de doelen?
2. Systeem–praktijk: wordt dat systeem in de praktijk toegepast zoals bedoeld?

De wettelijke **procescriteria uit het Omgevingsbesluit** vormen daarbij de ruggengraat. Ze schrijven voor dat

Kritische succesfactor: Strategische uitvoering en handhaving

bevoegde gezagen een uitvoerings- en handhavingstrategie vaststellen, die wordt vertaald naar een jaarlijks uitvoeringsprogramma en wordt geëvalueerd in een jaarverslag. Zo ontstaat een lerende cyclus die richting geeft én ruimte biedt voor verbetering.

Samen sturen op resultaat

De **Handreiking Regionale Beleidscyclus** bracht een aantal belangrijke vernieuwingen:

- De uitbreiding van **VTH naar VTHA** – met de ‘A’ van advisering. Omgevingsdiensten zijn niet alleen uitvoerders, maar ook strategische adviseurs voor gemeenten en provincies.
- Een verschuiving van **output naar outcome**: niet alleen tellen wat we doen (vergunningen, inspecties), maar ook meten wat het oplevert voor de leefomgeving.
- Meer **samenwerking in de keten**, ook met waterschappen en de strafrecht-

keten, met duidelijke rollen voor opdrachtgever en opdrachtnemer.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) ondersteunt regio's bij de invoering, en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) bereidt een **wetswijziging ‘versterking VTH’** voor. Die moet de samenwerking en outcome-gerichtheid structureel verankeren. Een eerste visitatieronde door Omgevingsdienst NL bevestigt dat veel omgevingsdiensten inmiddels risicogericht werken op basis van regionale risicoanalyses, en steeds vaker een gedragen toekomstvisie hebben uitgewerkt in een meerjarige strategie. Tegelijkertijd stelt de rapportage hierover (Rode Draden rapportage Visitaties, mei 2025) dat indicatoren voor outcome en maatschappelijke effecten nog in ontwikkeling zijn.

Uit de vragenlijsten en interviews voor dit onderzoek blijkt dat vrijwel alle bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties inmiddels voldoen aan de wettelijke procescriteria.

Van papier naar praktijk

In sommige regio's werken gemeenten, provincies en omgevingsdiensten al jaren goed samen.

Lokale overheden worstelen bovendien regelmatig met het verbinden van beleid en uitvoering, mede door beperkte capaciteit of politieke betrokkenheid.

Omgevingsdiensten willen hun adviesrol versterken, maar lopen aan tegen financieringsmodellen die vooral op urenafrekening (PxQ) zijn gebaseerd.

De adviserende rol van de uitvoeringsorganisaties is nog in ontwikkeling. Capaciteit en ruimte voor het invullen van advisering en beleidsadvies bij omgevingsdiensten helpt de verbinding te versterken tussen de uitvoering, beleid en strategie.

Ook de betrokkenheid van raden en staten kan beter. In sommige regio's zijn volksvertegenwoordigers actief betrokken bij het gesprek over VTH-prioriteiten, maar elders



“Met een strak PxQ-model kun je nauwelijks investeren in strategisch advies. Terwijl juist daar de winst ligt”

Kritische succesfactor: Strategische uitvoering en handhaving

voelen zij zich juist op afstand gezet. Dat tast het gevoel van grip aan en bemoeilijkt politieke verantwoording.

Outcome-sturing als ambitie

Iedereen is het erover eens: sturen op maatschappelijke effecten is de toekomst. Maar het is ook ingewikkeld. Hoe meet je wat niet is gebeurd — de overtreding die is voorkomen, de emissie die niet plaatsvond? Veel regio's experimenteren daarom met nieuwe manieren van meten en rapporteren: **dynamische risicomodellen**, indicatoren voor naleefgedrag en effectrapportages die verder gaan dan tellingen.

De datahuishouding is daarbij nog niet overal op orde. Zonder betrouwbare data blijft outcome-sturing voorlopig vooral een ambitie. Toch is de beweging ingezet: van kwantiteit naar kwaliteit, van telling naar impact. Over de stappen op digitalisering is meer te lezen in het verdiepende thema Omgevingsdienst NL.

Een stelsel in beweging

De tussenbalans is duidelijk:

- Op het **koppelpunt doel–systeem** is grote vooruitgang geboekt. De beleids- en uitvoeringscycli worden beter ingericht, en de samenwerking tussen partners is hechter dan voorheen.
- Op het **koppelpunt systeem–praktijk** is de beweging nog gaande. De implementatie in de praktijk is nog in volle gang, de resultaten in de praktijk moeten daarom de komende jaren gaan blijken.

Wat overal doorklinkt, is optimisme. Er wordt hard gewerkt aan verdere professionalisering, aan versterking van de strategische kant bij bevoegde gezagen en aan de verbinding met de uitvoering door de uitvoeringsorganisaties. De ambitie is helder: één VTH-stelsel dat leert, verbetert en samenwerkt — mét zichtbare resultaten voor de samenleving.

—

Hoofdpijnen

Systeem op orde, praktijk in ontwikkeling

De IBP VTH-producten, zoals de regionale *Handreiking regionale beleidscyclus* zijn zeer behulpzaam en zijn positief ontvangen, maar de implementatie is niet overal in het land nog even ver.

Van versnippering naar verbinding

Er wordt op veel plekken hard gewerkt aan een betere inrichting van de beleids- en uitvoeringscyclus; de aansluiting van beleid en uitvoering blijft op alle niveaus een uitdaging.

Van output naar outcome

De beweging naar sturing op maatschappelijke effecten is ingezet, maar effectmeting blijft moeilijk.

Het is belangrijk dat alle stelselpartners meekomen

De mate van samenwerking en beleidskwaliteit verschilt per regio en partner. Er is tijd en urgentiebesef nodig om de huidige energie vast te houden.



“We bundelen de krachten om *circulaire economie* verder te brengen”

Kun je het VTH-stelsel inzetten bij het verder brengen van beleidsterreinen die een dergelijke ondersteuning goed kunnen gebruiken? Voor een antwoord op die vraag, zoomde *Staat van VTH* in op hoe VTH-instrumenten worden aangewend om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Het adviesrapport is positief over de stappen die tot nu toe zijn gezet. Zo is er de Bouwstenenvisie CE en VTH ontwikkeld. In eerste instantie bedoeld om circulaire economie (CE) steeds meer tot een vast en geïntegreerd onderdeel te maken van provinciaal beleid en uitvoering door omgevingsdiensten. Maar inmiddels ook omarmd door VNG, Unie van Waterschappen en Rijk. **Jeroen Hörst**, senior beleidsadviseur VTH bij Provincie Flevoland en medegrondlegger van eerdergenoemde bouwstenenvisie: ‘We werken toe naar een toolbox “circulaire economie” voor elk bevoegd gezag.’

Verdiepend thema: Circulaire economie

Er was in 2020 al wel circulaire economie bevorderend beleid met bijvoorbeeld subsidies, maar daarmee, vertelt Jeroen Hörst, bereik je toch vooral de tien procent koplopers die er toch al mee bezig zijn. ‘De gedachte vanuit de provincies was: met het VTH-instrument bereik je ook die andere negentig procent. Met een beetje dwang en drang, ja, maar dat hoort erbij. Want anders gaan veel bedrijven niet bewegen. Dat is ook helemaal prima. Geleidelijk aan ontstaat er dan beweging en wordt er ervaring opgebouwd.’

Verbindende bouwstenen

De werkgroep Circulaire Economie en VTH, met Hörst als voorzitter, formuleerde de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH. ‘Het goede aan deze visie is dat die de werelden van beleid (provincie) en uitvoering (omgevingsdiensten) met elkaar verbindt. Voorheen waren zowel beide werelden op hun eigen manier, met hun eigen instrumentarium, in meerdere of mindere mate bezig met circulaire economie; nu hebben

we een gemeenschappelijke visie van waaruit beleid en uitvoering gezamenlijk voort kunnen.’

Met het vaststellen van de bouwstenenvisie in 2022 spraken de provincies af dat ze minimaal het basisniveau zouden uitvoeren (zie kader), dat ze circulaire economie zouden opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten en dat ze voor de bouwstenen middelen beschikbaar zouden stellen. Bij opdrachten moet je denken aan het stimuleren van circulaire activiteiten op bedrijventerreinen, onderzoek naar reststromen en bouwstoffen, en advies richting bedrijven. Uit de *Staat van VTH* blijkt dat inmiddels elf provincies en zeventien omgevingsdiensten hiermee bezig zijn.

Voor alle overheden

Inmiddels zijn we alweer een flinke stap verder, vertelt Hörst. ‘Het heeft een jaar voorbereidingstijd gekost, maar tijdens de Week van de Circulaire Economie in maart van 2025 tekenden het Rijk, IPO, VNG en de Unie van Waterschappen het convenant

De Bouwstenenvisie CE en VTH bestaat uit zeven bouwstenen

1. CE-huis op orde – De provincie zorgt dat binnen VTH circulaire economie als integraal onderdeel wordt meegenomen; bijvoorbeeld door standaardvoorschriften voor grondstoffen- en afvalpreventie.
2. Harmoniseren rechtsoordeel ‘Afval of niet’ – Zorgen dat interpretaties van regelgeving rond afval/grondstoffen consistent zijn.
3. Experimenten faciliteren – Ruimte geven voor circulaire innovaties en experimenten binnen bestaande wet- en regelgeving.
4. Ketentoezicht – Focus op ketens (grondstoffen, materialen) en toezicht daar waar hergebruik of kringlopen van materialen spelen.
5. Kennisopbouw CE – Opleiden van VTH-medewerkers, zorgen voor specialisten circulaire economie en kennisdeling tussen diensten.
6. Signalering CE-kansen en knelpunten bij VTH en beleid – Omgevingsdiensten signaleren waar bij bedrijven of in processen kansen/knelpunten zijn voor CE, en geven dat door aan beleid.
7. VTH-kennis gebruiken om CE aan te jagen bij bedrijven – VTH-medewerkers/interactie met bedrijven gebruiken als aangrijpingspunt om circulaire bedrijfspraktijken te stimuleren.

Voor de implementatie van deze bouwstenen, bestaan er drie ambitieniveaus: basis, faciliteren en stimuleren. Uiterlijk 2030 moeten de bouwstenen minimaal op basisniveau zijn ingevoerd. Daarna wordt mogelijk een hoger niveau (faciliterend, stimulerend) nagestreefd, afhankelijk van organisatie en randvoorwaarden.

Verdiepend thema: Circulaire economie

‘Krachtenbundeling Rijk-Regio Circulaire Economie’. Deze overheden kunnen nu hun maatregelen voor slimmer grondstofgebruik in elkaars verlengde laten liggen en elkaar zo versterken. Er zijn daarbij zes thema’s benoemd en een daarvan is VTH! Dit was voor ons als provincies een grote wens, want wij hebben maar een beperkte dekkinggraad. Het gros van de omgevingsdiensten fungeert onder het bevoegd gezag van gemeenten. De bouwstenenvisie gaat binnen alle overheden worden toegepast.’

Aan het convenant is ook een tijdpad verbonden. De provincies willen de bouwstenenvisie hebben geïmplementeerd in 2026, de waterschappen in 2028 en de gemeenten in 2030. Er is een werkgroep, waar Hörst wederom de trekker van is, die moet gaan zorgen dat dit lukt.

Voor bedrijven

Wat betekent dit nu in de praktijk voor bedrijven? Hörst: ‘We schrijven bedrijven aan waar circulaire economie mogelijk een

kans is. Ze moeten dan een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden. En nee, dat is niet vrijblijvend, het is gewoon een voorschrift. In de praktijk betekent het dat ze dat onderzoek moeten (laten) doen naar hoe ze aan de voorschriften kunnen voldoen. Dat geeft aan: wat voor opties hebben we hier om circulaire te worden? Wat kost dat? Aan wat voor implementatietermijn moeten we denken? Daar moet uiteindelijk een plan van aanpak uit voortkomen.’

Worden bedrijven hiermee niet op allerlei kosten gejaagd – denk aan een adviesbureau inhuren, de omschakeling naar meer circulair werken? ‘Dat is mogelijk’, zegt Hörst. ‘En ik begrijp dat niet elk bedrijf zal staan te trappelen, maar we weten inmiddels dat er heel weinig gebeurt als je er geen verplichting achter zet.’ Bedrijven moeten op een gegeven moment door hun omgevingsdienst beoordeeld worden – zijn de diensten daarop toegerust? ‘Dat wisselt. Een van de bouwstenen is dan ook Kennisopbouw CE. We zien nu dat

omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL cursussen en opleidingen ontwikkelen om toezichthouders op te leiden op het gebied van circulaire economie. Het is nog in ontwikkeling maar wij zeggen ook: je moet gewoon beginnen. Want als je eerst gaat wachten tot – zoals in dit geval – de kennis overal goed geborgd is, ben je zo jaren verder.’

Regulier economiebeleid

De koppeling van systeem naar praktijk is dus nog volop in ontwikkeling. Toezichthouders worden nog opgeleid, het ‘kennislandschap’ wordt nog versterkt, omgevingsdiensten moeten vergunningsvoorschriften voor circulariteit gaan toepassen en dienen experimenteerterruimte te bevorderen. Geen vanzelfsprekendheid, zegt Hörst daarover. ‘Toezichthouders zijn doorgaans ingesteld op controleren, dat is iets heel anders dan pionieren en experimenteren. Maar ik zie daar geen problemen. Het is niet of/of, het is en/en.’



Wie is Jeroen Hörst?

Jeroen Hörst is senior beleidsadviseur VTH bij Provincie Flevoland en was daarvoor hoofdverantwoordelijk voor de sturing en ontwikkeling van de nieuwe Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- & Vechtstreek (OFGV) die in 2013 werd opgericht. Hij was erbij toen in 2020 de provincies en hun omgevingsdiensten bij elkaar waren tijdens een IPO-bijeenkomst en zich afvroegen wat ze bestuurders voor een nieuwe bestuursperiode mee konden geven. Hörst zelf plugde ‘circulaire economie’ als belangrijk thema. Dat sloeg aan en even later werd de werkgroep Circulaire Economie en VTH opgericht.



'We stonden steeds bij de poort met onze meetfles, terwijl de echte oorzaken binnen zaten — in het systeem, in de mensen, in keuzes.'

Jim Florentinus, toezichthouder OMWB

Van regels naar resultaat

Maken wij merkbaar verschil in de leefomgeving?



Ruben Vlaander is voorzitter van Omgevingsdienst NL en directeur van Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)

De *Staat van VTH* laat zien dat het stelsel sterker wordt: de robuustheid van diensten groeit, samenwerking tussen overheden verdiept zich en gezamenlijke verantwoordelijkheid is voelbaar. Maar de waarde van het stelsel wordt niet bepaald door rapporten of structuren. Die wordt bepaald door maatschappelijke effecten en zichtbare resultaten: wordt de leefomgeving aantoonbaar schoner, veiliger, gezonder? Ervaren ondernemers voorspelbaarheid? Daalt het milieurisico daadwerkelijk? Burgers en ondernemers verwachten dat de overheid niet alleen correct, maar vooral doeltreffend handelt.

Als omgevingsdienstdirecteur en voorzitter van Omgevingsdienst NL zie ik die urgentie groeien. Tien jaar geleden was een bedrijf als Tata Steel nauwelijks onderwerp van gesprek, vandaag kijkt het hele land mee. Datzelfde geldt voor dossiers als PFAS of illegale lozingen: zodra de maatschappelijke impact voelbaar is, verwachten mensen dat de overheid zichtbaar en gezaghebbend optreedt.

Juist daar hebben de omgevingsdiensten een sleutelpositie en is een sterke koepelorganisatie relevanter dan ooit. De uitvoeringsdiensten zijn, naast uitvoerder van beleid, een autoriteit die aan de voorkant meedenkt én aan de poort doorpakt wanneer dat nodig is. Dat vraagt om mandaat én de ruimte om onafhankelijk op te treden – ook als dat soms schuurt. De uitvoeringspraktijk is de plek waar zichtbaar wordt wat werkt: waar toezicht gezag krijgt en handhaving legitimiteit. Die verantwoordelijkheid dragen we natuurlijk

“Wie één overheid wil zijn, moet ook één kwaliteitsniveau bieden”

nooit alleen: VTH is een keten. Om resultaat te boeken, moeten omgevingsdiensten, gemeenten, provincies, het Rijk, ILT en OM elkaar niet aankijken, maar versterken. VTH is geen solospel. Het is een orkest: iedereen moet zijn instrument bespelen – en zichzelf óók op de foto durven zetten.

Dat vraagt ook om aandacht voor iets wat minder zichtbaar is: continuïteit in kennis en mensen. Bij de omgevingsdiensten werken ruim 7.000 hooggespecialiseerde professionals, maar de arbeidsmarkt is krap en cruciale expertise dreigt uit te stromen richting pensioen. De *Staat van VTH* laat zien dat dit in de hele keten speelt. Het verschil maken we niet door kennis te hebben, maar door die te borgen en beschikbaar te maken. Zeker nu digitalisering en AI het risicobeeld razendsnel veranderen, moet de uitvoering niet volgen, maar anticiperen. Investeren in vakmanschap, digitale wendbaarheid en eenduidige werkwijzen, is noodzaak. Samenwerking daarin is niet vrijblijvend: wie één overheid wil zijn, moet ook één kwaliteitsniveau bieden – overal in het land. Want uiteindelijk draait het om deze vraag: maken wij merkbaar verschil in de leefomgeving?

Ruben Vlaander

—

Naar een robuuste en professionele uitvoering van VTH-taken

Binnen de *Staat van VTH* is *Doeltreffende uitvoering* een van de kritische succesfactoren die bepaalt of het stelsel daadwerkelijk werkt zoals bedoeld. Het gaat daarbij om de vraag of de uitvoering van VTH-taken stevig, professioneel en onafhankelijk is georganiseerd — met voldoende middelen, mandaat en continuïteit.

Een doeltreffende uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vormt de kern van een goed functionerend stelsel. Zonder voldoende middelen, deskundige mensen en een solide organisatie kan beleid niet worden omgezet in resultaten voor de leefomgeving. De *Staat van VTH* laat zien dat stelselpartijen – gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, het Rijk en de Rijksinspecties – de afgelopen jaren merkbaar hebben geïnvesteerd in professionalisering en samenwerking. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat die versterking nog niet overal gelijk opgaat en de resultaten in de praktijk vaak nog moeten blijken.

Het *Omgevingsbesluit* verplicht bevoegde gezagen hun organisatie zó in te richten dat uitvoering en handhaving van de strategie en het uitvoeringsprogramma zijn gewaarborgd. Daarbij hoort ook het beschikbaar stellen van voldoende middelen en capaciteit.

Eerdere onderzoeken, waaronder het rapport van de commissie Van Aartsen (2021), wezen echter op aanzienlijke tekortkomingen. Het VTH-stelsel vertoonde fragmentatie en vrijblijvendheid, en niet alle bevoegde gezagen voldeden aan de voorgeschreven kwaliteitscriteria. Sommige gemeenten hadden nog geen verordening vastgesteld, en niet overal waren alle basistaken daadwerkelijk aan de omgevingsdienst overgedragen. Ook de wijze van financiering bood weinig houvast. Gemeenten en provincies financierden hun omgevingsdiensten vaak via een outputmodel (PxQ), waarbij het aantal vergunningen, controles of adviezen bepalend was. Dat beperkte de ruimte voor kwaliteit en leidde onder meer tot verschillen in robuustheid.

Meer robuustheid

Het *Interbestuurlijk Programma VTH* bracht hier verandering in. Binnen pijler 1 van het programma lag de nadruk op versterking van de omgevingsdiensten. Er werden

Kritische succesfactor: Doeltreffende uitvoering

robustheidscriteria vastgesteld, waarmee elke omgevingsdienst moest aantonen dat zij zelfstandig, effectief en wendbaar kon functioneren. Diensten die nog niet aan de criteria voldeden, dienden een plan van aanpak op te stellen en daarover halfjaarlijks te rapporteren.

Deze aanpak heeft veel in beweging gezet. Gemeenten en provincies investeerden meer in hun omgevingsdiensten. Eind 2025 zijn vier diensten door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat als robuust aangemerkt; naar verwachting voldoen medio 2026 nog vijftien andere diensten. Het proces heeft geleid tot meer bewustwording, structurele investeringen en in enkele gevallen tot fusies.

Tegelijkertijd bestaat in sommige besturen nog terughoudendheid. Niet overal is draagvlak voor verdere schaalvergroting of voor de eisen die robuustheid stelt. Die verdeeldheid kan de voortgang vertragen.

Financieringssystematiek

Het IBP VTH startte daarnaast een herziening van de financiering van omgevingsdiensten. In plaats van sturen op productie, wordt gewerkt aan een opgevoerde en meerjarige financieringswijze die aansluit bij regionale taken en ambities. Deze benadering moet leiden tot meer stabiliteit en professionaliteit.

Hoewel landelijke normfinanciering juridisch niet haalbaar bleek, zien gesprekspartners de nieuwe aanpak als een belangrijke stap vooruit. Zij benadrukken dat structurele financiële afspraken noodzakelijk zijn om een robuuste uitvoering te garanderen en dat minimale bijdragen per deelnemer kunnen bijdragen aan continuïteit en kwaliteit.

Onafhankelijke uitvoering

Een tweede ontwikkeling is het **model-mandaat** dat binnen het IBP VTH werd ontwikkeld. Dit uniforme kader maakt het mogelijk bevoegdheden helder en eenduidig



Kritische succesfactor: Doeltreffende uitvoering



te mandateren aan omgevingsdiensten, zodat zij het volledige VTH-proces kunnen uitvoeren – inclusief bezwaar en beroep. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de uitvoering versterkt.

De invoering van het modelmandaat is gaande, maar de voortgang verschilt duidelijk per regio. In enkele regio's is het mandaat al volledig vastgesteld, terwijl andere regio's een eigen, vaak vergelijkbare variant hanteren. Uit de vragenlijsten blijkt dat omgevingsdiensten in de meeste gevallen

voldoende mandaat ervaren om hun taken uit te voeren. Tegelijk zijn er nog regio's waar de besluitvorming grotendeels bij de deelnemende overheden blijft liggen, waardoor de afstand tussen bestuur en uitvoering beperkt is. De Rode Draden-rapportage constateert dat zulke netwerkconstructies niet passen binnen de wettelijke uitgangspunten van de Omgevingswet.

Grote stelselveranderingen

Het tweede onderzochte koppelmoment – van systeem naar praktijk – laat zien dat de uitvoeringspraktijk in 2024 sterk onder invloed stond van grote stelselveranderingen. De invoering van de *Omgevingswet* vroeg veel tijd en capaciteit, waardoor andere werkzaamheden vertraging opliepen.

Vergunningen en actualisaties

Tien van de 28 omgevingsdiensten gaven aan in 2024 geen actualisatieprogramma te hebben uitgevoerd. De meest genoemde reden was de prioriteit die lag bij de implementatie van de *Omgevingswet* en het

gebrek aan capaciteit. Ook enkele diensten mét een actualisatieprogramma konden dat niet volledig uitvoeren. De zogeheten Sevesodiensten, die toezicht houden op risicovolle bedrijven, werkten wel grotendeels volgens hun gezamenlijke actualisatiestrategie.

Registratie is een uitdaging

De overgang van 'inrichtingen' naar 'milieubelastende activiteiten' (mba's) door de inwerkingtreding van de *Omgevingswet* is nog niet voltooid. Slechts zestien omgevingsdiensten gaven aan al te beschikken over een actueel overzicht. Verschillen in registratie en definities bemoeilijken landelijke vergelijkingen en een uniforme beoordeling van de uitvoering.

Capaciteit en middelen

Alle uitvoeringsorganisaties – van gemeenten tot ILT – ervaren druk op capaciteit. Gemeenten uiten zorgen over de uitvoering van hun 'thuis taken' (VTH-taken die bevoegde gezagen niet hebben overge-

Kritische succesfactor: Doeltreffende uitvoering

dragen aan de omgevingsdienst, maar zelf blijven uitvoeren), vooral op milieugebied. Provincies wijzen op de noodzaak van structurele middelen voor een robuuste uitvoering. Ook de ILT kon in 2024 niet alle geplande activiteiten uitvoeren vanwege niet-ingevulde functies, al slaagde de inspectie erin haar kerntaken grotendeels te realiseren.

Tussenbalans: basis gelegd, praktijk in ontwikkeling

De tussenbalans is positief maar genuanceerd. Het IBP VTH heeft duidelijk effect gehad: organisaties zijn beter ingericht, de samenwerking is hechter en de aandacht voor kwaliteit is vergroot. De wettelijke eisen en criteria vormen een stevige basis voor verdere versterking.

Toch is de doeltreffendheid nog niet overal geborgd. Robuustheid is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen garantie voor succes. De komende jaren moeten uitwijzen of de verbeteringen in het

systeem ook leiden tot aantoonbaar betere resultaten in de praktijk.

De basis is gelegd; de komende jaren moeten aantonen dat de versterking van het systeem daadwerkelijk leidt tot betere resultaten voor de leefomgeving. Zoals een van de geïnterviewde bestuurders samenvatte: 'De wettelijke basis is gelegd. Nu moeten we laten zien dat het in de praktijk werkt – voor de leefomgeving en voor de samenleving.'

—

Hoofdpijnen

Robuustheid uitvoeringsorganisaties groeit

Vier omgevingsdiensten zijn inmiddels robuust verklaard; vijftien volgen naar verwachting in 2026. Investerings in capaciteit en bestuurlijk draagvlak versnellen deze ontwikkeling. Ook zijn de andere stelselpartijen steeds bewuster van het belang van het robuust inrichten van de VTH-taken die zij uitvoeren.

Nieuwe producten IBP VHT helpen voor meer onafhankelijkheid en robuuste financiering van de uitvoering

Het modelmandaat vergroot de professionele afstand tussen bestuur en uitvoering; de adviezen voor een passende financieringssysteem helpen bij het borgen van de benodigde middelen.

Resultaten in de praktijk zijn geen gelopen race

Capaciteitstekorten, de invoering van de Omgevingswet en registraties en definities, beperken de doeltreffendheid op korte termijn en veel van deze uitdagingen vragen om een lange adem.

“Contact gaat bij ons voor contract”

Waar veel kleinere gemeenten worstelen met hun rol als opdrachtgever richting de omgevingsdienst, lijkt Oldenzaal het opvallend goed voor elkaar te hebben. De Twentse gemeente bewijst dat goed opdrachtgeverschap in het VTH-domein niet draait om omvang, maar om houding: weten wat je vraagt, investeren in de relatie en elkaar iets gunnen.



‘Je moet weten wat je uitzet’, zegt Henk Richters, teamleider Ontwikkeling bij de gemeente. ‘Je hoeft niet op de stoel van de omgevingsdienst te gaan zitten, maar zonder inhoudelijke kennis kun je geen goede gesprekspartner zijn. En dan wordt sturen op kwaliteit lastig.’ Toen een deel van de VTH-taken naar de Omgevingsdienst Twente (ODT) verhuisde, zorgde Oldenzaal er bewust voor dat er voldoende kennis in huis bleef. ‘We hebben mensen die snappen waar het over gaat en de juiste vragen stellen,’ aldus Richters. ‘Zo kun je ook echt toetsen of de dienstverlening past bij wat je hebt afgesproken.’

‘Contact voor contract’

Daniëlle Boevink, teamleider Veiligheid en Dienstverlening, vult aan: ‘Goed opdrachtgeverschap begint met duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Wie staat waarvoor aan de lat? Als dat helder is, kun je bouwen aan vertrouwen. En dat vertrouwen maakt de samenwerking sterker.’ Volgens Boevink is de relatie met de ODT meer dan een zakelijke afspraak. ‘We investeren in contact. We spreken elkaar regelmatig, ook informeel. Dat helpt om verwachtingen goed op elkaar af te stemmen en het gesprek over kwaliteit open te houden.’ Ze

Interview Henk Richters en Daniëlle Boevink (gemeente Oldenzaal)

lacht: 'Ik denk dat het heel erg Oldenzaals is om contact voor contract te laten gaan.' Die aanpak werkt. Jaarlijks bespreken gemeente en ODT de

“Goed opdrachtgeverschap is een kwestie van verbinding”

jaaropgaven: wat ging goed, wat kan beter, waar moet meer aandacht naartoe? 'Zo houd je de vinger aan de pols', zegt Richters. 'We bespreken ook concrete casussen – bijvoorbeeld een handhavingszaak – en kijken hoe het proces is verlopen. Daar leer je van. Kwaliteit is iets waar je continu aan werkt.'

Kracht van Twente

Ook regionaal zoekt Oldenzaal actief de samenwerking. Binnen Twente is de afstemming tussen gemeenten, provincie en ODT goed georganiseerd. Boevink: 'Bij thema's als ondermijning trekken we samen op. We doen bedrijfsbezoeken, delen signalen en zorgen dat niemand langs elkaar heen werkt. Dat is precies de kracht van Twente: korte lijnen, elkaar kennen en durven aanspreken.'

Nieuwe generatie, frisse energie

De ODT heeft de ambitie uitgesproken om te groeien van uitvoerder naar 'gangmaker.' Die beweging merken ze in Oldenzaal al op. 'De ODT neemt vaker initiatief, wil meedenken en richting geven', zegt Boevink. 'Dat is goed, zolang iedereen scherp

blijft op zijn eigen rol. Eerst het bestaande goed doen, daarna verder groeien.' De samenwerking verandert intussen van samenstelling én dynamiek. Nieuwe mensen die geen last van het verleden dragen, brengen frisse energie mee, merkt Richters. 'Het is mooi om te zien dat er een nieuwe generatie opstaat, met een andere blik en veel enthousiasme. Dat houdt iedereen scherp en de relatie levend.' En precies daar, zeggen beide teamleiders, ligt de kern. 'Goed opdrachtgeverschap is geen kwestie van controle, maar van verbinding', besluit Boevink.

—





“Het jarenlange wantrouwen tussen *bestuurs- en strafrecht* begint te verdwijnen”

Te lang opereerden bestuursrecht en strafrecht in gescheiden werelden, met dezelfde doelen maar met hun eigen logica, tempo en informatie. Die versnippering gaf milieuovertreders ruimte om tussen systemen door te glippen. Maar, zo constateert Staat van VTH, er is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd om de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht te bevorderen. Bijvoorbeeld door versterking van overlegstructuren, gezamenlijke prioritering, en informatiedeling. ‘Er is nu echt een kentering zichtbaar’, zeggen **Marianne Schwan** en **Sjoerd van Veen** van het Openbaar Ministerie. ‘We voelen een enorme urgentie: niet alleen omdat milieucriminaliteit toeneemt, maar ook omdat het rechtstreeks onze leefomgeving raakt.’

Versnippering doorbreken

‘De aanpak van milieucriminaliteit was altijd versnipperd’, vertelt Schwan. ‘Het zit bij verschillende opsporingsdiensten, bij de politie, bij de omgevingsdiensten, bij de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, noem maar op. Door een strategische richting te geven en overlegstructuren op te zetten, brengen we partijen bij elkaar. Zo voorkom je dat iedereen naast elkaar werkt of op verschillende prioriteiten inzet.’

Programmatische slagkracht opbouwen

Met de Strategische Milieukamer (SMK) en de Landelijke Milieukamer (LMK) krijgt die samenwerking nu formeel meer stevigheid. ‘De SMK helpt om programmatisch te werken’, zegt Schwan. ‘Op basis van dreigingsbeelden kiezen we thema’s, die we willen vatten in een crime script: een stapsgewijs verslag van procedures en besluitvormingsprocessen die horen bij een bepaalde vorm van criminaliteit.’

Daar ontwikkelen we we vervolgens een barrièremodel en een handhavings- of interventiestrategie op. Dat maakt de aanpak niet alleen slimmer, maar ook beter te coördineren.’

Ook in de regio’s krijgt dit steeds meer vorm. ‘We bouwen per provincie aan vaste overlegstructuren waarin de provincie de regie heeft’, zegt Van Veen. ‘Met casus-overleggen, een ambtelijk overleg en een bestuurlijk overleg zorgen we dat alle partijen continu verbonden zijn. Dat is nog in opbouw, maar het beweegt.’

Van matrix naar maatwerk

Een belangrijk instrument om scherp te kiezen tussen bestuurs- en strafrecht is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). ‘Die bevat een interventiematrix’, legt Van Veen uit. ‘Hoe meer opzet en hoe groter de impact, hoe sterker de strafrechtelijke route. Maar het vraagt dat toezichthouders dit goed kunnen wegen.’ Volgens Schwan lijkt daarbij de inzet van het strafrecht

Bestuursrecht en strafrecht in Staat van VTH

- Bestuurs- en strafrecht groeien snel naar een hechtere gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit.
- Dankzij IBP VTH zijn praktische afspraken en werkwijzen ontwikkeld voor betere afstemming.
- De LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie) is nu vrijwel landelijk ingevoerd (27 van 29 omgevingsdiensten). → Helpt bepalen wanneer bestuurlijk óf strafrechtelijk ingrijpen nodig is.
- Vanaf 2025 heeft de Strategische Milieukamer (SMK) landelijke regie door afspraken te maken tussen de in de SMK vertegenwoordigde organisaties over de strategische prioritering voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit: → gezamenlijke prioriteiten, dreigingsbeelden, programmatische thema’s.
- De Landelijke Milieukamer (ook wel Tactische milieukamer genoemd) borgt de uitvoering in de praktijk.
- Nog bestaande knelpunten:
 - regionale verschillen in samenwerking
 - voorzichtigheid rond informatie delen
 - ongelijke toepassing van nieuwe instrumenten, zoals bestuurlijke boetes

De richting is duidelijk: naar een programmatisch, complementair stelsel waarin partijen elkaar versterken in plaats van naast elkaar werken.

“Bestuursrecht en strafrecht moeten niet ná elkaar handelen, maar vanaf het begin gezamenlijk optrekken”

het ultimatum remedium: ‘Pas als iets echt rechtsboven in de matrix zit, zetten we het strafrecht in. Daarvóór moet het VTH-stelsel zijn bestuurlijke instrumenten volledig benutten — anders wordt het ook moeilijker om strafrechtelijk te bewijzen wat er is gebeurd. Daarbij moet gezegd worden dat de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht veel complexer en diffuser is dan de ultimatum remedium gedachte. Er is meer sprake van een open afweging tussen twee gelijkwaardige instrumenten waarbij elk eigen voor- en nadelen kent.’

Vertrouwen als randvoorwaarde

‘Het is niet alleen structuur, het is óók cultuur,’ zegt Schwan. ‘Er was jarenlang angst om informatie te delen tussen bestuursrecht en strafrecht — uit vrees om juridische grenzen te overschrijden. Dat wantrouwen moet eruit.’ Van Veen bevestigt dat dat langzaam verandert: ‘Er ligt nu een handreiking over informatie-uitwisseling en die helpt. Maar iemand moet het initiatief nemen — want als je de juiste

partijen samenbrengt, kun je echt de hele puzzel leggen.’

Toezicht dichtert op de realiteit

De omgevingsdiensten spelen daarin een sleutelrol, maar de praktijk is weerbarstig. ‘De omgevingsdiensten hebben een sterke cultuur van bestuursrechtelijk optreden’, zegt Van Veen. ‘De strafrechtelijke route wordt helaas nog te vaak vermeden, onder andere door onbekendheid. Daar komt bij dat ze vaak kiezen voor een bestuursrechtelijke route omdat ze denken: het OM pakt het toch niet op of het duurt jaren.’ Volgens hem is vroegtijdige betrokkenheid van het OM essentieel: ‘We moeten eerder kunnen meedenken: is dit strafrechtelijk kansrijk? En toezichthouders moeten beter weten wat er in een proces-verbaal moet staan om bewijs sluitend te krijgen. Daar ligt winst.’

Van reactief naar strategisch

De toekomst ligt volgens beiden in een programmatische aanpak, waarbij vooraf thema’s worden gekozen in plaats van



Wij zijn Marianne Schwan en Sjoerd van Veen?

Na een loopbaan bij de politie in het financieel-economisch criminaliteitsdomein en bij Deloitte in de Financial Crime Advisory is Marianne sinds voorjaar 2025 Hoofd strategie Milieu & Veiligheid bij het OM.

Sjoerd is bij het OM senior beleidsadviseur milieu voor de regio Zuid (de provincies Zuid-Holland, Brabant en Limburg). Momenteel neemt hij ook tijdelijk de portefeuille Noord Nederland waar.

Verdiepend thema: Bestuursrecht–strafrecht

overall reactief werkzaamheden uit te zetten. ‘Niet schieten met hagel’, zegt Van Veen, maar gericht te werk gaan: dit jaar pakken we bijvoorbeeld illegale afvalstromen. Dan zet je alle partijen samen aan tafel, deel je informatie en ga je proactief naar waar het risico zit.’ Schwan voegt daaraan toe: ‘Binnen de SMK maken we intelligencebeelden op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Op basis daarvan ontwikkelen we barrièremodellen en handhavings-/interventie strategieën. Daarmee wordt de aanpak niet alleen sneller, maar ook slimmer.’

Blik vooruit

Als over twee jaar opnieuw de *Staat van VTH* verschijnt, hopen beiden duidelijke stappen te tonen. ‘Ik hoop dat het programmatisch werken binnen de SMK dan volledig staat’, zegt Schwan. ‘Dat we elkaar sneller vinden, dat de juiste zaken strafrechtelijk worden opgepakt, en dat informatie delen de norm is.’ Van Veen vult aan: ‘En dat provincies hun regierol

pakken. Met duidelijke prioriteiten per thema kunnen we uitstralen: wie de regels overtreedt, weet dat het systeem niet wegkijkt — maar gezamenlijk optreedt.’ Schwan besluit: ‘Het gaat niet om méér regels, maar om durven samenwerken vanaf het begin. Als bestuursrecht en strafrecht elkaar versterken in plaats van opvolgen, wordt milieucriminaliteit zichtbaar, aanpakbaar én geloofwaardig begrensd.’

—



Sleutelen aan checks and balances voor een lerend VTH-stelsel

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vraagt niet alleen om deskundige uitvoering, maar ook om *heldere verantwoording*. Besturen, volksvertegenwoordigers en toezichthouders moeten kunnen volgen hoe de uitvoering verloopt, welke keuzes worden gemaakt en wat de resultaten zijn voor de leefomgeving. Die openheid versterkt het vertrouwen en vormt de basis voor leren en verbeteren.

In de *Staat van VTH 2025* is onderzocht hoe de verantwoording in het stelsel functioneert. Daarbij is gekeken naar de koppelingen tussen doel en systeem – de manier waarop verantwoording is ingericht – en tussen systeem en praktijk – hoe die instrumenten in werkelijkheid werken. De blik richtte zich op drie lagen van verantwoording: **horizontaal** (richting raden, Staten en Kamer), **verticaal** (tussen overheden via interbestuurlijk toezicht) en **intern** (zelfevaluaties, visitaties en signalen).

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is er een van groeiende aandacht en veel inzet, maar ook van ongelijkheid in ontwikkeling en effect. De instrumenten bestaan, maar hun werking is nog niet overal geborgd.

Horizontale verantwoording

De horizontale verantwoording – die van omgevingsdiensten richting de gemeenten en provincies, waaronder de raden en Staten – is in beweging. Onderzoek dat door

Berenschot in 2024 is uitgevoerd, laat zien dat volksvertegenwoordigers hun rol bij omgevingsdiensten vaak lastig kunnen invullen. De dossiers zijn technisch, de documenten complex en de beschikbare tijd beperkt. Ook ervaren veel raads- en statenleden in het algemeen een beperkte invloed op regionale samenwerkingsverbanden.

Drie mogelijke richtingen om de horizontale verantwoording te versterken worden in het rapport genoemd:

- De verbinding tussen omgevingsdiensten en volksvertegenwoordigers verbeteren.
- Werken met regionale raadsadviescommissies of rapporteurs.
- De informatievoorziening optimaliseren.

Overal in het land ontstaan initiatieven: sommige omgevingsdiensten trekken bijvoorbeeld actief langs raden en Staten om toelichting te geven op hun werk. Dat levert waardevolle gesprekken op, maar

Kritische succesfactor: Verantwoording in het stelsel

vraagt veel capaciteit. Tegelijk wordt vaak ervaren dat het debat vooral over geld en bezuinigingen gaat, in plaats van over doelen en resultaten voor de leefomgeving.

Gesprekspartners benadrukken dat goede informatie cruciaal is. Heldere, tijdige en goed geduide rapportages helpen raden en Staten om hun kaderstellende rol op het juiste moment te vervullen. In verschillende regio's dragen rekenkameronderzoeken bij aan beter begrip van VTH-taken. Toch blijft de horizontale verantwoording in veel gevallen afhankelijk van de inzet van individuele bestuurders, volksvertegenwoordigers en diensten.

Verticaal toezicht

Naast de horizontale verantwoording is er ook de verticale variant: het interbestuurlijk toezicht (IBT). Daarbij ziet het Rijk toe op de provincies en de provincies op de gemeenten. Binnen het VTH-stelsel richt dit toezicht zich vooral op de milieutaken

die omgevingsdiensten namens gemeenten uitvoeren.

De commissie Van Aartsen oordeelde dat dit toezicht momenteel onvoldoende slagkracht heeft. Provincies vullen hun IBT-taak verschillend in, en het ontbreken van een directe wettelijke grondslag om toezicht te houden op de omgevingsdiensten zelf beperkt de effectiviteit. Daardoor kunnen diensten soms zonder volledig geborgde randvoorwaarden werken.

De provinciale vakgroep IBT-Omgevingsrecht heeft daarom een verkenning gestart naar versterking van het instrument: hoe kan het toezicht effectiever en meer resultaatgericht worden, en welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? De uitkomsten daarvan verschijnen later in 2025. Duidelijk is al wel dat er behoefte is aan meer uniformiteit, scherpere normstelling en beter zicht op resultaten, in het belang van een betrouwbare uitvoering en een gezonde leefomgeving.



Kritische succesfactor: Verantwoording in het stelsel



In de praktijk is het IBT-Omgevingsrecht nog beperkt zichtbaar. Het toezicht bestaat vaak uit het opvragen van verplichte documenten, zoals beleids- en uitvoeringsplannen, maar gaat zelden over de feitelijke uitvoering of kwaliteit. De komende jaren moet blijken of de huidige verkenning leidt tot een steviger systeem van checks and balances tussen overheden.

Visitaties: leren van elkaar

Een belangrijke vernieuwing in het systeem van verantwoording is de introductie van visitaties bij omgevingsdiensten. Sinds 2022 organiseert Omgevingsdienst NL deze collegiale toetsen: teams van directeuren en kwaliteitsadviseurs bezoeken elkaar, analyseren documenten en voeren gesprekken met bestuurders, raads- en statenleden. Elke visitatie mondt uit in concrete aanbevelingen en een verbeterplan.

In 2025 zijn alle omgevingsdiensten één keer gevisiteerd. De eerste ronde is breed

positief ontvangen. Zowel gevisiteerde diensten als visitatieleden ervaren het als een waardevol leerproces. Vooral het feit dat adviezen komen van collega's uit het veld, geeft de aanbevelingen gewicht en zorgt voor echte beweging. De periodieke Rode-dradenrapportage bundelt de gezamenlijke lessen en levert zo een landelijke spiegel op van de ontwikkeling van het stelsel.

ILT als spiegel van het systeem

Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervult een cruciale verantwoordingsfunctie. Naast haar rollen als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver, signaleert de ILT waar het stelsel hapert. Jaarlijks publiceert zij enkele **signaalrapportages** over actuele thema's – van waterkwaliteit tot hergebruik van verpakkingen of de balans tussen defensiebelangen en leefomgeving.

Die rapporten worden besproken in het Bestuurlijk Omgevingsberaad en dienen als

De visitaties vormen een belangrijke schakel in de borging van kwaliteit en professionaliteit: collegiaal, gestructureerd en gericht op verbetering

Kritische succesfactor: Verantwoording in het stelsel

input voor beleidsverbetering. De ILT adviseert daarnaast breder over wet- en regelgeving. Haar recente *position paper* over noodzakelijke keuzes voor versterking van het VTH-stelsel leidde zelfs tot een motie in de Tweede Kamer over de onafhankelijkheid van omgevingsdiensten.

Gesprekspartners waarderen de signalerende rol van de ILT, maar merken ook op dat de opvolging van aanbevelingen niet altijd duidelijk is. De rapporten zetten aan tot reflectie, maar wie precies verantwoordelijk is voor opvolging en doorvoering van verbeteringen, blijft soms onduidelijk.

Tussenbalans: verantwoording verbetert

De conclusie is tweezijdig. Aan de ene kant groeit het bewustzijn dat verantwoording essentieel is voor een sterk en geloofwaardig stelsel. Er zijn duidelijke stappen gezet: de horizontale verantwoording staat hoger op de bestuurlijke agenda, de visitaties vormen een solide leerinstrument, en

de ILT vervult een steeds actievere spiegelrol.

Aan de andere kant blijft het stelsel kwetsbaar waar verantwoording nog te vrijblijvend is. Het gesprek moet meer gaan over inhoud en resultaten, niet alleen over geld en incidenten. En naast het signaleren is er behoefte aan doorzettingsmacht en dus aan partijen die kunnen ingrijpen als structurele tekortkomingen zichtbaar worden.

—

Hoofdpijnen

Horizontale verantwoording heeft en krijgt meer aandacht

Volksvertegenwoordigers tonen groeiende belangstelling, maar het gesprek over VTH blijft vaak beperkt tot financiën. Heldere informatie en vaste overlegvormen zijn nodig om de inhoud centraal te stellen.

Verticaal toezicht onvoldoende robuust

Het interbestuurlijk toezicht mist eenduidigheid en slagkracht. Overheden vullen deze rol verschillend in; landelijke versterking en uniformering zijn gewenst.

Visitatie als leerinstrument

De eerste visitatieronde bewijst zijn waarde: diensten leren van elkaar en formuleren concrete verbeterpunten. De collegiale toets draagt bij aan kwaliteit en vertrouwen.

ILT als spiegel van het stelsel

Met haar signaalrapportages brengt de ILT knelpunten scherp in beeld. De opvolging van aanbevelingen is echter nog niet altijd zichtbaar of geborgd.

Verantwoording als motor voor verbetering

Het stelsel beschikt over steeds meer instrumenten om te leren en te verbeteren. De uitdaging ligt nu in het verbinden van signalen aan actie, zodat transparantie daadwerkelijk leidt tot een sterker, betrouwbaarder VTH-stelsel.



‘De uitvoeringspraktijk is de plek waar zichtbaar wordt wat werkt; waar toezicht gezag krijgt en handhaving legitimiteit.’

Ruben Vlaander, directeur ODRA



“Omgevingsdienst NL zorgt dat *de uitvoering* serieus wordt genomen”

Omgevingsdienst NL is in 2012 opgericht als vereniging van directeuren. Dertien jaar later is het een nieuwe vereniging die de uitdagingen van de Commissie Van Aartsen en het IBP VTH oppakt en aan kan. Met versterking van het VTH-stelsel als opdracht. Dat er goede stappen zijn gezet, blijkt uit de *Staat van VTH*. ‘We hebben zeker een toegevoegde waarde. Dat merken we op veel dossiers waar we samenwerken met het ministerie van IenW, VNG en IPO’, zegt **Henrice Wittenhorst**, directeur van Omgevingsdienst NL.

In de opbouw en doorontwikkeling van Omgevingsdienst NL gaat het om vier pijlers: kennisinfrastructuur VTH, data en informatievoorziening, opleiden en trainen en visitaties. De *Staat van VTH* constateert dat in het veld het vertrouwen groeit dat de koepel van omgevingsdiensten de trekkersrol kan vervullen in digitalisering en informatiemanagement. Dat is hard nodig voor eenduidige, relevante en bruikbare informatievoorziening. ‘Daar steken we veel denkkracht en energie in en daar hebben alle partners in het VTH-stelsel op enig moment profijt van’, aldus Wittenhorst. Kennis en kunde, inzicht en attitude van de VTH-professional in het veld is een van de sleutels voor de versterking van het VTH-stelsel.

Omgevingsdienst NL Academie

Sinds 1 januari 2025 nemen alle 28 omgevingsdiensten hun opleidingen en trainingen af bij Omgevingsdienst NL Academie. ‘Omgevingsdiensten weten wat de impact is van wet- en regelgeving

voor bedrijven en instellingen. Die kennis wil je niet voor jezelf houden, die wil je delen. Dat is de kracht van de vereniging: bundelen van kennis en kunde en samenwerken in de keten.’

Het aanbod van de Academie is gebaseerd op de vraag uit de praktijk en sluit aan op de actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving. ‘We hebben geen directe rol in de ontwikkeling van wetten en beleid, maar onze ervaringen in de uitvoering zijn wel waardevol voor het beleidsproces en de uitvoerbaarheid van wetten’, zegt Wittenhorst.

Omgevingsdienst NL Academie wil hét opleidingsportaal voor de omgevingsdiensten zijn. Een aantal opleidingen wordt ingekocht bij gespecialiseerde organisaties en kennisinstellingen. ‘Soms ontwikkelen we opleidingen zelf. Zo kunnen vanaf volgend jaar ook professionals van onze partners in de VTH-keten opleidingen en trainingen bij ons volgen.’

Wat is Omgevingsdienst NL?

Omgevingsdienst NL in zijn huidige vorm is sinds 2012 de landelijke vereniging van de 28 regionale omgevingsdiensten, die kennis bundelt en ontwikkelt, kwaliteit en uniformiteit bevordert, en de omgevingsdiensten vertegenwoordigt richting rijksoverheid, provincies en gemeenten. De organisatie ontwikkelt opleidingen (Omgevingsdienst NL Academie) en faciliteert en ondersteunt kennisdeling en digitalisering binnen het VTH-stelsel en organiseert de uitvoering van onderlinge visitaties. De ambitie is om hét kenniscentrum VTH-milieu van Nederland te worden.

Het mooie, zegt Wittenhorst, is dat vraag en aanbod continu worden afgestemd tussen de 28 omgevingsdiensten en de Academie. ‘We kunnen snel inspelen op opleidingsvragen die voortkomen uit actuele ontwikkelingen in de praktijk. Zo is het portfolio permanent in ontwikkeling.’

Maatschappelijke opgave

In de maatschappelijke opgaves waar gemeenten, provincie en Rijk voor staan, kunnen de omgevingsdiensten een bijdrage leveren. Denk aan de energietransitie, de circulaire economie, terugdringen van emissies zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en werken aan schone lucht. Daar hebben de omgevingsdiensten al veel kennis over in huis, die zij up to date houden om gesprekspartner te zijn voor bedrijven en overheden. ‘Dat doen we met de Academie en in het Kennisnetwerk. Langs die weg dragen we bij aan professionalisering van het VTH-stelsel.’

Kennisnetwerk

Parallel aan de ontwikkeling van de Academie, loopt de ontwikkeling van het Kennisnetwerk. ‘Bij de opzet ervan hebben we met een schuin oog gekeken naar het netwerk van de GGD/GHOR. GGD’s zijn ook gemeenschappelijke regelingen en delen veel kennis met elkaar.’ Omgevingsdienst NL heeft op landelijk

“Wij voelen ons absoluut verantwoordelijk om te zorgen dat onze kennis in de beleidscyclus en in nieuwe wetgeving wordt ingebracht”

niveau één kennisregisseur per thema, op landsdeelniveau zijn er zes kennisvertegenwoordigers en elke omgevingsdienst heeft een kennismakelaar. Via de structuur van het Kennisnetwerk kan snel kennis gedeeld worden. ‘Kennis moet stromen, is het motto. Dat hebben we steeds beter onder de knie.’

Digitaal platform

Ter illustratie vertelt Wittenhorst over een recente netwerkbijeenkomst circulaire economie. ‘Een zaal met honderd collega’s van omgevingsdiensten en ILT. Honderd professionals die nadenken en meedenken over circulaire economie en samen kennisproducten ontwikkelen, zoals handreikingen en checklists.’

Om kennis te kunnen delen, verdiepen en borgen, liggen er ontwerpen voor een digitaal platform. Een platform dat de samenwerking tussen VTH-professionals moet faciliteren. ‘Daar bouwen we nu aan om sneller, beter en efficiënter te kunnen samenwerken.’ Een digitaal platform bouwen is makkelijker gezegd dan gedaan,

erkent Wittenhorst. Aan deze uitdaging wordt intensief samengewerkt met het ministerie van IenW en ketenpartners.

Data uitwisselen

Toen de omgevingsdiensten werden opgericht, kocht elke dienst eigen systemen in. ‘Begrijpelijk, maar dat betekent voor nu extra werk. Koppelen en uitwisselen van data op landelijk niveau is een uitdaging waar we de schouders onder moeten zetten.’

Een voorbeeld van de gewenste uitwisseling van data, is het registreren van milieubelastende activiteiten. ‘Dat is belangrijk als je binnen het stelsel op een goede manier relevante data wil uitwisselen. Uniformiteit betekent betere datakwaliteit en betere datapositie. Voor ons zijn de informatiemanagers belangrijke stakeholders. Met hen moeten we goed schakelen.’

Positieve energie

Henrice Wittenhorst is nu ruim een jaar in dienst als directeur. Omgevingsdienst NL houdt kantoor in Ede bij OD De Vallei. ‘In



Wie is Henrice Wittenhorst?

Henrice Wittenhorst is sinds juni 2024 directeur van Omgevingsdienst NL en is iemand met veel werkervaring binnen de publieke sector. De laatste jaren werkte ze als concerndirecteur bij Provincie Gelderland. Vanuit die rol was zij verantwoordelijk voor VTH-milieu en leerde ze de omgevingsdiensten, met name binnen Gelderland, goed kennen. Daarvoor werkte ze onder meer bij het ministerie van (toen nog) Verkeer en Waterstaat.

“Er moet nog veel gebeuren, maar we zijn goed begonnen”

deze bijna anderhalf jaar heb ik binnen de vereniging veel positieve energie ervaren. Bijvoorbeeld over de visitaties. Dat is een initiatief van de vereniging.’ Continu en planmatig werken aan verbeteringen van de uitvoering – dat is de opzet van de visitaties. ‘Niet elkaar de maat nemen, maar door gesprek en onderzoek verbeterpunten in beeld brengen, en daarmee werken aan de professionalisering.’

Afgelopen voorjaar is de eerste cyclus afgerond. Alle 28 omgevingsdiensten hebben een eigen rapport met bevindingen en zijn daarmee aan de slag. ‘Directeuren van de

diensten hebben elkaar gevisiteerd’, zegt Wittenhorst. ‘Je kunt misschien denken: lekker makkelijk dat ze elkaar visiteren. Maar zo werkt het niet. Er zitten onafhankelijke voorzitters bij die de kwaliteit en de scherpte van de visitaties bewaken en op afstand kijkt de Raad van Advies, onder voorzitterschap van minister van staat Winnie Sorgdrager, kritisch mee. De directeuren kennen de praktijk en de dilemma’s als geen ander en dat leidt ertoe dat de kwaliteit van de aanbevelingen heel hoog is.’

Gesprek met bestuur

Eke visitatie bouwt voort op de vorige. Lag in de eerste de nadruk op de bedrijfsvoering, bij de tweede visitatieronde die begin 2026 start, wordt meer gekeken naar de samenhang tussen bestuur en organisatie. Wittenhorst: ‘Het zou mooi zijn als er meer gesprek ontstaat tussen de omgevingsdiensten en hun besturen – lees gemeenten en provincies - over hoe je in de regio effectief en efficiënt positieve milieueffecten bereikt. Een gesprek dat verder gaat dan de begro-

ting en jaarrekening, en of er voldoende handhavingsacties zijn uitgevoerd. De visitaties brengen dat gesprek op gang.’

Tussen beleid en uitvoering

Omgevingsdienst NL bundelt de kracht en kennis van de aangesloten omgevingsdiensten maar is geen directe belangenbehartiger. ‘Het gaat ons erom ervaring en inzichten in te zetten ten behoeve van de uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving. Dat is onze kracht: kennis van de uitvoering. Daarmee zijn we op meerdere fronten een waardevolle partner.’ Omgevingsdiensten hebben enerzijds gedetailleerde kennis over milieubeleid en wetgeving, anderzijds veel kennis over bedrijven en bedrijfsprocessen. ‘We zijn eerder een branchevereniging dan beleidsmakers. Daarin onderscheiden we ons van VNG of IPO.’

Over vijf jaar

Waar staat Omgevingsdienst NL wat Wittenhorst betreft over vijf jaar? In de

onlangs gepubliceerde Meerjarenbegroting 2026-2029 en de strategische meerjarenagenda ‘Samen, beter, sneller, slimmer’ hebben de leden met elkaar de koers voor de komende jaren uitgezet. Samen, tenzij... is de rode draad. ‘Dus over vijf jaar hebben we een herkenbaar kennisnetwerk met een digitaal platform waar de professionals elkaar vinden en samen kennis maken en verdiepen. Omgevingsdienst NL Academie staat als kennisinstituut. Het is dan vanzelfsprekend dat je daar je opleidingen haalt. Maar wat ik nóg meer hoop, is dat de omgevingsdiensten dan nog steviger staan, nog herkenbaarder zijn en nog veel meer kunnen bijdragen aan een gezonde, veilige, duurzame leefomgeving. Dat is mijn verwachting.’

—

Van beboeten naar bijsturen

Draagt uw bedrijf echt
bij aan bescherming
van mens en milieu?



Jim Florentinus is toezichthouder,
team SEVESO Milieu en Risico
Relevante Bedrijven bij
Omgevingsdienst Midden- en
West-Brabant

Mijn eerste week in de chemie vergeet ik nooit. Het was 1980. Ik liet een dekselvat met 200 liter xyleen van een pallet vallen. De geur hing dagenlang in mijn kleren – en in mijn geheugen. Toen leerde ik twee dingen: dat een overvulbeveiliging geen luxe is, en dat één moment van onachtzaamheid genoeg is om grote ellende te veroorzaken.

Ruim veertig jaar later kijk ik als toezichthouder bij de omgevingsdienst anders naar risico's. In het begin deden we vooral outputgericht toezicht: meten, vergelijken, constateren, handhaven. Vertrouwen is goed, controle is beter. Een overschrijding betekende een brief of een dwangsom, punt.

Maar gaandeweg merkte ik dat die aanpak niet voldeed. We stonden steeds bij de poort met onze meetfles, terwijl de echte oorzaken binnen zaten — in het systeem, in de mensen, in keuzes. Daarom werken we in Brabant nu met interventie-toezicht: bedrijven houden zichzelf eerst een spiegel voor met een self-assessment. Ze beoordelen hoe sterk hun nalevingsmanagement is, waar risico's liggen, hoe de 'Deming-cirkel' van plannen, uitvoeren, controleren en bijsturen echt rond is.

“Mijn eerste week in de chemie vergeet ik nooit – ik liet een dekselvat met 200 liter xyleen van een pallet vallen”

Sinds de Omgevingswet is die rol alleen maar belangrijker geworden. De specifieke zorgplicht vraagt dat we niet meer alleen kijken naar de letter van de voorschriften, maar naar het doel erachter: draagt het bedrijf echt bij aan bescherming van mens en milieu? Dat betekent oordelen, wegen, meedenken – kortom: weten waar de risico's zitten. Of, zoals wij zeggen, zien waar Murphy zich warmloopt. Alleen dan kun je voorkomen dat hij zijn kans grijpt. Had ik dat in 1980 al geweten, dan had ik dat dekselvat nooit opgetild. Maar goed, van vallen leer je het meest.

Jim Florentinus



‘De wettelijke basis is gelegd. Nu moeten we laten zien dat het in de praktijk werkt – voor de leefomgeving en voor de samenleving.’

Geïnterviewde bestuurder

Colofon

Staat van het VTH magazine, november 2025

Dit magazine is een ‘vertaling’ van het rapport ‘Staat van VTH’, dat in 2025 door Berenschot is opgesteld in opdracht van het ministerie van IenW.

Samenstelling
Berenschot

Tekst
EMMA: Frans van Hout,
Eduard van Holst Pellekaan

Eind- en beeldredactie
EMMA

Afbeeldingen
Frisse Blikken, Patrick van den Hurk,
ANP, Mediatheek Rijksoverheid

Coverbeeld
Frisse Blikken

Ontwerp
Studio Lammert Jonkman



RAPPORT

Staat van VTH

75008 – Openbaar - 7 november 2025

RAPPORT

Staat van VTH

André Oostdijk

Juliette van Gilse

Robert van der Linden

Martin de Bree

75008 – Openbaar - 7 november 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en analyse.....	4
HOOFDSTUK 1.	
Aanleiding en methode.....	8
1.1 Aanleiding en afbakening.....	9
1.2 Theoretisch model.....	9
1.3 Methode.....	10
1.4 Leeswijzer.....	11
HOOFDSTUK 2.	
Strategische uitvoering en handhaving	12
2.1 Doel – systeem	13
2.2 Systeem – praktijk	17
2.3 Tussenconclusie	18
HOOFDSTUK 3.	
Doeltreffende uitvoering van VTH-taken	19
3.1 Doel – Systeem.....	20
3.2 Systeem – praktijk	23
3.3 Tussenconclusie.....	26
HOOFDSTUK 4.	
Verantwoording in het stelsel.....	27
4.1 Doel – systeem	28
4.2 Systeem – praktijk	30
4.3 Tussenconclusie.....	31
HOOFDSTUK 5.	
Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL.....	33
5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement.....	34
5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling.....	36
5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving	36
5.4 Tussenconclusie.....	37
HOOFDSTUK 6.	
Verdiepend thema: bestuursrecht-strafrecht	38
6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?.....	39
6.2 Tussenconclusie.....	42
HOOFDSTUK 7.	
Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel.....	43
7.1 De transitie naar een circulaire economie.....	44
7.2 Tussenconclusie.....	48
BIJLAGE 1.	
Bronnenlijst	50
BIJLAGE 2.	
Respondentenlijst.....	52
BIJLAGE 3.	
Vragenlijsten	53
BIJLAGE 4.	
Begrippenlijst	64
BIJLAGE 5.	
KSF's	65

Managementsamenvatting en analyse

Een stelsel in beweging

Context en doel

Dit onderzoeksrapport vormt de eerste 'Staat van het VTH-stelsel' (SvVTH), een nieuw tweejaarlijks onderzoek naar het functioneren van het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht.

De SvVTH vervangt het periodieke onderzoek *Omgevingsdiensten in Beeld* als invulling van de wettelijk vastgelegde tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel. De uitgangspuntennotitie¹ is de basis voor de SvVTH. Deze door de staatssecretaris van IenW notitie schetst – als wenkend perspectief – een gedetailleerd beeld van het bereik en de diepgang van de SvVTH. Dit beeld moet stapsgewijs worden opgebouwd. Deze SvVTH is de eerste versie van de SvVTH en daarmee een eerste grote stap richting dit beeld.

Afbakening

In lijn met de uitgangspuntennotitie is de eerste SvVTH afgebakend tot de VTH-milieutaken en de volgende stelselpartijen: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), provincies, gemeenten, strafrechtelijke samenwerkingspartners en uitvoeringsorganisaties.

De analyse van het stelsel heeft plaatsgevonden aan de hand van het – door de uitgangspuntennotitie voorgeschreven – (ont)koppelmodel². In de kern gaat dit model ervan uit dat een aantal stappen nodig is om via het ontwerp en inrichting van een stelsel tot realisatie van het doel te komen. Dit zijn achtereenvolgens de stappen: 'doel' – 'subdoel' – 'systeem' – 'praktijk' – 'output' – 'outcome'. De schakel tussen deze stappen is een *koppelmoment* dat ervoor moet zorgen dat het doel door de stelselpartijen wordt vertaald in concrete acties of plannen, dat deze acties en plannen worden uitgevoerd en dat deze vervolgens tot resultaat leiden.

De ervaring leert dat de papieren werkelijkheid (doel-subdoel-systeem) en de fysieke werkelijkheid (systeem-praktijk) niet automatisch goed op elkaar aansluiten. Zij kunnen ontkoppeld zijn waardoor de gestelde doelen (output-outcome) mogelijk niet worden bereikt. Deze SvVTH beperkt zich tot de koppelingen tussen doel-systeem en systeem-praktijk. Figuur 1 geeft dit schematisch weer. In *Hoofdstuk 1* lichten we het model uitgebreid toe.

In het kader van het IBP VTH is het (ont)koppelmodel specifiek voor het VTH-stelsel uitgewerkt in acht kritische succesfactoren (KSF's). Op termijn omvat de SvVTH een analyse van al deze factoren. Voor wat betreft de eerste versie hebben we de analyse toegespitst op drie KSF's, te weten:

- Strategische uitvoering en handhaving
- Doeltreffende uitvoering van de VTH-taken
- Verantwoording in het stelsel: de 'checks and balances'

Deze onderwerpen zijn steeds langs de twee koppelmomenten geanalyseerd. In achtereenvolgens de hoofdstukken twee, drie en vier komen deze analyses uitvoerig aan de orde.

Onderzoeksopzet

Deze SvVTH is voor een belangrijk deel gebaseerd op documentenonderzoek. We hebben een brede set aan evaluaties en beleidsdocumenten bestudeerd, waaronder de producten uit het IBP-VTH. Verder zijn er vragenlijsten uitgezet bij de omgevingsdiensten, ILT, Rijkswaterstaat en de provincies. Voor verdere verdieping van de onderzoeksresultaten hebben we interviews afgenomen met een selectie van de stakeholders. Een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methodes is opgenomen in *hoofdstuk 1*.

¹ IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.
² M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599–620.

Om nog meer grip te krijgen op het functioneren van het stelsel hebben we drie cases met meer diepgang onderzocht. Dit met als doel om vanuit een specifiek onderwerp zicht te krijgen op de (ont)koppelmomenten tussen ‘doel-systeem’ en ‘systeem-praktijk’. Deze cases betroffen de:

- *rol van Omgevingsdienst NL* in het versterken van de relaties binnen het stelsel, oftewel Omgevingsdienst NL als koppelmechanisme tussen doel – systeem - praktijk
- *relatie bestuursrecht-strafrecht* en de activiteiten in dat verband om de koppeling tussen beide kolommen te verbeteren, op zowel systeemniveau als in de praktijk
- *introduktie van circulaire economie (CE)* als nieuwe opdracht (doel) die in het stelsel (systeem) zijn plek moet krijgen en tot uitvoering moet komen (praktijk).



Figuur 1. Schematische weergave van het koppelmodel toegepast op het VTH-stelsel voor dit onderzoek..

Koppeling doel–systeem: er is veel in gang gezet

Op het niveau *doel-systeem* gaat het om de vraag of de stelselpartijen op een juiste manier invulling hebben gegeven aan de (wettelijke) verplichtingen, die onder meer volgen uit het Omgevingsbesluit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een goede inrichting van de beleids- en uitvoeringscyclus en de producten die daaraan verbonden zijn, maar ook om het voldoen aan de robuustheidsvereisten en kwaliteitscriteria.

Relevant in dit verband is de kritische reflectie van de Commissie Van Aartsen³ op de kwaliteit van het VTH-stelsel. In reactie daarop hebben de stelselpartijen – in het kader van het IBP VTH – aan de hand van zes pijlers verbetervoorstellen gedaan die bijdragen aan de verdere invulling van de structuur en het instrumentarium van het VTH-stelsel. Deze verbetervoorstellen (waaronder bijvoorbeeld de handreiking Regionale beleids- en uitvoeringscyclus, robuustheidscriteria en de versterking van de kennisinfrastructuur) beogen – redenerend langs de lijn van het (ont)koppelmodel – de verbinding tussen *doel en systeem* te versterken. Ze zijn daarmee te zien als koppelingsmechanismen.

Sinds de afronding van het IBP-VTH (ruim een jaar geleden) zijn er op stelselniveau weinig ontwikkelingen geweest. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de stelselpartijen stil zitten. Integendeel, de geïnterviewde partijen zijn positief over de IPB VTH-producten en verwachten dat de implementatie daarvan tot een kwaliteitsimpuls zal leiden. Het merendeel van de stakeholders is hard aan het werk om de systeemingenrepen een plaats te geven en de stap van *systeem* naar *praktijk* te zetten. Met andere woorden: de implementatie van IBP-producten is net gestart, dan wel staat in de startblokken. Tegelijkertijd stellen ze dat de doorwerking van de voorgestelde systeemingenrepen naar de praktijk om tijd vraagt.

Wij onderschrijven die constatering. Het aanpassingsvermogen van het stelsel is, ondanks de goede wil, niet groot. Dat wordt in onze beleving veroorzaakt door de keuzes die de wetgever bij de inrichting van het stelsel heeft gemaakt. Hoewel het – redenerend vanuit het perspectief van de milieutaken – om een beperkt aantal organisaties lijkt te gaan (grofweg 26 omgevingsdiensten en de ILT) gaat daarachter een mozaïek van honderden bevoegde gezagen schuil met ieder andere invalshoeken, prioriteiten en middelen. Het realiseren van een goede samenwerking in de regio's op het niveau van omgevingsdiensten, tussen overheidslagen (rijk-provincie-gemeenten) en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom is een complexe opgave. De producten uit het IBP-VTH gaan daarbij zeker helpen, maar het implementeren van nieuwe werkwijzen en instrumenten moet door zeer veel partijen in samenhang worden gedragen en opgepakt. Dat vraagt om geduld, ondersteuning en soms om druk.

De door ons onderzochte verdiepende thema's illustreren dit. De casus *CE* laat onder meer zien dat het zeker mogelijk is om wijzigingen in het systeem door te voeren. In dit geval gaat het

³ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021.

om het toevoegen van een nieuw beleidsdoel (Bouwstenenvisie) dat steeds beter een plek in het stelsel krijgt. Deze casus toont aan dat dit niet vanzelf gaat maar dat er druk en ondersteuning vanuit de opdrachtgevende partijen/bevoegde gezagen nodig is om de doorvertaling van doel naar systeem en vervolgens naar de praktijk te maken. Vanzelfsprekend vraagt een dergelijke opgave om een grondige voorbereiding en landelijke afstemming, ondersteuning, slagkracht, krachtenbundeling en een goede samenwerking met de bevoegde gezagen.

Datzelfde geldt door casus *bestuursrecht – strafrecht*. Met systeemingenrepen als de nieuwe overlegstructuren, de implementatie van de LHSO waarin de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht meer aandacht krijgt en afspraken over investeringen in de formatie lijkt de basis gelegd om beide kolommen beter te verbinden. Partijen constateren echter dat de beleid en uitvoering niet vanzelf bij elkaar komen. Aan een goede beleidsmatige afstemming (onder andere over gedeelde prioriteiten en werkwijzen) wordt gewerkt en dat is al een opgave op zichzelf. De implementatie in de praktijk volgt. Niet alleen de opdrachtgevende maar ook de uitvoerende organisaties moeten investeringen doen, processen en procedures ontwikkelen. Dat vraagt tijd.

De doorontwikkeling van de koepelorganisatie van omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL, past ook bij de geïdentificeerde lijnen. Op verschillende onderdelen, waaronder digitalisering en kennisontwikkeling, heeft Omgevingsdienst NL een prominente rol gekregen. Ook brengt Omgevingsdienst NL de stem van de uitvoering in onder andere wetgevingstrajecten. Hoewel de plaats van Omgevingsdienst NL in het stelsel nog niet volledig is uitgekristalliseerd, zien wij de organisatie als een koppelmechanisme dat doel-systeem-praktijk – zeker op termijn – beter met elkaar verbindt.

Koppeling systeem–praktijk: uitwerking in praktijk is kwetsbaar

Het koppelmoment systeem – praktijk kijkt naar de feitelijke werking van het stelsel. Functioneert het stelsel zoals beoogd? De focus ligt daarbij op de kwaliteit en robuustheid van de bij het stelsel betrokken organisaties. Zijn zij in staat hun rollen en verantwoordelijkheden te pakken en doen ze dat ook? Dragen ze daarmee bij aan de kwaliteit van de leefomgeving?

Om de huidige praktijk te begrijpen is de historische context van belang. Het merendeel van de omgevingsdiensten is rond 2015 opgericht. Met name in de beginjaren is er veel aandacht geweest voor de implementatie van de wettelijk verankerde procescriteria voor een doelgerichte en samenhangende uitvoering van VTH-taken en de opbouw van robuuste uitvoeringsorganisaties. In veel regio's konden de omgevingsdiensten op draagvlak rekenen, in andere regio's minder. Het opzetten van robuuste organisaties kostte dan ook veel kracht maar de resultaten zijn zichtbaar. Het stelsel staat en is een grote verbetering ten opzichte van de periode van voor 2015.

Dat neemt niet weg dat het draagvlak voor omgevingsdiensten nog steeds wisselend is, tussen regio's maar ook daarbinnen. Veranderingen – en de daarvoor benodigde investeringen – kunnen echter stof doen opwaaien. De vertaalslag van systeem naar praktijk is onder andere daardoor weerbarstig.

Een andere complicerende factor is wel dat het systeem én de praktijk van de 'checks and balances' in het stelsel niet goed functioneren. De *horizontale verantwoording* (het kaders stellen en controleren) van omgevingsdiensten door gemeenteraden en provinciale staten komt, zo wijst onderzoek uit, niet goed van de grond. Ook (de inzet van) het *interbestuurlijk toezicht* krijgt veel kritiek. Dit is – in onze beleving – één van de redenen waarin het lastig is om verbeteringen in het stelsel door te voeren. Middelen om druk uit te oefenen ontbreken, niet alleen op stelselniveau (het ministerie werkt aan een wetswijziging hiervoor) maar ook binnen het stelsel. Partijen waarschuwen er dan ook voor dat het urgentiegevoel nu aanwezig is, maar het de kunst is om dat vast te houden. Een succesvolle implementatie van de verbetervoorstellen is geen gelopen koers.

Desondanks zien we dat de systeemingenrepen en de daarmee samenhangende IBP-producten voorzichtig doorwerken naar de uitvoeringspraktijk. Zo is er een duidelijke stijging van het aantal omgevingsdiensten dat medio 2026 voldoet aan de robuustheidscriteria, het ministerie gaat uit van 19. Ook stellen we vast dat er wordt gewerkt met uniforme mandaten en hebben partijen zich verbonden aan de toepassing van de LHSO. Verder zien we onder andere dat Omgevingsdienst NL meer positie krijgt en er stappen worden gezet om de kolommen bestuursrecht – strafrecht beter te verbinden. Tegelijkertijd komt het spoor digitalisering veel moeizamer van de grond en zijn er regio's waar het draagvlak voor de omgevingsdiensten in meer of mindere mate onder druk staat.

Dit illustreert – zoals ook veel van onze gesprekspartners opmerken – dat de koppeling tussen systeem en praktijk kwetsbaar is en blijft. Er zijn nog belangrijke inconsistenties tussen papieren en fysieke werkelijkheid. Goede voornemens zijn er zeker, de eerste implementatiestappen zijn gezet. Het is nu zaak het gevoel van urgentie vast te houden en druk op de implementatie te blijven zetten.

Wel vraagt een groot deel van de gesprekspartners – wij onderschrijven dat – om rust op het niveau van het stelsel. Dan gaat het vooral om geduld en terughoudendheid bij het formuleren van nieuw beleid. Zoals eerder gesteld, is het beperkte verandervermogen in de praktijk is geen onwil, maar inherent aan het ontwerp van het stelsel en de opgave.

Belangrijke kanttekening van onze kant is dat deze lastige koppeling tussen systeem en praktijk niet automatisch betekent dat in de praktijk geen goed werk wordt verzet. Integendeel, in de praktijk gaat er, door het harde werk van professionals, veel goed bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Naar een lerend stelsel: versterk de koppelmechanismen

Deze eerste Staat van VTH levert een beeld op van een halfvol en halfleeg glas. Er is veel goed werk verzet om de structuur van het stelsel te verstevigen, zeker de afgelopen vier jaar, naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Aartsen en het daaropvolgende IBP VTH. Hoewel de uitvoeringspraktijk in een behoorlijk tempo lijkt te verbeteren is het stelsel per definitie nooit 'af'. De praktijk heeft de nodige moeite om de beleidsimpulsen bij te benen.

Een belangrijke les uit deze SvVTH is dat met name de koppelmechanismen tussen systeem en praktijk aandacht behoeven. Ze zijn zeker aanwezig maar de borging ervan kan sterker. Daar zijn vloeiende koppelingen (oftewel feedbackloops) voor nodig tussen de verschillende niveaus. Met als doel dat deze koppelingen op alle niveaus (en daartussen) soepel functioneren en er uiteindelijk een lerend stelsel ontstaat.

Allereerst op het niveau van de regio's. We zien zoals eerder opgemerkt dat het systeem van *checks and balances* zwak ontwikkeld is. Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht spelen niet de rol die bij het ontwerp van het stelsel was voorzien. Het recent opgezette visitatiestelsel waarbij omgevingsdiensten bij elkaar in de keuken kijken om elkaar – na een grondige en onderbouwde analyse – als kritische

collega's feedback te geven, is hierop een reactie. Inmiddels is er een eerste ronde uitgevoerd en is er een overkoepelende rapportage opgesteld met de globale bevindingen waarmee omgevingsdiensten en hun deelnemers hun voordeel kunnen doen. De visitaties zijn, mits voldoende kritisch uitgevoerd, in onze ogen een prima middel om het lerend vermogen in het stelsel een flinke impuls te geven.

Los van het regionale niveau is het inrichten van een feedbackloop op stelselniveau ook noodzakelijk. De signaalrapportages van de ILT hebben die functie, zij het dat de opvolging van de aanbevelingen niet altijd duidelijk en navolgbaar is. Ook de doorontwikkeling van Omgevingsdienst NL kan in dit perspectief worden geplaatst. Deze ontwikkeling wordt breed gewaardeerd. De bijdragen die Omgevingsdienst NL levert aan digitalisering, informatievoorziening en opleidingen zijn een belangrijke factor in het versterken van zowel het lerend vermogen als de consistentie tussen systeem en praktijk in het stelsel. Tegelijkertijd is de continuïteit van de organisatie een punt van zorg.

Tot slot zien wij in de voorliggende SvVTH een belangrijk instrument om een bijdrage te leveren aan het systematisch en actief verzamelen van signalen uit de uitvoering die gegeven worden door de stelselverantwoordelijke en de bevoegde gezagen. Daarmee kan, na grondige analyse, het ontwerp en de werking van het stelsel in de praktijk verder verbeterd worden.

Resumerend

Deze eerste Staat van VTH levert een beeld op van een half vol en half leeg glas. Er is veel goed werk verzet om de structuur van het stelsel te verstevigen, zeker de afgelopen vier jaar naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen en het daarop volgende IBP VTH. Hoewel de uitvoeringspraktijk in een behoorlijk tempo lijkt te verbeteren is het stelsel per definitie nooit 'af'. De praktijk heeft de nodige moeite om deze beleidsimpulsen bij te benen.

De implementatie vraagt eenvoudigweg om tijd en energie, het is een zaak van lange adem. De stelselpartijen onderschrijven de urgentie van de optimalisatie van de werking van het stelsel, maar zien tegelijkertijd dat een succesvolle invoering van de handreikingen en instrumenten geen zekerheid is. Het is zaak de urgentie vast te houden. Dat vraagt om blijvende aandacht en waar nodig druk vanuit het ministerie, de bevoegde gezagen en de uitvoerende organisaties.



HOOFDSTUK 1.

Aanleiding en methode

1.1 Aanleiding en afbakening

Hiermee verschijnt de eerste ‘Staat van het VTH-stelsel’ (SvVTH), een nieuwe invulling van het wettelijk voorgeschreven tweejaarlijkse onderzoek naar de doeltreffendheid van het stelsel.⁴

Context, doel, opzet en totstandkomingsproces van de SvVTH zijn vastgelegd in een uitgangspuntennotitie, een product uit het IBP VTH.⁵ Het *eindbeeld* van de SvVTH is een document dat breed inzicht geeft in de werking van het VTH-stelsel, dat zaken belicht die goed lopen en mogelijkheden voor verbetering aanreikt. Het is nadrukkelijk geen evaluatie of beoordeling van organisaties of groepen stakeholders. Het eindbeeld is niet in één keer te realiseren, maar moet stapsgewijs opgebouwd worden.⁶

Voor deze eerste SvVTH zijn daarom scherpe keuzes gemaakt wat betreft afbakening. Deze editie richt zich op de *VTH-milieutaken* en betreft daarbij de volgende stelselpartijen: het ministerie van IenW, provincies, gemeenten, strafrechtelijke samenwerkingspartners en uitvoeringsorganisaties. De SvVTH geeft een beschrijving op *stelselniveau* van de werking van het VTH-stelsel. Door middel van een gerichte thematische verdieping op drie onderwerpen wint de beschrijving aan kracht en betekenis.

De afbakening past binnen de uitgangspuntennotitie en is haalbaar binnen de randvoorwaarden. We baseren ons op eerdere evaluaties, onderzoeken naar (een onderdeel van) het stelsel, stukken opgeleverd door het IBP VTH en stukken van de te onderzoeken stelselpartijen. Dit vullen we aan met interviews en vragenlijsten aan enkele stelselpartijen. Voor deze eerste versie zijn dat omgevingsdiensten, provincies, Rijkswaterstaat (RWS) en de ILT.

1.2 Theoretisch model

Het (ont)koppelmodel gaat ervan uit dat er een aantal stappen nodig zijn om tot de realisatie van een doel te komen voor een organisatie of stelsel. Dit zijn achtereenvolgens de volgende stappen: ‘doel’ - ‘subdoel’ - ‘systeem’ - ‘praktijk’ - ‘output’ - ‘outcome’.⁷ Tussen de stappen staat steeds een koppelmoment. Door de mate van aansluiting te onderzoeken op de koppelmomenten, kan er worden geconstateerd of er sprake is van koppeling of ont koppeling. Bij ont koppeling sluiten de onderdelen in het stelsel niet naar behoren op elkaar aan. Bij een koppeling sluiten de momenten wel op elkaar aan. De analyse op basis van dit model is met name relevant omdat vaak blijkt dat de papieren werkelijkheid (doel en systeem) en de fysieke werkelijkheid (praktijk en resultaat) niet automatisch op elkaar aansluiten (dus ont koppeld kunnen zijn). Logischerwijs betekent dit in dat geval dat de in het stelsel gestelde doelen mogelijk niet worden bereikt.

Voor het VTH-stelsel is het doel een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. De onderliggende ambities om dit doel te bereiken moeten eerst worden vertaald in een subdoel. In dit geval is het subdoel het goed uitvoeren van de wettelijke VTH-milieutaken. Het subdoel moet worden geoperationaliseerd in de stap ‘systeem’, dit kan door middel van wetten, regels, maatregelen, procedures en het ontwikkelen van instrumentarium. Vervolgens moet het systeem worden uitgevoerd in de praktijk. Als al deze stappen doorlopen zijn, volgt daar een output uit die vervolgens zou moeten uitmonden in de outcome: de schone, veilige en duurzame leefomgeving.

Voor de eerste SvVTH is gekozen voor het steeds uitlichten van twee koppelmomenten. Het moment doel-systeem en het moment systeem-praktijk. Dit resulteert schematisch gezien in de volgende momenten, weergegeven in figuur 2.

⁴ Artikel 18.24 Omgevingswet.

⁵ IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.

⁶ Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.

⁷ M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599620.



Figuur 2. Schematische weergave van het koppelmodel, toegepast op het VTH-stelsel.

Er wordt in deze SvVTH dus eerst gekeken of er koppeling of juist ontkoppeling plaatsvindt tussen de gestelde doelen en het ingerichte systeem. Oftewel of het gestelde doel wordt omgezet in de juiste voorgenomen acties om het doel te kunnen bereiken. Ten tweede kijkt dit onderzoek steeds of er koppeling of juist ontkoppeling plaatsvindt tussen dat ingerichte systeem en de uitvoeringspraktijk: in hoeverre de uitvoeringspraktijk werkt volgens de gestelde regels en gemaakte afspraken. Op basis van de analyse van die koppelmomenten kunnen er constatering gedaan worden over de huidige staat van het VTH-stelsel. Op basis van die constatering en een analyse kunnen er gerichte maatregelen worden genomen om te zorgen dat het stelsel structureel beter gaat functioneren.

Kritische succesfactoren

Onder het IBP VTH zijn kritische succesfactoren (KSF's) geformuleerd, die van invloed zijn op het VTH-stelsel.⁸ De horizon is dat de SvVTH op termijn alle KSF's omvat. Voor de eerste versie hebben de klankbordgroep en de begeleidingscommissie in samenspraak toegespitst welke KSF's er onderzocht moesten worden, met daarbij een afbakening per KSF. De volledige lijst met KSF's en hun correspondentie met de hoofdstukken in dit rapport zijn opgenomen in Bijlage 5.

Verdiepende thema's

In samenspraak met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie zijn drie verdiepende thema's gekozen, die aansluiten bij de onder het IBP VTH opgestelde KSF's en die op dit moment spelen in het stelsel. De thema's en bijbehorende KSF zijn in Bijlage 5 opgenomen. Op onderdelen zoeken we de verdieping, door gericht drie verdiepende thema's nader te onderzoeken:

- *rol van Omgevingsdienst NL* in het versterken van de relaties binnen het stelsel, oftewel Omgevingsdienst NL als koppelmechanisme tussen doel – systeem - praktijk
- *relatie bestuursrecht- strafrecht* en de activiteiten in dat verband om de koppeling tussen beide kolommen te verbeteren, op zowel systeemniveau als in de praktijk
- *introductie van CE* als nieuwe opdracht (doel) die in het stelsel (systeem) zijn plek moet krijgen en tot uitvoering moet komen (praktijk).

1.3 Methode

De basis van de SvVTH is een synthese-onderzoek. We baseren ons daarvoor op de onderzoeken over het stelsel van de afgelopen twee jaar, waaronder de producten uit het IBP VTH, voortgangsrapportages over robuustheid, visitatierapportages, verbeterplannen en onderzoeken. Dit vullen wij aan met stukken en rapportages van de te onderzoeken stelselpartijen.

Ter aanvulling hebben wij een interviewronde onder stelselpartijen gehouden, en hebben wij onder een aantal stelselpartijen vragenlijsten uitgezet. De respondentenlijst is opgenomen in Bijlage 2, de vragenlijsten in Bijlage 3.

Er is zowel een klankbordgroep als een begeleidingscommissie ingesteld voor dit onderzoek. Beide groepen bestonden uit professionals uit het stelsel. De klankbordgroep is geraadpleegd voor inhoudelijk advies en de begeleidingscommissie had als taak de kwaliteit van het onderzoek te bevorderen en daarbij de onafhankelijkheid en objectiviteit te waarborgen. Deze groepen zijn op gezette momenten bijeengekomen en hebben inbreng geleverd voor de onderzoeksopzet, de invulling van de KSF's, de keuze van de verdiepende thema's, en de te interviewen personen. De begeleidingscommissie heeft het concept-rapport besproken.

Verantwoording

De klankbordgroep en de begeleidingscommissie hebben naar aanleiding van de invulling van de KSF's en het voorstel voor te bevragen stelselpartijen inbreng geleverd voor de te interviewen personen. Dit waren semigestructureerde interviews waarvoor de gesprekspartners van tevoren een op maat gemaakte interviewleidraad hebben ontvangen. De bevindingen uit de gesprekken zijn waar mogelijk niet herleidbaar opgenomen in het rapport. Waar dit onvermijdelijk bleek is wederhoor gepleegd.

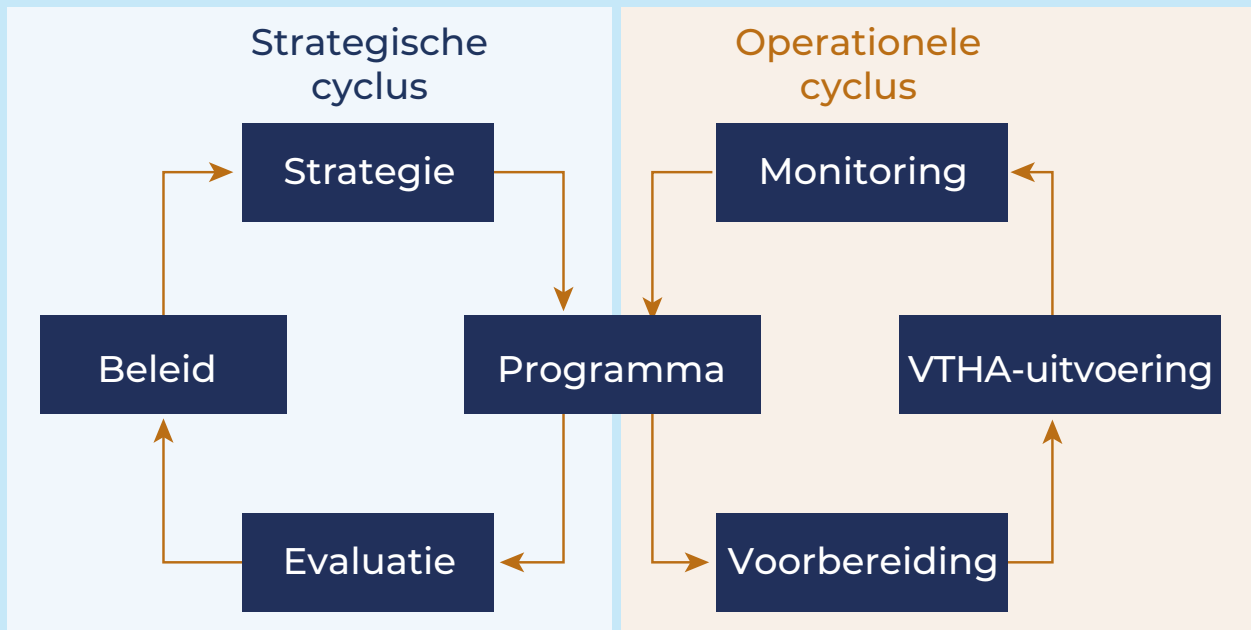
Aan alle omgevingsdiensten, provincies, de ILT en RWS zijn kwantitatieve vragenlijsten gestuurd. De partijen hebben zes weken de tijd gekregen voor het retourneren. De respons was 100%. Alle 28 omgevingsdiensten, 12 provincies, ILT en RWS hebben de vragenlijst ingevuld.

Aanbeveling uit de vorige evaluatie voor de SvVTH *Omgevingsdiensten in beeld 2023* heeft een aanbeveling gedaan voor een scherpe afbakening van het tweejaarlijks onderzoek.⁹ Het advies was om te kiezen voor een scherpe en logische afbakening voor het tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van uitvoering van VTH-taken. Voor onderzoek naar de rijkspartijen is aanbevolen de onderzoeksvraag meer toe te spitsen op de specifieke taken die deze partijen uitvoeren. Het einddoel van de SvVTH is een stelselbreed beeld van de uitvoering van de VTH-taken. Voor deze SvVTH is gekozen voor de afbakening van VTH-milieutaken. De rijkspartijen zijn bevraagd op het gebied van hun specifieke VTH-milieutaken en expliciete adviestaken voor de VTH-milieutaken.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begon met de analyse en de management-samenvatting. Hierdoor is een goed beeld te schetsen van de hoofdlijnen van het onderzoek, de bevindingen en de huidige Staat van het VTH-stelsel. Na het zojuist gelezen *Hoofdstuk 1* met daarin de aanleiding en methode, worden achtereenvolgens de verschillende onderzoeksonderwerpen per hoofdstuk behandeld. Allereerst de KSF strategische uitvoering en handhaving, vervolgens de KSF doeltreffende VTH-taken, gevolgd door de KSF verantwoording in het stelsel. Daarna worden de drie verdiepende thema's elk in een eigen hoofdstuk besproken, die elk weer corresponderen met een of meerdere KSF's. In Bijlage 5 is de volledige lijst met KSF's en correspondentie met de verschillende hoofdstukken in dit rapport opgenomen. In de bijlage zijn tevens de bronnen, de respondenten, de vragenlijsten en een begrippenlijst met afkortingen opgenomen.

9 Twynstra Gudde en SPPS (2023), *Omgevingsdiensten in beeld 2023*.



HOOFDSTUK 2.

Strategische uitvoering en handhaving

Formuleer duidelijke doelstellingen die richting geven aan het VTH-beleid



Figuur 3. Weergave van de vragen betreffende de strategische uitvoering en handhaving, op twee koppelmomenten uit het (ont)koppelmodel.

Bij de VTH-uitvoering is het van cruciaal belang dat bevoegde gezagen, in samenspel met de uitvoeringsinstanties, *strategisch* te werk gaan. De beschikbare capaciteit is immers beperkt, waardoor het noodzakelijk is om scherpe keuzes te maken over welke taken er worden opgepakt en met welke intensiteit. Dit is juist van belang in een tijd waarin de druk op de leefomgeving groot is en maatschappelijke milieuvraagstukken en -incidenten steeds nadrukkelijker worden aangekaart, door zowel inwoners als media en politiek. Dit vraagt om een gerichte focus op de grootste risico's, urgente maatschappelijke problemen en bestuurlijke ambities.

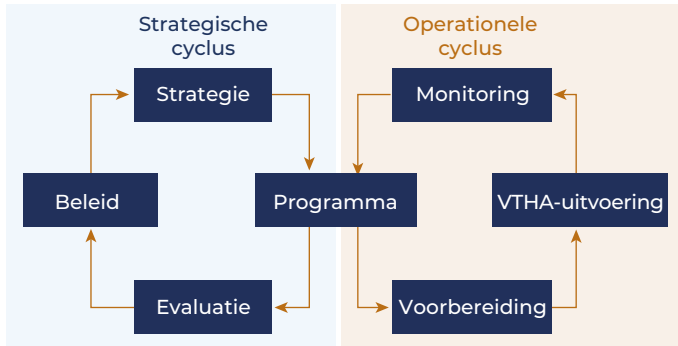
Gekeken naar het (ont)koppelmodel, betreft de inrichting van de strategische uitvoering en handhaving het koppelmoment tussen doel en systeem. Waarbij de vraag centraal staat of de cycli zodanig zijn vormgegeven dat wordt voldaan aan de eisen uit de regelgeving. Het doorlopen van de cycli raakt vervolgens het koppelmoment tussen systeem en praktijk, met daarbij de vraag of het systeem in de praktijk wordt toegepast zoals bedoeld. Deze koppelmomenten met bijbehorende vragen zijn schematisch weergegeven in figuur 3.

2.1 Doel – systeem

2.1.1 Beleids- en uitvoeringscyclus

In het Omgevingsbesluit is wettelijk voorgeschreven wat er van overheden wordt verwacht bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In Hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit staan zogenoemde *procescriteria* die als leidraad dienen voor een doelgerichte en samenhangende uitvoering van VTH-taken. Deze criteria zijn sinds 2016 wettelijk verankerd.

De wettelijke procescriteria vormen samen de beleids- en uitvoeringscyclus, ook wel bekend als de 'Big 8'. Allereerst moeten overheden een *uitvoerings- en handhavingsstrategie* vaststellen. Die strategie bevat de aanpak van VTH-taken, met een risicoanalyse en een prioriteitenstelling om te zorgen voor een gelijk speelveld en een gezonde leefomgeving. De strategie moet jaarlijks worden vertaald naar een regionaal *uitvoeringsprogramma*, waarin duidelijk staat welke werkzaamheden er worden uitgevoerd, door wie en met welke intensiteit. Bovendien schrijft de wet voor dat overheden jaarlijks in een *evaluatierapportage* rapporteren in hoeverre de uitvoering van VTH-taken heeft bijgedragen aan de gestelde doelen. Deze evaluatie moet inzicht geven in de effectiviteit van het beleid en biedt aanknopingspunten voor verbetering en bijsturing. In Figuur 4 en op het titelblad van dit hoofdstuk op [pagina 12](#) is het model schematisch weergegeven.



Figuur 4. Schematische weergave van de beleids- en uitvoeringscyclus.

Uit eerdere onderzoeken

De verschillende rapportages van begin jaren 20 van deze eeuw logen er niet om, de regionale strategische uitvoering en handhaving in Nederland liet te wensen over. Van Aartsen constateerde in 2021 in zijn rapport *Om de leefomgeving over de beleidscyclus: 'De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handhavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handhavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.'*¹⁰ Het rapport *Omgevingsdiensten in beeld 2021* adviseert een concrete aanpak om de strategische cyclus op basis van de regionale vraagstukken gezamenlijk in te richten waarin de programmering van werkzaamheden van de omgevingsdiensten wordt gebaseerd op een gezamenlijke risicoanalyse op regionaal niveau, waarin ruimte is voor het aanpakken van landelijke prioriteiten.¹¹

Ervaringen onder de stelselpartijen

Gesprekspartners van een aantal omgevingsdiensten, gemeenten en provincies geven aan dat hun regio van ver moest komen op het gebied van strategische uitvoering en handhaving. Dit komt overeen met het beeld dat uit de hiervoor genoemde onderzoeken naar voren komt. In een aantal regio's had het (verplicht) oprichten van de omgevingsdienst veel voeten in de aarde. Het ging niet van harte, de deelnemers lagen inhoudelijk niet op één lijn, of er was te weinig (financiële) capaciteit om de strategische beleidscyclus professioneel in te richten. Daardoor waren er grote verschillen zichtbaar wat betreft het niveau en de aanpak van beleids- en uitvoeringscycli tussen regio's, maar ook binnen regio's.

In sommige delen van het land werd al eerder met een milieudienst gewerkt of schakelden de decentrale overheden van nature al over de prioriteiten op milieugebied. Er zijn dus ook regio's waarin al langer goed wordt samengewerkt, ook met de strafrechtelijke partners, en waar de beleids- en uitvoeringscyclus aan elkaar verbonden zijn.

2.1.2 Wat heeft het IBP VTH (en andere ontwikkelingen) gebracht?

Het IBP VTH heeft nadrukkelijk ingezet op het verbeteren van de strategische uitvoering en handhaving, mede op advies van de verschillende stelsevaluaties en het rapport van commissie Van Aartsen. Een belangrijk product is de *Handreiking regionale beleidscyclus*.¹² Deze handreiking biedt een leidraad voor het gezamenlijk opstellen van de beleids- en uitvoeringscyclus met de verschillende relevante VTH-partners in een regio. Deze handreiking maakt inzichtelijk welke onderdelen verplicht of aan te raden zijn per stap van de beleids- en uitvoeringscyclus. Zoals in de introductie van dit hoofdstuk aangegeven, is deze cyclus niet nieuw, maar deze handreiking brengt een aantal aanscherpingen.

De traditionele afkorting VTH is in de handreiking uitgebreid met de 'A' van Advisering. Hiermee wordt bedoeld dat omgevingsdiensten niet alleen uitvoerders zijn, maar ook een strategische adviesrol vervullen richting gemeenten en provincies. De handreiking zegt hierover: *'Advisering is geen basistaak, echter gezien het toenemende belang van deze taak na inwerkingtreding van de Omgevingswet, bereiden omgevingsdiensten zich voor op de verdere professionele ontwikkeling van de adviestaak. Omgevingsdiensten worden door opdrachtgevers steeds vaker gevraagd als adviseur in het kader van de Omgevingswet of de landelijke en provinciale opgaven. Advies bij het opstellen van omgevingsplannen is hier een voorbeeld van.'*¹³

In de handreiking is tevens de verschuiving opgenomen van sturing op output naar sturing op outcome. Hierbij worden de doelen vertaald naar effecten in de praktijk, in plaats van aantallen inspecties, verleende vergunningen en ureninzet. De handreiking zegt over dit streven: *'Outcome is het effect of resultaat dat wordt bereikt door het leveren van een bepaalde output. Het meet de impact van de output op de doelstellingen van een organisatie, de behoeften van klanten of de verwachtingen van stakeholders.'*¹⁴ Het IPO heeft een handreiking voor outcome-gericht werken en rapporteren op laten stellen.¹⁵

¹² IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus.

¹³ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 39.

¹⁴ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 60.

¹⁵ IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.

¹⁰ Commissie Van Aartsen (2021), *Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*.

¹¹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), *Omgevingsdiensten in beeld 2021*.

De handreiking benadrukt ook het belang van samenwerking tussen stelselpartners, zoals gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, waterschappen en de strafrechtketen. De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer worden expliciet uitgewerkt, zodat de samenwerking transparanter en krachtiger wordt. Voor bijvoorbeeld de samenwerking met strafrecht is een samenwerkingsmodel met bijbehorende overlegstructuur opgenomen in de handreiking, zie *Hoofdstuk 6* voor een uitgebreide uitleg en ervaringen in de praktijk.

Na afloop van het IBP VTH zijn door de stelselpartijen bestuurlijke samenwerkingsafspraken gemaakt. Het IPO werkt aan een implementatietraject van een aantal onderdelen uit de regionale beleids- en uitvoeringscyclus ontwikkeld door het IBP VTH. Het doel van het traject is dat de VTH-stelselpartners ondersteund worden bij de implementatie van de *Handreiking regionale beleidscyclus*. Het implementatietraject ziet op vier onderdelen: de provincie, gemeenten en omgevingsdiensten informeren over en ondersteunen bij de implementatie van de *Handreiking regionale beleidscyclus*, de samenwerking met de strafrechtketen en de waterschappen verstevigen in de regio, ondersteuning bieden bij de advisering door omgevingsdiensten, en outcome-gericht werken concretiseren.

Het ministerie van IenW bereidt bovendien een wetswijziging rond de versterking van VTH voor. Met deze wetswijziging beoogt het ministerie de ingezette beweging naar een stelselversterking beter te borgen door een wettelijke grondslag te bieden voor de afspraken die gemaakt zijn. De wetswijziging is 16 september 2025 in consultatie gegaan.¹⁶

Uit eerdere onderzoeken

De Rode Draden-rapportage, de overkoepelende rapportage van de eerste ronde visitaties bij alle omgevingsdiensten in het land, stelt dat omgevingsdiensten steeds vaker risicogericht werken op basis van een regionale risicoanalyse, opgesteld en vastgesteld met betrokken deelnemers en soms aangevuld met een contextanalyse.

De Rode Draden-rapportage concludeert onder meer dat veel omgevingsdiensten inmiddels een heldere en gedragen toekomstvisie ontwikkeld hebben en dat deze steeds vaker wordt uitgewerkt in een meerjarige strategie. *‘Zonder een duidelijke visie is het onmogelijk om prioriteiten te stellen en alert en effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.’* De rapportage stelt dat steeds meer directies gesprekken aangaan met hun besturen over een toekomstvisie en bijbehorend beleid. In het verleden

was er veel terughoudendheid om dat gesprek te starten vanuit het uitgangspunt dat het bepalen van beleid voorbehouden is aan het bevoegd gezag.¹⁷

De Rode Draden-rapportage constateert dat indicatoren die inzicht bieden in de prestaties van de betrokken partijen in het stelsel en meer geënt zijn op outcome-sturing en maatschappelijke effect, inderdaad nog in ontwikkeling zijn. Sommige (meestal grotere) omgevingsdiensten rapporteren niet alleen meer over aantallen van bijvoorbeeld vergunningen en inspecties, maar stellen integrale rapportages op waarin ruimte is voor maatschappelijke effecten, outcome, en thema-analyses. In *Omgevingsdiensten in Beeld 2023* werd geconstateerd dat de verantwoording met een meer outcome-gerichte benadering kon worden verbeterd.

Tijdens de visitaties wordt op het gebied van monitoring en evaluatie gezien dat omgevingsdiensten steeds vaker hun risico-aanpak evalueren en dynamische risicomodellen introduceren, waarbij factoren als naleefgedrag zijn opgenomen en er ook nadrukkelijker op regionale risico's wordt gestuurd.

Uit individuele visitatierapportages blijkt nog wel dat enkele omgevingsdiensten verouderde methodieken gebruiken voor hun risicoanalyses. Veel omgevingsdiensten hebben de intentie tot informatiegestuurd werken, maar realiseren dit nog niet in de praktijk. Veel individuele visitatierapportages constateren dat de datahuishouding nog niet op orde is en dat dit de kwaliteit van monitoring belemmert.

Ervaringen onder de stelselpartijen

De handreiking is positief ontvangen door de stelselpartijen. In veel regio's wordt de huidige beleids- en uitvoeringscyclus met de handreiking in de hand onder de loep genomen of worden daar stappen toe opgesteld. Het gezamenlijk met deelnemers komen tot een uitvoerings- en handhavingsstrategie geeft volgens gesprekspartners de kans om samen het gesprek goed aan te gaan wat hun regio typeert en wat dat betekent voor hun VTH doelen. Eén van de gesproken regio's heeft bijvoorbeeld een zeer agrarisch karakter met veel stikstofproblematiek. Die regio had eerst een, naar eigen zeggen, algemeen en weinig concreet beleid. Het gezamenlijk inrichten van de strategische cyclus zorgde voor betere aansluiting op hun regionale vraagstukken. Andere regio's huisvesten weer veel bedrijven gericht op toerisme en (verblijfs)recreatie of juist veel (chemische) industrie. Dergelijke kenmerken geven inkleuring aan de regionale vraagstukken.

¹⁶ Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Maatregelen en wetvoorstel versterking VTH, 8 mei 2025.

¹⁷ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

Ondanks dat overal de meerwaarde van een goed ingerichte draaiende beleids- en uitvoeringscyclus wordt gezien, wordt uit de gesprekken duidelijk dat op veel plekken de implementatie nog (grotendeels) moet volgen. Sommigen (decentrale) overheden wachten tot de looptermijnen van hun huidige strategische stukken aflopen en een aantal stellen nog steeds vooral eenzijdig hun beleid op, zonder medeoverheden en andere VTH-partners daarbij te betrekken. Hierdoor is er in het gehele land nog een wereld te winnen als het gaat om een soepele beleidscyclus.

Uit zowel de gesprekken als de vragenlijsten blijkt dat vrijwel alle overheden momenteel grotendeels voldoen aan de wettelijke procescriteria (zie ook paragraaf 2.2). Uit de gesprekken komt dat een gemeente een enkele keer per abuis een onderdeel niet op tijd had geactualiseerd of vastgesteld, maar dat er in de regel aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Hierdoor wordt aan de procesmatige randvoorwaarden in principe voldaan.

Het verschilt dus per regio of overheden gezamenlijk optrekken bij de beleidsvorming. Gesprekspartners vanuit vrijwel alle stelselpartijen, waaronder gemeenten zelf, merken op dat vooral gemeenten soms moeite hebben om meerjarig beleid en handhaving structureel op elkaar af te stemmen. Hierbij speelt niet alleen de complexiteit van wettelijke taken een rol, maar ook de vraag of raadsleden voldoende betrokken zijn bij de beleidsvorming rond VTH, zie ook [Hoofdstuk 4](#) over de *checks and balances* in het stelsel.

Er bestaan ook regionale verschillen wat betreft de positie die de omgevingsdienst krijgt binnen de strategische cyclus, blijkt uit de gesprekken. In sommige regio's zitten omgevingsdiensten als volwaardig (sparring)partner aan tafel, in andere regio's krijgen zij eenzijdig te horen wat hun opdracht voor het komende jaar wordt. Deze situatie blijkt soms historisch zo gegroeid. Sommige omgevingsdiensten zijn ingericht als uitvoeringsdienst, zonder strategische of beleidsruimte. Andere omgevingsdiensten hebben een positie als volwaardig partner in de fysieke leefomgeving; soms zijn zij bewust door de deelnemers op deze manier ingericht en soms hebben zij zelf die rol aangenomen door een proactieve houding en het kunnen vrijmaken van voldoende middelen. Er bestaat dan ook een grote verscheidenheid tussen de diensten en hun opdrachtgevers wat betreft de mate waarin ambtelijke overlegstructuren ad hoc of structureel zijn ingericht. De bestuurlijke lijn is redelijk uniform, door de wettelijke voorschriften voor gemeenschappelijke regelingen en hun besluitvormingsprocessen. Er zijn in het land grote ontwikkelingen zichtbaar bij omgevingsdiensten. Sommige zijn door het IBP VTH geïnitieerd, sommige waren al vóór het IBP VTH ingezet.

Een aantal gesprekspartners geven aan dat de beleids- en uitvoeringscyclus bij hen in de regio nog niet goed aan elkaar verbonden is. De strategische cyclus wordt dan separaat bij het bevoegd gezag ingericht, waarbij soms bijna automatisch oude teksten en beleidsdoelen hergebruikt worden. De uitvoeringscyclus wordt dan zelfstandig door de omgevingsdienst gedraaid, zonder dat er een goede overdracht plaatsvindt van de signalen uit het veld naar de strategische cyclus.

De positie van de volksvertegenwoordigende organen in de strategische cyclus laat vaak te wensen over, met ongenoegen en een gevoel van gripverlies bij de politiek tot gevolg. [Hoofdstuk 5](#) over de *checks and balances* gaat hier dieper op in. Voor de taken die bevoegde gezagen zelf uitvoeren, geven verschillende gesprekspartners aan dat daar niet altijd een volwaardige beleids- en uitvoeringscyclus voor is ingericht.

De in het IBP VTH expliciet toegevoegde 'A' van 'advies' wordt in de praktijk wisselend ingevuld. Bij veel diensten is deze invulling wel in ontwikkeling. Op veel plekken worden gesprekken gevoerd op welke manier deze taak ingebed kan worden in de diensten en de processen. Hier is vaak een extra investering of het invoeren van een andere financieringssystematiek voor nodig. Met een strakke PxQ-financieringssysteematiek, waarbij er per uur wordt afgerekend, is het vrijwel onmogelijk om een stevige adviesrol in te nemen als uitvoeringsorganisatie.

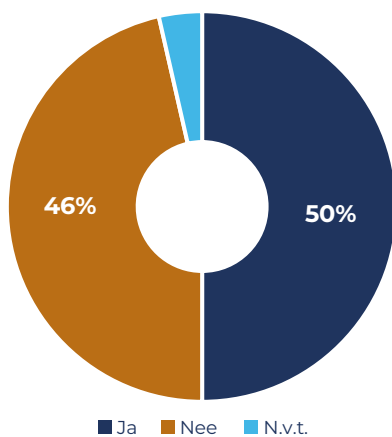
Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

In de vragenlijst aan de omgevingsdiensten, provincies en rijksinspecties is een aantal vragen gesteld over de (wettelijke) basisvereisten voor het inrichten van de beleids- en uitvoeringscyclus. Alle omgevingsdiensten geven aan dat er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie is vastgesteld. In twee van de gevallen bevat die uitvoerings- en handhavingsstrategie geen regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden. Eén omgevingsdienst geeft aan dat de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor het jaar 2024 niet is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma (waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht).

Hieruit is af te leiden dat vrijwel alle bevoegde gezagen de voornaamste wettelijke procescriteria op orde hebben. Dit komt overeen met de beelden die uit de gesprekken naar voren kwamen. In de toelichtingsruimte is meermaals aangegeven dat er in de betreffende regio ofwel net is gestart met een gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsstrategie, ofwel dat

daartoe stappen worden gezet. In sommige regio's is er nog geen sprake van een gezamenlijke regionale beleidscyclus, maar hebben (een deel van) de bevoegde gezagen hun eigen uitvoerings- en handavingsdocumenten.

In de helft van de gevallen waarin er een uitvoeringsprogramma voor 2024 is vastgesteld, is het programma afgestemd met de instanties belast met strafrechtelijke handhaving. Deze uitkomst is weergegeven in Figuur 5. Soms is dit alleen met het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), soms ook met het OM en de politie. In *Hoofdstuk 6* wordt dieper ingegaan op de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht.



Figuur 5 Weergave van de beantwoording door omgevingsdiensten of het uitvoeringsprogramma is afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving

Vooraf in de monitorings- en evaluatiestap van het beleids- en uitvoeringscyclusmodel lijkt nog veel winst te behalen. In de toelichting geven enkele provincies aan dat de monitoring (meestal met een vast aantal voortgangsrapportages per jaar) bij hen voornamelijk is gebaseerd op 'output' en weinig gericht is op gerealiseerde 'outcome'. Ook lukt het nog niet bij alle omgevingsdiensten om hun beschikbare data rechtstreeks aan te laten sluiten op de strategische doelen uit hun uitvoerings- en handavingsstrategie.

Voor de VTH-taken die door de provincies zelf worden uitgevoerd, en dus niet zijn overgedragen aan een omgevingsdienst, ontstaat uit de antwoorden een iets ander beeld. Twee van de twaalf provincies geven aan dat de betreffende provincie geen uitvoerings- en handavingsstrategie heeft vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert. In één van die twee gevallen geeft de provincie aan dat zij vrijwel al haar VTH taken laat uitvoeren door de omgevingsdienst en dat voor die kleine overgebleven taak geen afzonderlijke uitvoerings- en handavingsstrategie is vastgesteld. De andere provincie waar nog geen uitvoerings- en handavingsstrategie is vastgesteld, geeft aan daar wel aan te werken en dat het de verwachting is dat deze volgend voorjaar gereed is.

2.2 Systeem – praktijk

Voor het koppelmoment systeem – praktijk gaat het voor deze KSF met name om de vraag of het ingerichte systeem in de praktijk wordt toegepast zoals bedoeld. We hebben hiervoor relevante rapportages geraadpleegd en vroegen de stelselpartijen daarvoor langs de lijnen van de beleids- en uitvoeringscyclus naar succesverhalen en knelpunten in de praktijk.

2.2.1 Praktijk

Ervaringen onder de stelselpartijen

Zoals naar voren kwam in paragraaf 2.1.2 over het IBP VTH is de implementatie op dit onderdeel nog in volle gang. Het IBP VTH is afgelopen, maar de uiteindelijke effecten op de uitvoeringspraktijk moeten de komende jaren blijken. De implementatie zal van sommige regio's en stelselpartijen veel vergen, maar de gesprekspartners zijn optimistisch over de haalbaarheid.

Veel gesprekspartners geven aan dat het functioneren van de beleids- en uitvoeringscyclus bij met name lokale overheden vaak afhankelijk is van enkele ambtelijke of bestuurlijke drijvende krachten. De krappe arbeidsmarkt is hier soms een storend element. In sommige gevallen valt bij personeelsverloop de beleidsmatige, strategische kant stil. Voor omgevingsdiensten is dit soms lastig, het is namelijk aan de bevoegde gezagen om de strategische kant in te vullen. Dit laat een kwetsbaarheid in het stelsel zien.

In de praktijk blijkt outcome-gericht doelen stellen, werken, monitoren en evalueren uitdagend. In het land leven verschillende opvattingen over de haalbaarheid van sturing gericht op outcome. Het is uiteraard makkelijker om het aantal inspecties te tellen en te rapporteren aan het einde van het jaar, dan de uitkomsten in de leefomgeving weer te geven. Tegelijkertijd zeggen die getallen niet veel over het behaalde effect in termen van kwaliteit van de leefomgeving. Maar het is moeilijk om te zeggen wat er aan incidenten en lozingen is voorkomen en dus wat de winst voor de leefomgeving is door de inzet van VTHA. Ook op dit onderdeel zal er ondersteuning geboden worden door het implementatietraject dat getrokken wordt door het IPO, mede in opdracht van het ministerie van IenW.

Door de verschillende taken van de ILT, waaronder VTH-uitvoeringstaken ten aanzien van het ministerie van Defensie, is de inrichting van een overkoepelende beleids- en uitvoeringscyclus complex. Voor de VTH-taken ten aanzien van het ministerie van Defensie zijn de verschillende noodzakelijke onderdelen volgens gesprekspartners naar behoren ingericht. Waar nodig wordt de aanpak aangevuld, bijvoorbeeld naar aanleiding van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken.

Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

Het beeld uit de gesprekken komt grotendeels overeen met het beeld uit de vragenlijsten, namelijk dat nagenoeg alle bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties aan de wettelijke vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus voldoen. Er is slechts één omgevingsdienst die aangeeft dat toezicht en handhaving niet (volledig) worden uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie. De dienst licht dat als volgt toe: *‘De systematiek wordt gebruikt, maar er zijn niet voldoende middelen vanuit de gemeenten aanwezig om hiervoor voldoende capaciteit te krijgen. Daardoor kunnen niet alle werkzaamheden vanuit deze strategie gedaan worden en worden hier binnen prioriteiten gemaakt over wat wel en niet gedaan wordt.’*

Bij slechts één van de provincies wordt toezicht en handhaving niet conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgevoerd. De uitleg daarbij is dat er wel een uitvoerings- en handhavingsstrategie is voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert, maar niet voor de taken die die provincie zelf uitvoert. Op dit moment loopt daar een actualisatieproces.

Beleids- en uitvoeringscyclus bij de ILT (voornamelijk voor VTH-taken defensie)

De ILT heeft voor de VTH-werkzaamheden met betrekking tot defensie net als in 2023 een vastgestelde en actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie. Deze strategie bevat een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden en wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zullen worden verricht. De uitvoering van het defensietoezicht door de ILT vindt plaats aan de hand van een handhavingsuitvoeringsplan en de LHSO. De Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht ILT wordt toegepast bij de handhaving. Strafrechtelijke handhaving ligt bij de Koninklijke Marchaussee, maar is in 2024 in de praktijk niet aan de orde geweest. Het ministerie van IenW heeft over het jaar 2024 geen evaluatierapportage opgesteld over de mate waarin er uitvoering is gegeven aan dit uitvoeringsprogramma en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. De ILT heeft over deze activiteiten gerapporteerd in hun jaarverslag over 2024.¹⁸

2.3 Tussenconclusie

De strategische uitvoering en handhaving lieten eerder op veel plekken in het land te wensen over. Het rapport Van Aartsen en andere onderzoeken, en de hieruit voortvloeiende maatregelen die geïnitieerd zijn door het IBP VTH, hebben gezorgd voor een impuls ten aanzien van de beleids- en uitvoeringscyclus. De *Handreiking regionale beleidscyclus* is hierbij zeer behulpzaam.

Veel regio's zijn nog niet zo ver dat alle zeven onderdelen van de cyclus volwaardig worden doorlopen en met elkaar verbonden zijn. Dit zorgt in de praktijk soms eerder voor een situatie van twee losstaande draaiende cirkels dan een verbonden 'acht'.

Als de bevindingen langs het theoretisch (ont)koppelmodel gelegd worden, is te constateren dat er hard wordt gewerkt op het koppelmoment tussen *doel en systeem*. De cycli worden ingericht en de verschillende partners weten elkaar steeds vaker te vinden, waardoor het systeem steeds beter aansluit op de doelen.

Doordat er op veel plekken in het land nog volop wordt gesleuteld aan het systeem, zijn *systeem en praktijk* vaak nog (deels) ontkoppeld. Het is op zichzelf logisch dat de praktijk pas kan volgen als het systeem uitkristalliseert. Dat systeem en praktijk nog niet goed gekoppeld zijn, betekent overigens niet dat er in de praktijk op dit moment niet hard wordt gewerkt aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

Uit de bevindingen zijn een aantal verbeterpunten naar voren gekomen. Versterking van de beleids- en strategische kant bij gemeenten is een breed gedeelde wens onder stelselpartijen. Capaciteit en ruimte voor het invullen van advisering en beleidsadvies bij omgevingsdiensten is cruciaal om de verbinding te versterken tussen de uitvoering, beleid en strategie.



HOOFDSTUK 3.

Doeltreffende uitvoering van VTH-taken

Zonder robuuste organisaties geen doeltreffende VTH-uitvoering



Figuur 6. **Het (ont)koppelmodel met bijpassende vragen over doeltreffende uitvoering.**

De kwaliteit en robuustheid van organisaties bepalen mede hoe goed hun VTH-taken worden uitgevoerd en gehandhaafd, en daarmee hun bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving.¹⁹

Dit hoofdstuk gaat daarom over de doeltreffende uitvoering door de stelselpartijen. Op het gebied van het systeem betekent dit dat er eisen zijn geformuleerd aan de robuustheid van de taakuitvoering van de uitvoeringsorganisaties. Op het gebied van de praktijk gaat het over de vraag of er aan deze robuustheidseisen wordt voldaan en of de uitvoering daadwerkelijk doeltreffend is. Deze koppelmomenten met bijbehorende vragen zijn schematisch weergegeven in figuur 6.

In de volgende paragrafen worden eerst de vereisten voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie beschreven. Vervolgens beschrijven de paragrafen wat er in eerdere onderzoeken geschreven staat over het voldoen aan die vereisten, wat het IBP VTH vervolgens heeft ontwikkeld in reactie daarop en hoe dat wordt ervaren door de verschillende stelselpartijen.

3.1 Doel – Systeem

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat de bevoegde gezagen hun organisatie zodanig inrichten dat een goede uitvoering van de uitvoerings- en handhavingsstrategie en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd.²⁰ Bovendien moeten de bevoegde gezagen zorgen voor voldoende financiële en personele middelen daarvoor.²¹ Deze vereisten, die gaan over het koppelmoment tussen doel en systeem, worden hieronder kort opgesomd en toegelicht. Het betreft de organisatie-inrichting in het algemeen, het voldoen aan kwaliteitscriteria, een onafhankelijke uitvoering, het zorgen voor voldoende mensen en middelen voor de uitvoering, en de overdracht van het basistakenpakket.

Hieronder worden bij deze vereisten steeds eerst de constateringen uit de onderzoeken besproken en vervolgens de reactie vanuit het IBP VTH daarop. Ook worden de eerste ervaringen met deze ontwikkelingen gedeeld die uit de gesprekken naar voren kwamen.

¹⁹ Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH, p. 17.

²⁰ Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit.

²¹ Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

Uit eerdere onderzoeken

De rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen over het VTH-stelsel hebben opbouwende, maar ook een aantal kritische signalen gegeven. De stelselpartijen voldeden niet over de gehele linie aan (het wettelijke minimum voor) een doeltreffende uitvoering. Het ging met name over de robuustheid, onafhankelijkheid en wijze van financiering van de uitvoering.

De commissie Van Aartsen stelde ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken een aanzienlijke mate van fragmentatie en vrijblijvendheid vast. Deze vaststelling ging over het gehele stelsel, maar in het bijzonder over het *functioneren van de omgevingsdiensten*.

Gesprekspartners benadrukten het belang van een robuuste en goed ingerichte dienst om wettelijke taken adequaat te kunnen uitvoeren. De Rode Draden-rapportage stelt hierover: *‘De conclusie is dat de doorontwikkeling van omgevingsdiensten vraagt om gericht te investeren, niet alleen in capaciteit en middelen, maar ook in bestuurlijk draagvlak, daadkracht en commitment. Omgevingsdiensten kunnen alleen dan als gangmaker een voortrekkersrol vervullen.’*²²

De commissie Van Aartsen constateerde dat niet alle gemeenten een verordening hadden vastgesteld en zich daarmee ook niet aan de *kwaliteitscriteria* hadden verbonden. Uit *Omgevingsdiensten in beeld 2023* kwam naar voren dat in 2023 van slechts zeven omgevingsdiensten alle deelnemers de op dat moment geldende kwaliteitscriteria in hun verordening hadden opgenomen.²³

Hoewel de overdracht van de basistaken wettelijk is voorgeschreven, bleek uit *Omgevingsdiensten in beeld 2023* dat bij vijf omgevingsdiensten nog niet door alle deelnemers alle basistaken waren ingebracht.²⁴

De financieringssystematiek leidt niet vanzelf tot robuuste omgevingsdiensten. De middelen die gemeenten en provincies beschikbaar stelden, waren vaak gebaseerd op een zogeheten outputfinanciering, een model waarin het aantal uitgevoerde inspecties, vergunningprocedures of adviezen leidend was. Het was volgens commissie Van Aartsen aannemelijk dat de toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidde tot keuzes in de af te nemen dienstverlening, zoals het aantal uren toezicht en handhaving. De commissie Van Aartsen pleitte daarom bijvoorbeeld voor een landelijke normfinanciering.²⁵

In januari 2025 stelde de ILT in haar position paper *Keuzes nodig voor versterking VTH-stelsel* dat onafhankelijkheid van omgevingsdiensten en financieringssystematiek nog steeds urgente vraagstukken zijn.²⁶ Als voorbeeld wordt het risico van sturen op financiën genoemd, wat overeenkomt met de bevindingen van de commissie Van Aartsen. Doordat omgevingsdiensten werken vanuit de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer, kan volgens de ILT het belang van de leefomgeving ondergeschikt raken aan andere belangen. De Rode Draden-rapportage zegt hierover: *‘Verder blijkt dat ondanks formele mandaten in een aantal gevallen lokale bestuurders het moeilijk vinden om de nodige distantie te houden tot de uitvoering, wat het gezag van een omgevingsdienst kan aantasten. Ook kwamen in een paar visitaties voorbeelden van bestuurlijke beïnvloeding ter sprake.’*²⁷

3.1.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelde producten uit het IBP VTH en de eerste ervaringen ermee die zijn meegegeven in de gesprekken en vragenlijsten.

Robuuste organisatie-inrichting

Pijler 1 van het IBP VTH richtte zich als reactie op de oproep van de commissie Van Aartsen op het versterken van de omgevingsdiensten, om zo bij te dragen aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Eén van de vier werkgroepen van deze pijler heeft zich gericht op het *robuust maken van omgevingsdiensten*. De diensten moeten namelijk in staat zijn om zelfstandig, effectief en wendbaar hun taken uit te voeren, ook in tijden van verandering. Om dit te realiseren zijn *robuustheidscriteria* vastgesteld, die als ondergrens gelden voor alle omgevingsdiensten in Nederland. Dit geeft uitvoering aan de aanbeveling van commissie Van Aartsen om tot een ‘kritische massa’ te komen voor omgevingsdiensten. De aanname hierbij was dat er een belangrijke stap gezet zou zijn naar een doeltreffende uitvoering, als er voldaan zou worden aan deze robuustheidscriteria.

In september 2023 hebben de omgevingsdiensten een zelftoets op basis van deze criteria en opgestelde randvoorwaarden moeten aanleveren bij het ministerie van IenW. Voor april 2024 hebben ze, als ze niet slaagden voor die toets, een plan van aanpak richting robuustheid aangeleverd. Deze zijn beoordeeld door het ministerie. De uitvoering ervan wordt gemonitord door middel van voortgangsrapportages.

²² Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 12.

²³ Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

²⁴ Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

²⁵ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 46.

²⁶ ILT (2025), Versterking VTH—stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

²⁷ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage,

Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

Eind 2024 en in het voorjaar van 2025 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens de reeds robuust bevonden omgevingsdiensten, een voortgangsrapportage ingediend bij het ministerie. In april 2025 en september 2025 heeft de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu de Tweede Kamer over de uitkomsten geïnformeerd. In september 2025 zijn Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Brabant Noord, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Regio Arnhem robuust bevonden door het ministerie en zullen er naar verwachting nog 15 omgevingsdiensten volgen voor april 2026.²⁸

De robuustheidscriteria en de daarvoor gestelde deadlines hebben volgens gesprekspartners veel teweeggebracht. Er werd een beweging in gang gezet die individuele bevoegde gezagen en omgevingsdiensten niet voor elkaar hadden gekregen. Uit de gesprekken met omgevingsdiensten en uit begrotingen van omgevingsdiensten blijkt dat veel bevoegde gezagen zijn gaan investeren in hun omgevingsdiensten, in sommige regio's die wij hebben gesproken was daar al mee begonnen en was het IBP VTH een welkome aanvulling of steuntje in de rug.

Dat neemt niet weg dat sommige deelnemers, volgens een aantal gesproken omgevingsdiensten en enkele bevoegde gezagen, de robuustheidscriteria ter discussie blijven stellen. Dat belemmert het zetten van stappen richting een robuuste omgevingsdienst. Door deze onzekerheid wordt er niet (voldoende) geïnvesteerd in de inrichting van die diensten en kunnen zij niet verder. De Rode Draden-rapportage bevestigt dit beeld: *'In de visitaties wordt duidelijk dat de omgevingsdiensten voor hun functioneren in het VTH-stelsel een grote afhankelijkheid van hun besturen hebben. In een aantal besturen bestaat (nog) geen draagvlak voor een ontwikkeling naar volwaardige omgevingsdiensten in de zin van de Omgevingswet en het IBP-VTH. Dit heeft vergaande gevolgen voor de doorontwikkeling van de omgevingsdiensten.'*²⁹

Terwijl grotere diensten toegang hebben tot gespecialiseerde expertise, kampen kleinere diensten volgens de gesprekspartners met uitdagingen bij het realiseren van robuustheid. Veel gesprekspartners van decentrale overheden en uitvoeringsdiensten zien een rol voor het Rijk en provincies om decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties hierbij (financieel) te ondersteunen. Dit kan volgens hen ook door duidelijke en uniforme prestatieafspraken, inclusief consequenties als hier niet aan wordt voldaan. Er zijn, mede naar aanleiding van het IBP VTH, enkele

fusies tussen omgevingsdiensten in gang gezet. Sommige gesprekspartners vinden dat de Rijksoverheid hier druk op zou moeten blijven zetten.

Gesprekspartners geven aan dat er een grote nadruk ligt op het voldoen aan de gestelde eisen door omgevingsdiensten, onder andere door de robuustheidscriteria en de onderzoeken naar het stelsel, terwijl dit niet altijd geldt voor andere belangrijke spelers in het stelsel zoals decentrale overheden en rijksinspecties.

Financieringssystematiek

Een aparte werkgroep binnen Pijler 1 van het IBP VTH boog zich over de financieringssystematiek voor omgevingsdiensten.³⁰ In plaats van outputgericht werken, is er gekozen voor een opgavegerichte en meerjarige aanpak. De financiering is dan gekoppeld aan regionale ambities en takenpakketten, waardoor omgevingsdiensten stabiel en professioneler kunnen opereren. Transparantie en uniformiteit kunnen worden vergroot door het ontwikkelen van een landelijke producten- en dienstencatalogus, en hoewel landelijke normfinanciering juridisch niet haalbaar bleek, biedt het nieuwe model volgens gesprekspartners wel richting voor robuustheid en kwaliteit.

Gesprekspartners, vanuit met name omgevingsdiensten maar ook enkele bevoegde gezagen, benadrukken dat consistente financiële afspraken onmisbaar zijn voor robuuste diensten. Enkele gesprekspartners pleitten nadrukkelijk wel voor het instellen van minimumnormen voor bijdragen, afgestemd op het economische profiel van een regio. Hiermee kan volgens hen gegarandeerd worden dat basisfunctionaliteiten, zoals toezicht op milieu of brandveiligheid, gewaarborgd blijven.

Onafhankelijke uitvoering

Het IBP VTH heeft een modelmandaat ontwikkeld. Dat mandaat is een uniform besluitvormingskader dat gemeenten en provincies kunnen gebruiken om bevoegdheden te mandateren aan omgevingsdiensten. Het doel is om ervoor te zorgen dat omgevingsdiensten hun taken en onafhankelijk kunnen uitvoeren. Het modelmandaat zorgt met name voor beslisbevoegdheid bij de omgevingsdienst: zij voeren het hele VTH-proces uit, inclusief bezwaar en beroep.

28 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten.

29 Om Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

30 IBP VTH Pijler 1 (2024), Rapportage Financieringssystematiek omgevingsdiensten.

De VNG coördineert de implementatie van het modelmandaat als onderdeel van de bredere samenwerkingsafspraken binnen het IBP VTH. In de gesprekken wordt door gesprekspartners van omgevingsdiensten en de rijksinspecties aangegeven dat ze het gevoel hebben onafhankelijk genoeg te kunnen opereren.

Uit de vragenlijst voor omgevingsdiensten blijkt dat bij twee van de omgevingsdiensten alle deelnemers het nieuwe modelmandaat uit het IBP VTH hebben vastgesteld. Sommigen zijn daar bijna, bij één omgevingsdienst hoeft nog maar één deelnemer het modelmandaat vast te stellen. Achttien omgevingsdiensten geven aan dat er in hun regio een eigen uniform mandaat wordt gehanteerd (en dus niet het modelmandaat uit het IBP VTH), waarvan er bij één omgevingsdienst uit de toelichting blijkt dat twee van hun deelnemers de handhavingzaken niet in mandaat geven.

De vragenlijst van de provincies bevestigt dat beeld, slechts één van de provincies heeft het modelmandaat van het IBP VTH vastgesteld. Als toelichting geven de meeste provincies dat zij wel een mandaat hebben dat sterk overeenkomt met het modelmandaat. Vier provincies geven aan het voornemen te hebben om te kijken naar vaststelling van het modelmandaat.

In de gesprekken kwam naar voren dat onafhankelijkheid in de praktijk naar de mening van de stelselpartijen vaak goed gaat. De gesproken uitvoeringsorganisaties kunnen vaak goed uit de voeten met hun mandaat en dit is vaak door alle deelnemers gegeven.

3.2 Systeem – praktijk

Voor het koppelmoment systeem – praktijk is het relevant in hoeverre stelselpartijen hun taken uitvoeren in de praktijk. In de gesprekken zijn de stelselpartijen daarnaar gevraagd. Om de uitvoering door uitvoeringsinstanties in kaart te brengen, zijn de gesproken stelselpartners bevroegd naar de uitvoering en zijn een aantal gegevens kwantitatief uitgevraagd bij de omgevingsdiensten, de provincies en de rijksinspecties. De uitgezette vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage 3.

Aantallen activiteiten

Omgevingsdiensten in beeld 2021 en 2023 rapporteerden de aantallen inrichtingen per omgevingsdienst. *Omgevingsdiensten in beeld 2023* voorspelde dat de beschrijving van trends in het volgende tweejaarlijkse onderzoek naar het VTH-stelsel lastiger zou worden, omdat toen inrichtingen centraal stonden en vanaf 2024 milieubelastende activiteiten (mba's).³¹ Om in kaart te brengen hoeveel mba's er tot nu toe worden geregistreerd en hoe ver omgevingsdiensten met die omzetting zijn, zijn de aantallen wel uitgevraagd. Van de 28 omgevingsdiensten geven er 16 expliciet in de toelichting aan dat de overgang naar mba's onder de Omgevingswet nog niet is voltooid en dat ze nog geen actueel overzicht hebben. Ook worden in de toelichtingsruimte verschillende manieren van het tellen of bijhouden van mba's genoemd.

De uitvoeringsorganisaties noemen in de gesprekken veel uitdagingen, maar zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit die zij leveren. 2024 stond in het teken van de invoering van en omzetting naar de Omgevingswet, waar veel kennis en capaciteit naartoe gaat. Ook de implementatie van de producten van het IBP VTH vergde veel aandacht, waardoor daar kennis en capaciteit naartoe ging. De resultaten daarvan waren in 2024 vaak nog niet zichtbaar. De tijd zal uitwijzen of de uitvoeringsorganisaties hun kwaliteit op peil hebben weten te houden.

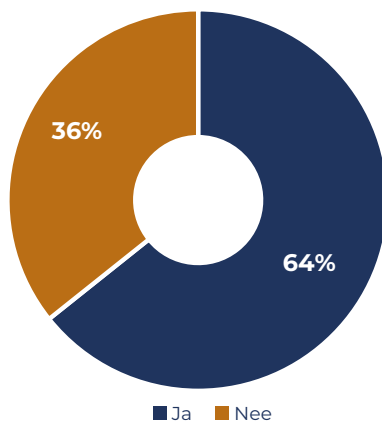
31 Twynstra Gudde en SPPS (2023), *Omgevingsdiensten in beeld 2023*, p.10.

Vergunningverlening en actualisaties

Omgevingsdiensten in beeld 2023 adviseerde provincies, gemeenten en omgevingsdiensten het actualiseren van vergunningen te intensiveren, met name voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities.³²

Omgevingsdiensten in beeld 2023: 'Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal actualisatietoetsen voor vergunningen, als eerste stap in het actualisatieproces, gering is ten opzichte van het aantal inrichtingen en sterk verschilt per omgevingsdienst. Er lijkt zelfs een afname ten opzichte van 2020 te hebben plaatsgevonden.'³³

Tien van de omgevingsdiensten geven middels de vragenlijst aan dat zij in 2024 geen actualisatieprogramma hadden, deze verhouding is weergegeven in Figuur 7. Als voornaamste reden wordt gegeven dat er in dat jaar prioriteit werd gegeven aan het inregelen van de Omgevingswet met de daarbijbehorende diensten en producten. Twee omgevingsdiensten geven aan dat zij geen budget kregen voor die taak en dat zij dit daarom niet naast de lopende vergunningsaanvragen konden oppakken.



Figuur 7. **Percentage van het aantal omgevingsdiensten dat heeft aan gegeven wel "ja" of geen "nee" actualisatieprogramma te hebben in 2024.**

Vier van de 18 omgevingsdiensten met een actualisatieprogramma geven aan dat zij dit niet (volledig) gevolgd hebben in 2024. In de toelichtingen komt steeds het gebrek aan capaciteit, de intreding van de Omgevingswet of een combinatie daarvan naar voren. Ook van de omgevingsdiensten die aangaven hun programma te hebben gevolgd geven er drie als aanvullende toelichting dat zij te kampen hadden met beperkte capaciteit en/of de invoering van de Omgevingswet. Eén omgevingsdienst gaf bijvoorbeeld aan dat hun actualisatie in 2024 volgens hun actualisatieprogramma op individuele vergunningen plaatsvond, maar dat zij door de implementatie van de Omgevingswet niet hun gebruikelijke jaarlijkse actualiteitsbeoordeling van alle vergunningen kon uitvoeren.

De Seveso-diensten hebben voor hun provinciale bedrijven een gezamenlijke actualisatiestrategie. In de gesprekken wordt aangegeven dat de diensten elkaar goed weten te vinden en op inhoud waar mogelijk samen optrekken. Vijf van de zes diensten geven aan dat zij deze actualisatiestrategie hebben gevolgd in 2024. De zesde dienst is één van de diensten die aangaf dat het volgen van het actualisatieprogramma door een combinatie van capaciteitsgebrek en de omzetting naar de Omgevingswet niet is gelukt.

ILT-activiteiten en uitvoering

De ILT heeft via een vragenlijst de uitvoering van de VTH-taken in 2024 toegelicht. Daaruit blijkt dat de inspectie voor de VTH-taken ten aanzien van defensie evenveel fte begroot had in 2024 als in 2022. Uit de toelichting blijkt dat hierdoor niet alle voorgenomen activiteiten konden worden uitgevoerd, waaronder de actualisatie van vergunningen. De ILT heeft geen vastgestelde actualisatiestrategie. In haar eigen jaarverslag over 2024 geeft de ILT aan dat veel milieuvergunningen van de grotere defensielocaties zijn verouderd, waardoor deze moeten worden vernieuwd en dat doordat Defensie de komende periode haar activiteiten wil uitbreiden, ook daarvoor actualisaties van vergunningen en nieuwe vergunningen nodig zijn.

Niet alle begrote fte voor toezicht en handhaving zijn ingevuld in 2024, hierdoor heeft er een bijstelling plaatsgevonden van het aantal uit te voeren controles. Voor de adviestaak aangaande grote bedrijven is het gelukt om de begrote taken te realiseren. In haar eigen jaarverslag over 2024 stelt de ILT dat zij haar toezicht bij Defensie richt op de grootste locaties en grootste risico's van bepaalde activiteiten.

Uit de gesprekken blijkt dat het de ILT ondanks de krappe arbeidsmarkt en steeds complexere materie (door onder andere nieuwe Europese wetgeving) lukt om de taken uit te voeren. De ILT zet op dit moment stappen om volledig aan de kwaliteitscriteria te voldoen.

32 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.5.

33 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

Uitvoering van 'thuistaken'

In de eerdere onderzoeken en het IBP VTH ligt de nadruk snel op omgevingsdiensten, maar alle uitvoerende organisaties in het stelsel kampen met capaciteitskrapte. De arbeidsmarkt is oververhit en er is steeds meer gespecialiseerde kennis en ervaring nodig.

In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat het bevoegde gezagen nu lukt om hun activiteiten uit te voeren, maar dat zij vrezende voor bezuinigingsronden en dat mogelijke toekomstige taakstellingen die kwaliteit in de toekomst in het gedrang kunnen brengen. In de gesprekken worden met name zorgen geuit over de uitvoering van 'thuistaken' door gemeenten en over een robuuste verbinding met de omgevingsdienst, waarbij kennis en kunde consistent geborgd is. Naast de breed gedeelde zorg over middelen bij gemeenten voor de milieutaken, geven ook provincies in de gesprekken aan dat er meer geld nodig is voor een robuuste uitvoering op de lange termijn.

Uit de vragenlijst van de provincies blijkt dat de omvang en hoeveelheid van de taken die uitgevoerd worden door de provincie zelf erg wisselt. Alle provincies geven aan hun basistaken te hebben overgedragen en één provincie geeft terug helemaal geen thuistaken uit te voeren, maar deze te beleggen bij de omgevingsdiensten. Sommige provincies voeren alleen de natuurtaken zelf uit en een enkele alleen de vergunningaanvragen op het gebied van provinciale wegen en vaarwegen.

De adviestaak van Rijkswaterstaat aangaande indirecte lozingen

RWS had totdat de Omgevingswet in werking trad de wettelijke taak om te adviseren over indirecte lozingen als die mogelijk invloed hebben op de rijkswateren. In Omgevingsdiensten in beeld 2023 kwam naar voren dat er geen registratie was van indirecte lozers en dat de toen gepresenteerde cijfers een schatting betroffen. Ook was het niet duidelijk of RWS in alle relevante gevallen om advies werd gevraagd. Onder de Omgevingswet is de specifieke adviesbevoegdheid per Amvb aangewezen, artikel 16.15 van de Omgevingswet in combinatie met artikel 4.35 van het Omgevingsbesluit. Om te bezien of er veranderingen hebben plaatsgevonden in de activiteiten uitgevoerd door RWS met betrekking tot indirecte lozingen, zijn dezelfde gegevens voor dit onderzoek uitgevraagd bij RWS als voor Omgevingsdiensten in beeld 2023. De antwoorden geven een vrijwel identiek beeld van de situatie als het onderzoek uit 2023. Daarbij is er in een interview gevraagd naar deze activiteiten in de praktijk. In vergelijking met twee jaar geleden wordt gezien dat er steeds meer maatschappelijk en politieke aandacht is voor het onderwerp, waaronder bij milieuorganisaties.

3.3 Tussenconclusie

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk kunnen we concluderen dat er veel ingrepen zijn gedaan in de stap systeem door het IBP VTH voor het inrichten van een robuuste uitvoeringsorganisatie. Veel regio's zijn aan de slag met de producten, die zij soms volledig overnemen en soms vertalen naar hun lokale of regionale situatie, of waarmee zij wachten tot een voor hen logisch (investerings)moment. Over het algemeen wordt er aan de wettelijke eisen voldaan, maar er zijn enkele partijen die op bepaalde punten achterblijven. Door de nadruk op die eisen door het IBP VTH, zijn die organisaties zich daar goed van bewust en zetten zij stappen. Een voorbeeld daarvan zijn de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten. Er zijn op dit moment slechts vier omgevingsdiensten robuust volgens de maatstaf van het ministerie, maar vrijwel alle andere zijn onderweg richting robuustheid en naar verwachting halen 19 omgevingsdiensten op tijd de eindstreep. De overige diensten moeten ieder halfjaar rapporteren over hun voortgang, waarna de staatssecretaris rapporteert aan de Tweede Kamer. Het is belangrijk te benadrukken dat dit beeld breder speelt dan alleen rondom de omgevingsdiensten, waar de afgelopen jaren veel nadruk op heeft gelegen in onderzoeken en ontwikkelde producten.

Ook is het belangrijk om mee te wegen dat de gestelde wettelijke eisen en criteria de randvoorwaarden stellen voor de uitvoering. Het voldoen aan de eisen is daarmee een belangrijke basis en een stap in de goede richting, maar niet per definitie een garantie op doeltreffendheid in de praktijk. De uiteindelijke resultaten van de ingrepen in het systeem moeten gaan blijken. Waarna ook kan worden geconstateerd of er, bijvoorbeeld vanwege wijzigende omstandigheden, aangepaste of aanvullende criteria nodig zijn.

Veel partijen geven aan dat de toenemende complexiteit, de krapte op de arbeidsmarkt en de invoering van de Omgevingswet uitdagingen vormen bij de uitvoering in de praktijk. Hierdoor worden niet altijd alle voorgenomen activiteiten in de begrotingen gerealiseerd.

Anders dan in de voorgaande tweejaarlijkse onderzoeken, is het lastig de omvang van het takenpakket en activiteiten van de uitvoeringsorganisaties en bevoegde gezagen in kaart te brengen. De omzetting van inrichtingen naar mba's is nog vrijwel nergens volledig afgerond. Ook blijkt uit de vragenlijsten en gesprekken dat er nog steeds verschillend gedefinieerd, geregistreerd en bijgehouden wordt. Daarmee is de aanbeveling van twee jaar geleden om te komen tot uniforme registratie van gegevens nog niet in de praktijk gerealiseerd.

2024 is, mede door de invoering van de Omgevingswet en de implementatie van het IBP VTH, voor vrijwel alle stelselpartijen te bestempelen als een 'overgangsjaar' of 'ontwikkelingsjaar'. De huidige situatie maakt het moeilijk om een eenduidig kwantitatief beeld te krijgen van de werklast en de kwaliteit van de uitvoering. Vergelijkingen op basis van begrotingsomvang, aantallen mba's, vergunningen of fte's geven hierdoor geen accurate weerspiegeling of mogelijkheid tot vergelijking. De wisselende resultaten en onbetrouwbare cijfers benadrukken de noodzaak van verdere uniformiteit en consistentie in de praktijk.



HOOFDSTUK 4.

Verantwoording in het stelsel

Het verantwoorden over en controleren van de uitvoering van VTH-taken zorgt voor een gedragen en transparant stelsel



Figuur 8. **Het koppelmodel met bijpassende vragen over het onderwerp verantwoording in het stelsel.**

Dit hoofdstuk betreft enerzijds de verantwoording richting bestuur en politiek, de zogeheten horizontale verantwoording. Anderzijds betreft dit de verantwoording aan en controle door andere overheidslagen, ook wel verticaal toezicht genoemd, en in het geval van dit stelsel interbestuurlijk toezicht (IBT).

Bovendien kunnen er ook binnen het systeem verantwoordingsinstrumenten worden aangebracht. Dit wordt ingevuld door zelfevaluaties en onderzoeken, zoals de visitaties bij omgevingsdiensten en de signaalrapportages door ILT. De koppelmomenten met bijbehorende vragen voor dit onderwerp zijn schematisch weergegeven in figuur 8.

4.1 Doel – systeem

Zoals in de introductie beschreven, zijn er meerdere zaken die verantwoording kunnen aanbrengen in het systeem. Hieronder wordt de inrichting van de verschillende vormen van verantwoording besproken.

Horizontale verantwoording

In het kader van het IBP-VTH is in 2024 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de horizontale verantwoording door gemeenteraden en Provinciale Staten over omgevingsdiensten te versterken.³⁴ De veronderstelling dat de horizontale verantwoording niet in iedere regio goed uit de verf komt, lag hieraan ten grondslag.

Uit het onderzoek – dat put uit een groot aantal bronnen, waaronder het rapport van de commissie Van Aartsen – komt naar voren dat de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten bij regionale samenwerkingsverbanden in het algemeen, en dus ook bij omgevingsdiensten, gering is. Hieraan ligt een breed scala aan factoren ten grondslag. Zo vinden raads- en statenleden het veelal lastig om de stukken die omgevingsdiensten conform de Wet gemeenschappelijke regelingen opstellen te doorgronden. Zij zijn – volgens eigen zeggen – te weinig ingevoerd en ervaren een gebrek aan tijd. In sommige regio's speelt ook een gebrekkig draagvlak voor de omgevingsdiensten een rol en ervaren gemeenteraden en Provinciale Staten slechts beperkt invloed op het reilen en zeilen van de omgevingsdienst.³⁵

Het rapport schetst drie richtingen om de horizontale verantwoording verder te ontwikkelen. Daarbij gaat het om het versterken van de verbinding van de omgevingsdiensten met de gemeenteraden en Provinciale Staten, het inrichten van een regionale raadsadviescommissie of het werken met rapporteurs, en het optimaliseren van de informatievoorziening. Deze richtingen worden in het rapport verder uitgewerkt met daarbij de constatering dat het 'wondermiddel' niet is gevonden. Deze conclusie sluit aan bij de uitkomsten uit de interviewronde. Het versterken van de horizontale verantwoording is in veel regio's een punt van aandacht, ondanks het feit dat omgevingsdiensten tal van initiatieven ondernemen om raden en Staten beter in positie te brengen. De implementatie van het *Eindrapport versterking horizontale verantwoording* is bij de VNG belegd en moet nog starten.

34 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

35 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

Interbestuurlijk toezicht

Naast horizontale verantwoording is er ook een verticale verantwoording, namelijk interbestuurlijk toezicht (IBT). In het geval van VTH houdt het Rijk interbestuurlijk toezicht op de provincies en de provincies op de gemeenten.

Het huidige systeem voor interbestuurlijk toezicht mist volgens commissie Van Aartsen de slagkracht en consistentie om de naleving en de kwaliteit van VTH-taken effectief te waarborgen. Het gaat hier om de VTH-taken binnen het milieudomein. Specifiek betreft het de milieutaken die de omgevingsdiensten verplicht uitvoeren (het basistakenpakket). De uitvoering van het basistakenpakket door de omgevingsdiensten namens de gemeenten valt onder de wettelijke medebewindstaken. Voor rechtstreeks verticaal toezicht is vereist dat bevoegde gezagen hun bevoegdheden in het kader van medebewind uitoefenen. Het bevoegd gezag fungeert hierbij als normadressaat, verticaal IBT kan worden toegepast op het bevoegd gezag. De omgevingsdiensten moeten het basistakenpakket uitvoeren. Het IBT uit de Gemeente- en Provinciewet is uitsluitend toepasbaar op individuele opdrachtgevers en niet op omgevingsdiensten.

Het ontbreken van een wettelijke grondslag om rechtstreeks toe te zien op omgevingsdiensten betekent dat omgevingsdiensten soms zonder goed geborgde randvoorwaarden werken, wat hun effectiviteit en betrouwbaarheid in gevaar brengt.³⁶

De Omgevingswet vormt het inhoudelijke kader bij de uitvoering van het IBT-Omgevingsrecht. De vakgroep IBT-Omgevingsrecht is het overlegplatform van de provincies waar kennis en informatie worden gedeeld en is deels (informeel) aanspreekpunt voor onder andere de ministeries van BZK en IenW.

De wijze waarop provincies het IBT-Omgevingsrecht invullen verschilt qua inhoud, qua aanpak en qua organisatie. De commissie Van Aartsen oordeelde dat het provinciale IBT-Omgevingsrecht te vrijblijvend, ongelijk en onvoldoende doortastend is, en roept op tot meer harmonisatie, scherpere normstelling en meer zichtbare, resultaatgerichte inzet van het toezicht in het belang van een betere kwaliteit van de leefomgeving. De provincies zelf onderkennen de door de commissie Van Aartsen geconstateerde knelpunten. Naast andere knelpunten uit hun praktijk, zoals verstoring van de uitvoering door informatieverzoeken van de ministeries van IenW en BZK, capaciteitsproblemen en een te beperkt instrumentarium.

Tegen deze achtergrond heeft de vakgroep IBT-Omgevingsrecht het initiatief genomen tot een verkenning van versterkingsmogelijkheden om te komen tot een meer effectieve en meer slagvaardige werkwijze. De centrale vraag van de verkenning is: *‘Wat zijn de mogelijkheden om de werkwijze/aanpak van het IBT-Omgevingsrecht door provincies te versterken met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken? (En welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld?)’* Deze verkenning wordt door een extern adviesbureau uitgevoerd en is niet op tijd gereed voor deze versie van SvVTH.

Visitaties

Het systeem van visitaties bij omgevingsdiensten is vanaf 2021 ontstaan als instrument om de *checks and balances* in het stelsel te optimaliseren. In de stelsevaluatie in 2019 is het opzetten van de collegiale toets geadviseerd.³⁷ Het instrument is onder het IBP VTH doorontwikkeld.

De visitatie houdt een uitgebreide en professionele ‘collegiale toets’ in, waarbij iedere omgevingsdienst onder de loep wordt genomen door een visitatiecommissie bestaande uit een secretaris, twee omgevingsdienstdirecteuren, een kwaliteitsadviseur of manager van een omgevingsdienst, en een rapporteur. De visitatiecommissie wordt altijd aangestuurd door een onafhankelijke voorzitter.³⁸

De visitaties worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van Omgevingsdienst NL. De visitaties verlopen volgens een vaste procedure: bestudering van kernstukken zoals de gemeenschappelijke regeling en de jaarverslagen, (intake) gesprekken met de directie en een aangewezen contactpersoon, interviews met raads- en Statenleden of rapporteurs, en een afsluitende gezamenlijke sessie met bestuur en directie waarin concrete aanbevelingen worden gedaan. Van iedere visitatie wordt een visitatierapport opgesteld, waarna de betreffende omgevingsdienst een verbeterplan opstelt. Omgevingsdienst NL stelt periodiek een Rode Draden-rapportage op, met daarin de overkoepelende bevindingen uit de voltooide visitaties.³⁹ Van 2022 tot eind 2024 zijn alle omgevingsdiensten voor de eerste keer gevisiteerd, in mei 2025 heeft Omgevingsdienst NL het overkoepelende rapport gepubliceerd⁴⁰, wat een belangrijke bron vormt voor deze Staat van VTH.

³⁷ Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019, p. 59.

³⁸ Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten, p. 10.

³⁹ Omgevingsdienst NL, Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.

⁴⁰ Omgevingsdienst NL (2024), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

³⁶ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 6.

Signaal- en adviesrol van de ILT

De ILT heeft naast de rollen van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver, ook een signaal- en adviesrol. De signaalrol houdt in dat de ILT actief signalen uit de praktijk verzamelt over onderdelen van het stelsel die niet goed functioneren. Dit gebeurt onafhankelijk van specifieke bevoegde gezagen. De ILT verzamelt deze signalen via haar netwerk van partners in het stelsel, waaronder omgevingsdiensten, provincies, het Rijk en andere toezichthouders. Vervolgens onderzoekt zij of deze signalen breder spelen in het land en of ze structurele invloed hebben op de werking van het VTH-stelsel.

Er is geen vast systeem ingericht voor deze rol. De ILT is vrij in de invulling ervan en dus ook in de frequentie, de keuze van de onderwerpen en de vorm van haar onderzoeken en adviezen.

4.2 Systeem – praktijk

Zoals eerder beschreven biedt de wet bepaalde handvatten en reikt ze instrumentarium aan voor het borgen van de verantwoording binnen het stelsel. Deze paragraaf beschrijft de ervaringen met deze instrumenten in de praktijk en het effect op de *checks and balances* in het stelsel.

Horizontale verantwoording

Doordat er, zoals in de vorige paragraaf geconstateerd, nog volop stappen gezet worden om de horizontale verantwoording op systeemniveau in te regelen, is ook de uitwerking in de praktijk nog wisselend. In de gesprekken worden meerdere voorbeelden genoemd uit regio's waar actief langs raden en Staten wordt gegaan. Dit gebeurt soms op initiatief van de omgevingsdienst zelf, soms van één of enkele deelnemers, soms gezamenlijk of naar aanleiding van vragen uit de raden of Staten. Dit wordt als positief, maar ook als zeer capaciteitsintensief ervaren door de gesproken omgevingsdiensten en deelnemers.

In de gesprekken wordt vaak de valkuil genoemd dat raden en Staten vaak vooral het debat voeren over de financiën en mogelijke bezuinigingen op de milieutaken en omgevingsdiensten, in plaats van het gesprek over de doelen en de inhoud. Dit wordt onder andere versterkt door taakstellingen en aankomende bezuinigingsrondes.

De wisselwerking tussen kaderstelling – wat geven raden en Staten hun colleges mee, en hoe controleren ze wat er is gebeurd? – blijft een uitdagende balans. Sommige gesprekspartners zien dat raden en Staten het gevoel

hebben grip te verliezen en daarop reageren door vervolgens op allerlei andere manieren en momenten proberen te sturen. Soms op details en soms op de uitvoering, zoals naar aanleiding van incidenten. Het is belangrijk dat de volksvertegenwoordigende organen op het juiste moment in de beleids- en uitvoeringscyclus in hun kaderstellende positie worden gebracht. Op die manier kunnen zij de strategische meerjarendoelen stellen op het gebied van VTH.

De juiste informatievoorziening richting de Tweede Kamer, gemeenteraden en Provinciale Staten is daarbij zeer relevant. Gesprekspartners geven uit ervaring aan dat heldere communicatie en rapportages richting raden en Staten cruciaal zijn om de *checks and balances* te behouden. In verschillende regio's worden rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar (onderdelen van) VTH. Hierdoor ontstaat meer kennis en begrip bij de volksvertegenwoordigende organen. Het rapport over horizontale verantwoording geeft aan dat de verbetering van informatievoorziening onder andere zit in het abstractieniveau, de tijdigheid, de volledigheid en de vorm.

Verticaal toezicht (interbestuurlijk toezicht)

Commissie Van Aartsen constateert dat het gebruik van interbestuurlijk toezicht op het gebied van omgevingsrecht in de praktijk vrijwel afwezig is, met name door provincies op gemeenten. Daarnaast stelt de commissie dat het IBT zo is ingevuld, dat dit in de praktijk beperkt blijft tot het uitvragen van informatie over enkele VTH-onderwerpen, te weten de aanwezigheid van een beleids- en uitvoeringsplan (overeenkomstig de wettelijke verplichting), een uitvoeringsprogramma en een evaluatie van de uitvoering.⁴¹

Opgemerkt moet worden dat de commissie Van Aartsen zich in haar onderzoek beperkt heeft tot de uitvoering van het basistakenpakket door omgevingsdiensten. Dit onderzoek was te beperkt om gefundeerde uitspraken te doen over het volledige IBT-Omgevingsrecht.

Uit de verkenning die op initiatief van de vakgroep IBT-Omgevingsrecht wordt uitgevoerd zal blijken wat de mogelijkheden zijn om de werkwijze/aanpak door provincies te versterken, met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken. De verkenning brengt daarbij in beeld welke randvoorwaarden daarvoor moeten worden ingevuld.

⁴¹ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 31.

Visitaties

De eerste ronde visitaties is inmiddels voltooid en er is in mei 2025 een Rode Draden-rapportage opgeleverd.⁴² Het visitatiesysteem is bedoeld als herhalend evaluatiemoment, waarmee omgevingsdiensten periodiek extern advies krijgen over verbeterpunten en kansrijke ontwikkelrichtingen, met het oog op duurzame kwaliteitsborging in hun functioneren.

De gesprekspartners zien een grote meerwaarde in het instrument en hebben de eerste ronde als een zeer waardevol leerproces ervaren. Zowel de gevisiteerde omgevingsdienst als de visitatiecommissieleden leren tot nu toe veel van een kijkje in de keuken bij een andere omgevingsdienst. Een aantal gesprekspartners geven aan dat het zeer krachtig overkomt als bijvoorbeeld een directielid van een andere omgevingsdienst bepaalde aanbevelingen doet, omdat dit doorgaans meer beweging veroorzaakt dan een zelftoets of een voorschrift.

Signaal- en adviesrol van de ILT

De ILT brengt in de praktijk de uitkomsten door zogenoemde 'signaalrapportages' onder de aandacht. De ILT publiceert vaak circa vier signaalrapportages per jaar. Recente onderwerpen waren bijvoorbeeld de bescherming van de waterkwaliteit en ontwijking van de regels voor hergebruik van plastic drank- en voedselverpakkingen door bedrijven. De signaalrapportage *Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving nodig* brengt het spanningsveld in beeld tussen de verschillende afwegingen op het gebied van toezichthouden op defensie.⁴³ Deze rapporten worden besproken in het bestuurlijk omgevingsberaad en dienen als input voor beleidsverbetering.

De ILT adviseert ministeries en andere overheden ook breder over verbeteringen in wetgeving, beleid of toezicht. Op 30 januari 2025 nam de ILT deel aan een rondetafelbijeenkomst in de Tweede Kamer en bracht daarvoor een position paper uit met daarin de keuzes die volgens hen nodig zijn voor een versterking van het VTH-stelsel.⁴⁴ Hierna is een motie aangenomen door de Tweede Kamer om in lijn met het rapport van Van Aartsen de onafhankelijkheid bij alle omgevingsdiensten te controleren en in te grijpen indien nodig.⁴⁵

Gesproken uitvoeringsorganisaties zien een meerwaarde in deze rapportages en de signalerende rol van de ILT. De opvolging van de constateringen en aanbevelingen zijn alleen niet altijd

duidelijk of navolgbaar. Ook van de bredere stelseladviezen, zoals het position paper over noodzakelijke keuzes voor het VTH-stelsel, is niet altijd direct duidelijk welk effect deze op het systeem hebben. Wel is er soms (politieke) beweging zichtbaar, door bijvoorbeeld wetsvoorstellen en politieke moties. Gesprekspartners zijn eensgezind in hun opvatting dat dergelijke discussies cruciaal zijn voor een lerend stelsel.

4.3 Tussenconclusie

Er zijn in het stelsel meerdere instrumenten en manieren voorhanden om de verantwoording in het stelsel te borgen en te versterken. De afgelopen jaren is geconstateerd dat deze niet altijd naar behoren functioneren. Dat beeld wordt bevestigd in de gesprekken.

Op het gebied van horizontale verantwoording is een betere verbinding met volksvertegenwoordigende gremia nodig. Het komt regelmatig voor dat het gesprek niet meer op strategisch niveau plaatsvindt over de inhoud, maar over incidenten, financiën en bedrijfsvoering gaat. Er worden stappen gezet, onder andere naar aanleiding van het rapport *Versterking horizontale verantwoording*. De invulling hiervan is echter wisselend per regio en de resultaten moeten vaak nog blijken in de praktijk. De variatie zit zowel in de inrichting van het systeem, zoals het instellen van adviescommissies, als in de uitwerking in de praktijk, middels bijvoorbeeld rondes langs raden en Staten. De staat van de horizontale verantwoording is daardoor vaak nog afhankelijk van (ad hoc)initiatieven door de uitvoeringsorganisaties en (lokale) overheden.

Op het gebied van verticaal toezicht is er op dit moment een wisselende invulling door provincies. Het interbestuurlijk toezicht lijkt daardoor niet in alle gevallen voldoende te functioneren om de voor het stelsel noodzakelijke verantwoording te garanderen. Er wordt op dit moment een verkenning gedaan om tot versterking hiervan te komen.

De meest voorname verandering op systeemniveau de laatste jaren is de komst van het visitatiesysteem, ondergebracht in Pijler 6 van het IBT VTH en uitgevoerd onder leiding van Omgevingsdienst NL. De visitaties helpen volgens de gesprekspartners bij het bestendigen en verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken en dragen met concrete adviezen en verplichte verbeterplannen bij aan de robuustheid van de omgevingsdiensten.

⁴² Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

⁴³ ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving.

⁴⁴ ILT (2025), position paper Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

⁴⁵ Kamerstuk 2024-2025 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten.

De signaalrol van de ILT, die zij onder andere invult door het publiceren van signaalrapportages, helpt om de nadruk te leggen op zwakke plekken, hoewel verbeteringen niet altijd navolgbaar zijn. De vraag blijft wie (naast het signaleren en adviseren) op stelselniveau zorgt voor een stok achter de deur voor het aanbrengen van veranderingen in zowel het systeem als de praktijk.

HOOFDSTUK 5.

Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL

De ontwikkeling van een koepelorganisatie van en voor alle
omgevingsdiensten

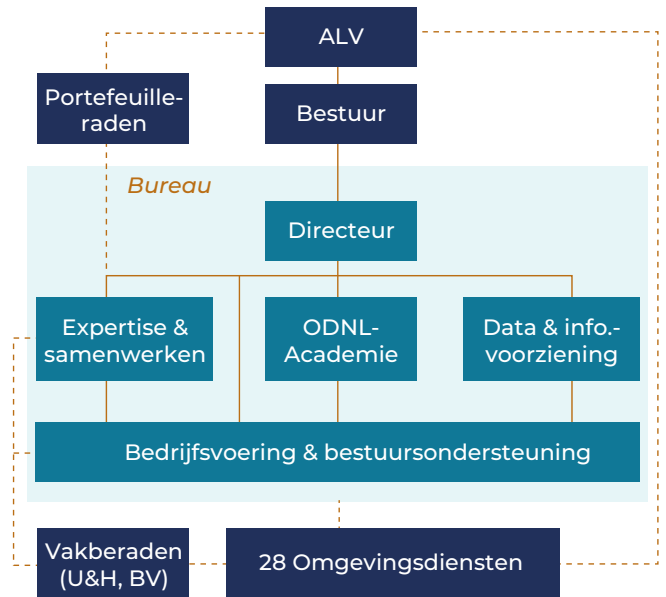
Omgevingsdienst NL is de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten en is in 2012 opgezet als een vereniging van directeurs van omgevingsdiensten. Zij waren persoonlijk, op basis van hun functie, lid van de vereniging. Het doel van Omgevingsdienst NL is om te zorgen voor meer samenwerking tussen de omgevingsdiensten en dat zij daardoor effectiever en efficiënter kunnen werken.

In de eerste jaren functioneerde Omgevingsdienst NL met name als een informele netwerkorganisatie met beperkte middelen. Verschillende onderzoeken zoals die van de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan een doorontwikkeling van Omgevingsdienst NL. De koepelorganisatie heeft de ambitie om een kenniscentrum en expertisehouder te zijn voor omgevingsdiensten die niet alleen directeurs maar alle medewerkers van de diensten verbindt.

Het bureau van Omgevingsdienst NL heeft in 2025 een formatie van 46,3 fte. Iets minder dan de helft hiervan is vast in dienst. Zie hieronder in Figuur 9 een organogram met de huidige organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.

De ontwikkeling van Omgevingsdienst NL naar een volwaardige koepelorganisatie kan bijdragen aan de koppeling binnen het stelsel. We brengen daarom de ontwikkeling van Omgevingsdienst NL op drie onderdelen in kaart, om vervolgens per onderdeel na te gaan wat de bijdrage daarvan is of zou kunnen zijn voor de koppelingen binnen het stelsel. We bekijken de bijdrage aan kennisontwikkeling in het stelsel, aan digitalisering en informatievoorziening, en aan het afstemmen van uitvoering bij wetgeving.

Het laatste onderdeel ziet op de koppeling doel – systeem. Als de uitvoering goed kan worden ingebracht in het wetgevingsproces, wordt de koppeling die het doel doorvertaalt naar regels en procedures bestendiger. Dit kan vervolgens doorwerken naar een betere koppeling tussen het systeem (de nieuwe regels en procedures) en de uitvoering in de praktijk. De koppeling van systeem naar praktijk is gebaat bij goede opleidingen, om zo de uitvoering goed aan te laten sluiten op de gestelde regels en procedures. Tenslotte kan de inzet op digitalisering en informatievoorziening van onder andere Omgevingsdienst NL ook bijdragen aan de koppeling tussen systeem en praktijk. Zo worden de drie onderdelen in samenhang gezien.



Figuur 9. Organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.

5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement

Zoals aangegeven kan digitalisering en informatiemanagement bijdragen aan de verbinding tussen systeem en praktijk in het stelsel. De werking van het VTH-stelsel is namelijk mede afhankelijk van de informatiepositie van de partners en hun onderlinge informatie-uitwisseling.⁴⁶

Commissie van Aartsen constateerde dat informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling in het stelsel onder de maat waren voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie.⁴⁷ *Omgevingsdiensten in Beeld 2023* adviseert om Omgevingsdienst NL een uitvoerende rol te geven bij het maken van afspraken over collectiviteit en uniforme registratie van gegevens.⁴⁸

46 Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH.

47 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

48 Twynstra Guddé en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

In het IBP VTH

Pijler 3 van het IBP VTH richtte zich op digitalisering in het stelsel. Er is onder het IBP VTH geconstateerd dat het stelsel achterloopt op het gebied van digitalisering.⁴⁹ Tijdens het IBP VTH is daarom een toekomstbeeld geformuleerd en vastgesteld voor de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel: een digitaal VTH-stelsel, waarin alle stelselpartijen als één overheid kunnen samenwerken. Daarvoor is in het najaar van 2024 een programma door het ministerie van IenW opgericht genaamd Digitaal VTH-stelsel Milieu werkt het toekomstbeeld verder uit naar concrete projecten. De laatste Kamerbrief over de voortgang van het IBP VTH gaf aan nog geen specifieke planning voor het digitaal VTH-stelsel te kunnen rapporteren.⁵⁰

Pijler 4 van het IBP VTH heeft ingezet op de oprichting van een *landelijke kennisinfrastructuur*. Onder Pijler 4 is ook ingezet op een digitaal platform om de kennisdeling te faciliteren en de nieuwe KIS-VTH te borgen: het UPLO (Uitvoeringskennisplatform Leefomgeving).

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Omgevingsdienst NL heeft een apart team Data en informatievoorziening ingericht, bestaande uit zes medewerkers. De taken van het team bestaan uit de ontwikkeling en implementatie van het UPLO, realisatie van een tijdelijk en vervolgens permanent landelijk mba-register, de verhoging van datakwaliteit voor milieutoezicht, het ontwikkelen van een conceptueel informatiemodel voor omgevingsdiensten, en de transitie richting volledig digitale vergunningen.

Omgevingsdienst NL vervult een sleutelrol bij de ontwikkeling van de KIS-VTH. Dat is een kennisinfrastructuur voor en door de omgevingsdiensten bestaande uit verschillende kennisplatforms, waaronder ZZS, CE, energietransitie, klimaatadaptatie, bodem en ondergrond, water, hotelfunctie en data & informatievoorziening. Elk platform bestaat uit een kennisregisseur en kennismakelaars, in de regel één medewerker per omgevingsdienst. Omgevingsdienst NL faciliteert voor de KIS-VTH een frontoffice, stuurgroep en adviesraad.

Het UPLO wordt beheerd door Omgevingsdienst NL en is er voor alle VTH-professionals in de leefomgeving. Het moet de centrale plek worden voor alle kennis rondom de toepassing van de rijks- en decentrale regels voor de VTH-taken in de leefomgeving.⁵¹

Ervaringen onder stelselpartijen

Alle gesprekspartners zien digitalisering als een belangrijke kans voor uniforme en efficiëntere werkwijzen binnen het VTH-stelsel. Digitalisering helpt volgens hen bij het verminderen van werkdruk bij inspecteurs doordat rapportages en dataverwerking geautomatiseerd worden. Ook zien vrijwel alle gesprekspartners daarbij een rol voor Omgevingsdienst NL in het ontwikkelen van platforms en digitale tools. Voorbeelden die worden genoemd zijn gedeelde inspectieruimtes en risicogestuurd toezicht. Omgevingsdiensten geven aan te zien dat Omgevingsdienst NL zich actief voor de uniformering en datakwaliteit inzet, en dat wordt gewaardeerd. Het is alleen geen makkelijke opgave, waar nog een wereld te winnen is. Dit is één van de onderwerpen waar het IBP-VTH een basis heeft gelegd voor een ontwikkeling richting uniformiteit, maar waar nog geen voltooid product voor is opgeleverd. Hierdoor bevindt de digitalisering zich nog in de ontwikkelingsfase en nog weinig in de implementatiefase.

De KIS-VTH wordt momenteel geïmplementeerd in het stelsel. Die infrastructuur draait nu een aantal maanden en er wordt tegelijkertijd geproduceerd, programma's ontwikkeld en gewerkt aan het netwerk. De omgevingsdiensten worden hierbij betrokken via de kennismakelaars. Sommige omgevingsdiensten geven aan dat zij zien dat niet alle diensten evenveel ruimte of capaciteit hebben om inbreng of menskracht te leveren. Een enkele gesprekspartner denkt dat een verplichting om kennis te delen de vrijblijvendheid van de rol van kennismakelaar kan opheffen.

Gesprekspartners benadrukken dat verdere investeringen in digitalisering voor alle stelselpartijen nodig zijn, zowel op lokaal als regionaal niveau. Ook bevoegde gezagen kunnen via geavanceerde digitale systemen beter inzicht krijgen in de effectiviteit van VTH. Uniforme registratie biedt een beter overzicht over vergunningen en inspectieresultaten. Gesprekspartners vinden het daarom belangrijk dat Omgevingsdienst NL zich voor digitalisering en informatievoorziening niet alleen richt op omgevingsdiensten, maar ook op het stelsel als geheel.

49 IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.

50 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025.

51 IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank 'Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht'.

5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling

De commissie van Aartsen riep op om te investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Dat was volgens de commissie essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen.⁵²

De commissie stipte aan dat Omgevingsdienst NL meer 'body' moest krijgen als kennisinstituut, omdat een gedeeld informatiesysteem de basis is voor landelijke kennisdeling en zag een voorstellersvol voor Omgevingsdienst NL voor zich wat betreft kennisdeling en innovatie.⁵³

Uit het IBP VTH

Het doel van Pijler 4 van het IBP VTH, gericht op de kennisinfrastructuur van het VTH-stelsel, was een versterking van onder andere Omgevingsdienst NL en Brzo+ (inmiddels Seveso+) als robuuste kennisinstellingen voor het stelsel. Onderdeel van die pijler was het onderbrengen en doorontwikkelen van de ODNL-academie bij Omgevingsdienst NL. Hieronder viel onder andere het opstellen van een businesscase, het aanstellen van medewerkers, het opstellen van een meerjarenvisie en het opstellen van een meerjarig opleidingsplan.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Tot en met 31 december 2024 was de ODNL-academie onderdeel van Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek. Vanaf 1 januari 2025 is de academie ondergebracht bij Omgevingsdienst NL.

Ervaringen onder stelselpartijen

De omgevingsdiensten zijn positief over de centrale organisatie van trainingen. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat naast omgevingsdiensten ook bevoegde gezagen investering in opleidingen voor hun medewerkers serieuzer moeten nemen. De opleidingen zijn in principe ook toegankelijk voor medewerkers van gemeenten en provincies, want de doelgroep van de academie zijn VTH-professionals.

De omgevingsdiensten maakten volgens hun beantwoording van de vragenlijst in 2024 vrijwel allemaal gebruik van de academie, een enkele omgevingsdienst geeft aan dat ze vanaf 2025 is aangehaakt. Inmiddels zijn alle omgevingsdiensten ingestapt. Over de afgenomen trainingen van de academie geven enkele omgevingsdiensten in de toelichting aan dat in 2024 vaak trainingen werden afgelast door te weinig animo, of dat de trainingen nog niet helemaal aansloten op de behoefte, waardoor opleidingen elders moesten worden afgenomen. Op één na geven alle omgevingsdiensten aan in 2024 ook trainingen buiten de academie te hebben afgenomen of zelf te hebben georganiseerd. Uit de vragenlijst blijkt dat 18 omgevingsdiensten in 2024 een eigen traineeprogramma hadden. Drie omgevingsdiensten geven bovendien aan wel traineeprogramma's te hebben gehad, maar die niet in 2024 te hebben georganiseerd door gebrek aan capaciteit of middelen.

5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen staan afspraken over het betrekken van andere overheden bij nieuwe wetgeving en beleidsvoornemens die andere overheidslagen raken.⁵⁴ Daar ligt de basis voor de betrokkenheid van bevoegde gezagen en hun uitvoeringsorganisaties, maar er wordt niet vastgelegd wat de rol van uitvoeringsorganisaties hierbij precies is.

Op het gebied van afstemming van wetgeving wordt van decentrale overheden verwacht dat ze ervaring inbrengen vanuit de uitvoering. Dat kan door meedenken bij de uitwerking, het indienen van voorstellen én het reageren op voorstellen na een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (de zogeheten HUF-toets). Dit gebeurt zowel via de formele consultatiemomenten bij (voornemen van) nieuwe of gewijzigde wetgeving én via de koepelorganisaties (IPO, VNG, UvW).

⁵² Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵³ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵⁴ Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

Officieel hebben uitvoeringsorganisaties geen rol bij de afstemming van wetgeving. Wel moet uitvoerbaarheid als factor meegenomen worden tijdens het traject naar nieuwe wetgeving.

In 2023 is het overleg Beleid Uitvoering Milieu (BUM) gestart. Dat overleg bespreekt knelpunten in de uitvoering. Deelnemers zijn directeuren van het ministerie van IenW, de VNG, het IPO, Omgevingsdienst NL en een aantal omgevingsdiensten.⁵⁵

Ervaringen onder de stelselpartijen

Alle gesprekspartners zien er het belang van dat signalen uit de uitvoering goed worden meegenomen bij nieuwe wetgeving. Het is in ieders belang dat de beschikbare praktische kennis en expertise benut worden. Er bestaat alleen geen eensgezindheid over hoe die structuur er precies uit zou moeten zien en langs welke partijen die moet lopen. Op dit moment wordt Omgevingsdienst NL soms benaderd door de wetgever om het uitvoeringsgeluid te laten horen en zit Omgevingsdienst NL aan tafel bij het BUM. Ook worden er soms nog individuele omgevingsdiensten benaderd voor inbreng vanuit de uitvoering, vaak komt dat door historisch gegroeide connecties en procedures.

Officieel lopen de contacten en afstemming voor wetgeving via de bevoegden gezagen, vaak middels de koepelorganisaties, en niet via de uitvoeringsorganisaties die opdrachten voor de bevoegde gezagen uitvoeren. Uit de gesprekken blijkt echter dat het kan variëren hoe stelselpartijen ervaren waar die lijn precies ligt.

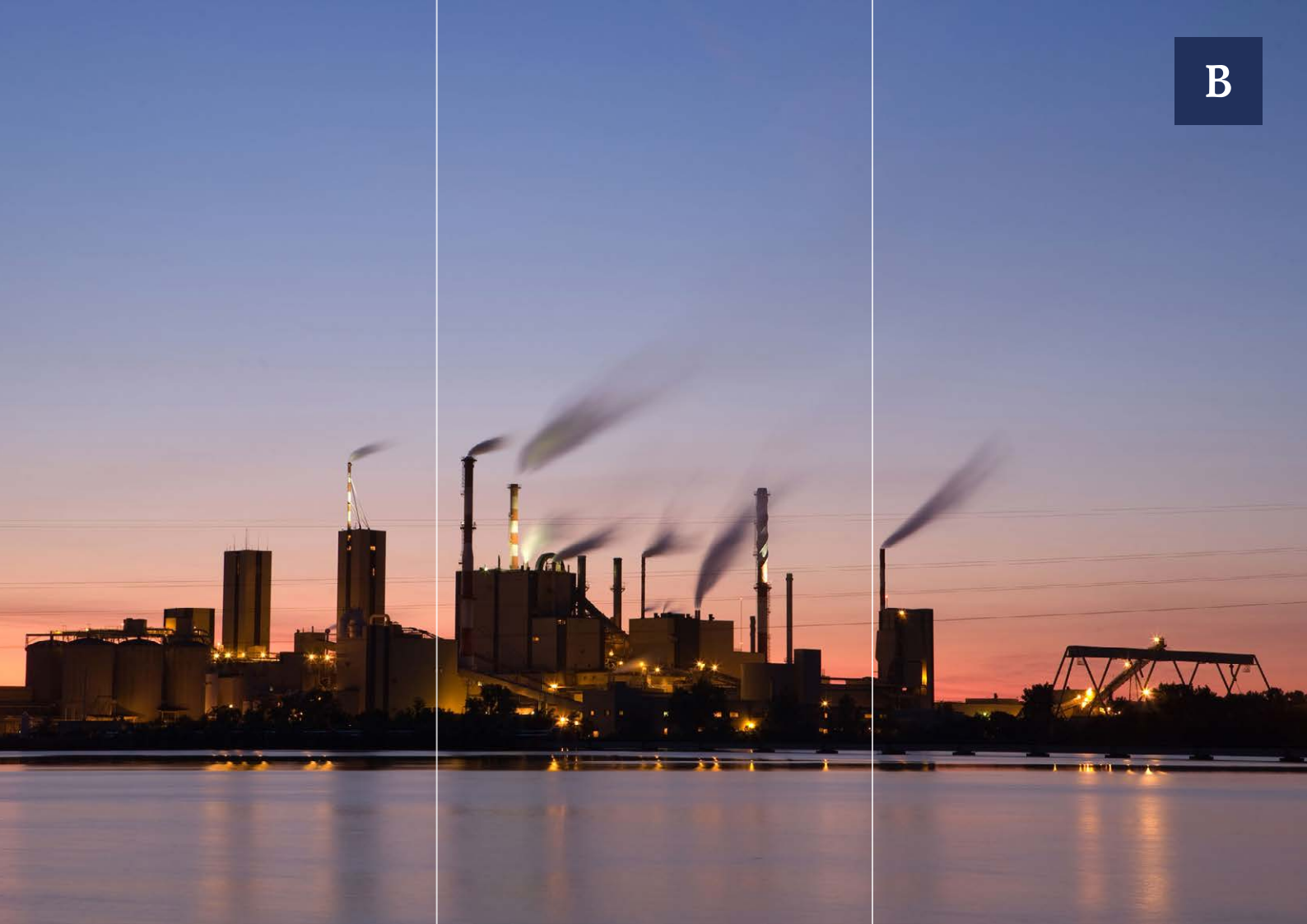
5.4 Tussenconclusie

Omgevingsdienst NL heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht gemaakt. De toegevoegde waarde en rol van de organisatie worden breed erkend.

Op het gebied van data moet het stelsel van ver komen, een achterstand van 30 jaar en een verscheidenheid aan manieren van registratie, systemen en definities zijn niet makkelijk verholpen. De gesprekspartners hebben vertrouwen dat Omgevingsdienst NL in een trekkersrol bijdraagt aan de ontwikkeling van digitalisering en informatiemanagement. De resultaten in de praktijk moeten grotendeels nog volgen en sommige onderdelen zijn belegd bij andere stelselpartijen.

De ODNL-academie is nu bijna een jaar officieel van kracht en alle omgevingsdiensten zijn aangesloten. Uit de vragenlijsten en gesprekken blijkt dat de academie zich nog duidelijk in een opstartende fase bevond, met uitvallende opleidingen en een niet voor alle omgevingsdiensten compleet aanbod. Er is wel een trend zichtbaar waarin alle omgevingsdiensten steeds meer van plan zijn hun opleidingen volledig af te nemen bij de academie. Ook is er al een beginnend, maar duidelijk resultaat te zien op het gebied van kennisontwikkeling voor de uitvoeringspraktijk.

Over de gewenste positie van Omgevingsdienst NL ten aanzien van wetgeving wordt binnen het stelsel verschillend gedacht. Dankzij investeringen van het ministerie en het IBP VTH beschikt Omgevingsdienst NL over een vergrote slagkracht en is haar rol gewijzigd. Op het terrein van wetgeving is geen directe rol weggelegd voor Omgevingsdienst NL, maar er bestaat bij de wetgever wel een behoefte aan input vanuit de uitvoeringspraktijk. Er blijft soms een grijs gebied bestaan tussen waar de uitvoering ophoudt en beleidsvorming begint.



HOOFDSTUK 6.

Verdiepend thema: bestuursrecht- strafrecht

Aanpak van milieucriminaliteit wint aan kracht bij complementaire toepassing van bestuursrecht en strafrecht

De samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stelselpartners is één van de thema's waar de complexiteit van het VTH-stelsel uit naar voren komt. In de praktijk van toezicht en handhaving is het kunnen inzetten van de meest passende interventies essentieel voor de effectiviteit ervan. Bestuursrechtelijke maatregelen, zoals last onder dwangsom of last onder bestuursdwang zijn – los van de bestuurlijke boete – gericht op herstel van de overtreding en kunnen door de bevoegde gezagen worden opgelegd. Strafrechtelijke sancties zijn gericht op bestraffing en afschrikking. Boa's, politie en OM zijn hiervoor de aangewezen organisaties.

De samenwerking tussen deze twee kolommen blijkt in de praktijk weerbarstig. Er zijn de afgelopen jaren verschillende initiatieven gestart om deze koppeling te verbeteren, zoals de versterking van overlegstructuren, gezamenlijke prioritering, en informatiedeling. Deze initiatieven bevinden zich op het snijvlak van *doel en systeem* (hoe worden beleidsambities vertaald naar structurele samenwerking?), en systeem en praktijk (hoe werkt dit in de dagelijkse uitvoering?). In dit verdiepende thema onderzoeken we hoe deze samenwerking zich ontwikkelt.

Dit thema raakt de volgende drie relevante onderzoeks-onderwerpen van deze Staat van VTH: het betrekken van strafrechtelijke partners bij beleid en uitvoering, effectieve handhaving en samenwerking in de praktijk, en bovenregionale milieuproblemen.

Uit de rapportages en onderzoeken

Vrijwel alle onderzoeken naar het stelsel van de afgelopen jaren wijzen op het grotendeels ontbreken van samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners in het stelsel. De commissie Van Aartsen verwoordde dit als volgt: *'De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit is in grote mate afhankelijk van informatie en signalen uit het bestuursrechtelijk toezicht. Omgekeerd kan het bestuursrechtelijk toezicht meer risicogestuurd en gericht opereren als het kan beschikken over relevante informatie uit strafrechtelijke opsporingsactiviteiten.'*⁵⁶

Van Aartsen constateerde, in lijn met de onderzoeken van Berenschot en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid uit 2017 en 2019, dat er op landelijk niveau geen sprake was van uniformiteit van beleid en dat het enige instrument voor landelijke coördinatie de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) was.⁵⁷

Omgevingsdiensten in beeld 2023 constateerde op het gebied van strafrechtelijke capaciteit een verbetering. Er was een toename in het aantal boa's en strafrechtelijke inzet had meer prioriteit gekregen bij omgevingsdiensten.⁵⁸ Ook was er een duidelijke verbetering zichtbaar in de vaststelling en het gebruik van de LHS. In 2023 werkten 27 van de 29 omgevingsdiensten volledig volgens de LHS.⁵⁹

6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

Om de samenwerking te bevorderen, is er de afgelopen jaren veel ingezet op zowel systeemniveau als praktijkniveau. Deze paragraaf beschrijft de belangrijkste stappen, inclusief de ontwikkelingen uit het IBP VTH en de ervaringen uit de gesprekken en vragenlijsten.

Het Omgevingsbesluit schrijft voor dat de handhavingstrategie zo nodig wordt afgestemd met de instanties die zijn belast met strafrechtelijke handhaving en dat de handhavingstrategie inzicht moet bieden in de afspraken over samenwerking en afstemming bij werkzaamheden, zowel tussen bestuursorganen onderling als met de instanties die zijn belast met strafrechtelijke handhaving.⁶⁰ In *Hoofdstuk 2* kwam naar voren dat uit de vragenlijst voor dit onderzoek blijkt dat in de helft van de gevallen waarin er een uitvoeringsprogramma voor 2024 was vastgesteld, het programma werd afgestemd met de instanties belast met strafrechtelijke handhaving.

De Rode Draden-rapportage van mei 2025 constateert dat het in algemene zin opvalt dat de taakuitvoering strafrecht en de hiervoor benodigde samenwerking met ketenpartners onvoldoende wordt ingevuld, enkele positieve uitzonderingen daargelaten.⁶¹

⁵⁶ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵⁷ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 14.

⁵⁸ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 67.

⁵⁹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 66.

⁶⁰ Artikel 13.5 lid 3 Omgevingsbesluit; artikel 13.6 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.

⁶¹ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

De Rode Draden-rapportage constateert dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de omgevingsdiensten en het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie) en de politie structureel meer aandacht vraagt. De rapportage stelt over het verschil van intensiteit en kwaliteit van samenwerking in het land: *'Het streven naar een structurele samenwerking hangt, zowel bij de ketenpartner als de omgevingsdienst nog te vaak af van enkele goedwillende personen en van de vraag of er voldoende capaciteit, is om opvolging te geven aan opgestelde processen-verbaal of strafbeschikkingen.'*⁶²

Wel zijn er in de visitatieronde positieve voorbeelden en ontwikkelingen gezien van regio's waar de omgevingsdienst de regie heeft gepakt op de strafrechtketen en dat er beweging ontstaat bij het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket en de politie. Volgens de Rode Draden-rapportage mogen daarom capaciteitsgebrek of andere belemmeringen bij partners geen reden zijn om het er als omgevingsdienst zelf bij te laten zitten.⁶³

Pijler 2 van het IBP VTH

Pijler 2 van het IBP VTH richtte zich op het versterken van de samenhang tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. De werkgroep die in dit verband werd ingesteld heeft het samenwerkingsmodel voor bestuurs- en strafrecht opgesteld.⁶⁴ Dit model is opgenomen in de Handreiking Regionale beleidscyclus en schetst de gewenste inrichting van samenwerking in de regio's, met voor ten minste iedere provincie een afstemmingsoverleg.⁶⁵ Deelnemers zijn in ieder geval omgevingsdiensten, het OM/FP, de politie en de provincie. Daarbij wordt bij voorkeur ook deelgenomen door, dan wel afstemming gezocht met de landelijke handhavingdiensten van de NVWA en de ILT-IOD, en de waterschappen. Het afstemmingsoverleg heeft als doel om te zorgen voor afstemming, samenwerking, financiering en capaciteit ten behoeve van de regionale invulling van de landelijke en provinciale prioriteiten op het grensvlak van bestuursrecht en strafrecht.

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
Een belangrijk instrument op het raakvlak tussen bestuursrecht en strafrecht is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO uit 2014 is in 2022 herijkt vanuit het perspectief van de Omgevingswet. Een ander doel van de herijking was het bevorderen van de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht.

Bovenregionale samenwerking

Om de bovenregionale samenwerking te versterken zijn er enkele ingrepen gedaan in het systeem. De Strategische Milieukamer (SMK) is structureel verankerd in het systeem door vaststelling in april 2025.⁶⁶ De SMK is een coördinerend orgaan en bepaalt het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK stelt elke vier jaar het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit op, waarin de aard, omvang en maatschappelijke impact van milieucriminaliteit worden geanalyseerd. Op basis hiervan ontwikkelt de SMK een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit, waarin strategische prioriteiten, samenwerkingsafspraken en beoogde resultaten worden vastgelegd. Daarnaast adviseert de SMK gevraagd en ongevraagd de betrokken bewindspersonen over de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De SMK bestaat uit vertegenwoordigers van het Functioneel Parket, de politie, de ILT, de NVWA, de Arbeidsinspectie en omgevingsdiensten, en komt minimaal vier keer per jaar bijeen om beleid en samenwerking te stroomlijnen.

De Landelijke Milieukamer (LMK), ook wel de Tactische Milieukamer genoemd, bestaat inmiddels bijna 20 jaar en is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Onder leiding van de coördinerend officier van justitie beoordeelt de LMK individuele milieuzaken, weegt ze signalen en stelt ze multidisciplinaire onderzoeksteams samen. De LMK vertaalt de strategische lijnen van de SMK naar operationele acties en zorgt voor voortgang en afstemming in concrete dossiers. Door deze tactische rol vormt de LMK een essentiële schakel tussen beleid en uitvoering, en draagt ze bij aan een effectieve en geïntegreerde handhaving binnen het VTH-stelsel.

62 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

63 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

64 IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0.

65 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 83.

66 Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer.

Ervaringen onder de stelselpartijen

Uit de gesprekken blijkt dat alle stelselpartijen goed uit de voeten kunnen met de LHSO. De meeste stelselpartijen hebben de strategie officieel vastgesteld en de gesproken stelselpartners (waaronder de omgevingsdiensten) geven aan de LHSO te gebruiken. Bij slechts drie omgevingsdiensten is de LHSO niet door alle deelnemers vastgesteld, blijkt uit de vragenlijst; in die gevallen is vaststelling uiterlijk in 2026 beoogd. Alle provincies geven aan dat zij de LHSO vastgesteld hebben.

De werkgroep van IBP VTH Pijler 2 komt nog periodiek bij elkaar. Volgens de gesprekspartners is deze pijler nog niet 'af'. Sommige producten zijn nog in ontwikkeling en de afstemmingsoverleggen zijn nog niet overal in optimale of structurele vorm ingericht. Aan de kant van de politie wordt in navolging hiervan en van de aanbevelingen van commissie Van Aartsen geïnvesteerd in capaciteit voor milieugerelateerde zaken. Deze ontwikkeling zal volgens de gesprekspartners de komende jaren tot resultaten in de praktijk gaan leiden.

De officiële instelling van de SMK wordt onder gesprekspartners breed gezien als een goede ontwikkeling. De SMK bestond al, maar de officiële instelling geeft het orgaan meer positie en verankering. Ook de verbinding met het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) is een verbetering volgens gesprekspartners. De vorming van zogeheten thematafels biedt de mogelijkheid om met stelselpartijen kennis te delen over bepaalde onderwerpen die naar boven komen uit het dreigingsbeeld en die uit te diepen. Eén van de ontwikkelingen waar op dit moment aan wordt gewerkt is het opzetten van publiek-private samenwerking. Er wordt gezocht naar de mogelijkheden en de benodigde randvoorwaarden (voor bijvoorbeeld informatiedeling) om private partijen toe te voegen aan thematafels. Wel wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat de verankering in de praktijk nog goed van de grond moet komen.

Om te kijken of de systeem en praktijk voor de samenwerking met strafrecht zijn gekoppeld, is het belangrijk te kijken naar het gebruik van de overlegstructuren en instrumenten in de praktijk. De Rode Draden-rapportage constateert over het gebruik van de LHSO dat deze inderdaad is opgenomen in het VTH-beleidskader en is ook geïmplementeerd, maar dat consequente toepassing ervan per omgevingsdienst varieert.⁶⁷ Uit de gesprekken komt echter dat alle gesproken stelselpartijen de LHSO omarmen en gebruiken.

In de gesprekken komt ook op dit onderwerp naar voren dat er regionale verschillen zijn in de samenwerking. Dit wordt zowel door de bestuurs- als strafrechtelijke stelselpartners aangegeven. In vrijwel alle regio's worden stappen gezet ten aanzien van samenwerking. Zo zijn er in een aantal regio's inmiddels structureel overleggen op de verschillende niveaus, zowel op het gebied van casuïstiek als strategie. Een voorbeeld is een overlegstructuur in een regio bestaande uit een tactisch overleg, een operationeel overleg en een boa-overleg. In andere regio's is er slechts op een enkel niveau overleg of lukt het niet om de juiste verbinding te leggen. In sommige regio's worden stappen gezet om te komen tot een strategisch samenwerkingsdocument, waarin bijvoorbeeld in detail beschreven staat op welke manier er met bepaalde complexe casuïstiek omgegaan moet worden en hoe ondermijning aangepakt wordt. Een actueel en toegespitst regionaal dreigingsbeeld is voor de meeste regio's nog een streven voor de toekomst en daarmee nu nog niet aan de orde. Wel is er een duidelijke beweging zichtbaar sinds het IBP VTH, de uiteindelijke resultaten van deze inspanningen zullen de komende jaren in de praktijk blijken.

Opgelegde sancties

In de vragenlijsten is gevraagd naar aantallen vastgestelde overtredingen, ongewone voorvallen en de verschillende opgelegde sancties. Hieruit blijkt dat registratie en definities tussen omgevingsdiensten ook op dit onderdeel zeer uiteenlopen. Sommige houden het aantal overtredingen en aanschrijvingen bijvoorbeeld niet bij, maar alleen het aantal hercontroles en handhavingscontroles. Hierdoor geven de opgehaalde cijfers geen compleet beeld van de praktijk.

De vragenlijst bevestigt het beeld dat er nog weinig ervaring is met het opleggen van bestuurlijke boetes, er is slechts één omgevingsdienst die aangeeft in 2024 een bestuurlijke boete te hebben opgelegd. Een aantal omgevingsdiensten geeft als toelichting dat het een nieuw instrument is en dat ze zich daardoor nog in de voorbereidingsfase bevinden. Ook zijn niet alle omgevingsdiensten gemandateerd voor het opleggen van bestuurlijke boetes, of geven zij aan geen taken uit te voeren waar zij dit instrument bij kunnen toepassen.

⁶⁷ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

6.2 Tussenconclusie

Er is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd om de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht te bevorderen. Een aantal initiatieven bevinden zich op het raakvlak tussen doel en systeem en systeem en praktijk. De meeste ontwikkelingen, namelijk de overlegstructuren en de LHSO, zijn geen echte stelselaanpassingen of hervormingen, maar vormen instrumentarium om de uitvoering in de praktijk te verbeteren. De LHSO is breed vastgesteld en wordt volop gebruikt.

Op het gebied van bovenregionale samenwerking is de SMK verankerd en wordt daaronder een structuur met thematafels georganiseerd. Deze ontwikkelingen op bovenregionaal niveau maken het mogelijk om meer strategisch kennis uit te wisselen en themagericht te werken.

Het Samenwerkingsmodel bestuurs- en strafrecht is goed ontvangen en de meerwaarde van de adviezen wordt breed gedeeld. De aanbevolen regionale afstemmingsoverleggen op provinciaal niveau zijn echter wisselend ingevuld in het land.

De werkgroep voor Pijler 2 uit het IBP VTH komt nog steeds periodiek bijeen. Doordat nog niet alle producten klaar of vervolmaakt zijn, is implementatie nog niet op alle vlakken ingezet. Op het gebied van informatie-uitwisseling en (uniforme) registratie is er bijvoorbeeld nog winst te behalen.

Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren zijn de knelpunten in de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht voorlopig nog niet opgelost. Hierdoor vindt er nog grotendeels ontkoppeling plaats tussen systeem en praktijk. Wel is er tamelijk recent een impuls gegeven aan de samenwerking. Er zijn tal van ontwikkelingen die op termijn tot een betere samenwerking kunnen leiden. Veel organisaties investeren bovendien in hun formatie. Dat is een positief gegeven. Op andere knelpunten, waaronder bijvoorbeeld het realiseren van een goede informatie-uitwisseling en een programmatische samenwerking, zijn nauwelijks vorderingen gemaakt. Aandacht voor een soepele koppeling blijft nodig.



HOOFDSTUK 7.

Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel

Introductie van een nieuw thema in het stelsel

Het adaptatievermogen van het VTH-stelsel wordt zichtbaar als er nieuwe opgaven en thema's ontstaan in de fysieke leefomgeving, zoals de energietransitie, versnelling van de woningbouwopgave, het versterken van de biodiversiteit en de transitie naar een circulaire economie. Het VTH-instrumentarium kan in potentie een belangrijke bijdrage leveren aan deze opgaven. Er komen verschillende vormen van innovatie en kennisontwikkeling bij kijken om een nieuw thema te integreren en te institutionaliseren in de bestaande VTH-praktijk.

In deze casus bekijken we hoe de introductie van het thema circulaire economie verloopt in de praktijk. Dit thema is in de eerste plaats gekozen vanwege het voornemen van bevoegde gezagen om het thema te integreren in het VTH-instrumentarium. Het IPO en de VNG hebben namens provincies en gemeenten aangegeven dit te willen.^{68, 69} Ten tweede is de urgentie voor de integratie van dit thema in het VTH-beleid vier jaar geleden ontstaan.⁷⁰ Dit is lang genoeg om een bepaalde ontwikkeling binnen het stelsel op gang te brengen en kort genoeg om te onderzoeken hoe de integratie verloopt, aangezien dit nog niet overal ten uitvoer wordt gebracht. Tenslotte geeft de samenwerking tussen provincies en omgevingsdiensten uiting aan bovenregionale samenwerking. De integratie van het thema analyseren we aan de hand van de beleids- en uitvoeringscyclus. In paragraaf 7.1 gaan we in op de bouwstenen uit de Bouwstenenvisie CE en VTH van het IPO. Vervolgens beschrijven we de integratie aan de hand van de implementatie van de bouwstenen in beleid en strategie (paragraaf 7.2), de programmering (paragraaf 7.3), de voorbereiding en uitvoering (paragraaf 7.4) en de monitoring en evaluatie (paragraaf 7.5). Op basis van de bevindingen geven we in paragraaf 7.6 een tussenconclusie over de introductie van het nieuwe thema in het stelsel.

7.1 De transitie naar een circulaire economie

In de transitie naar een circulaire economie wordt gewerkt aan een economie waarin producten en grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt. Dit betekent dat primaire grondstoffen worden vervangen door biobased en secundaire grondstoffen, dat de levensduur van producten wordt verlengd en dat afval hoogwaardig wordt verwerkt.

Nederland wil in 2050 volledig circulair zijn.⁷¹ Een brede maatschappelijke coalitie heeft in 2017 het Grondstoffenakkoord ondertekend waarin de intentie is geuit om in gezamenlijkheid aan de transitie naar een circulaire economie te werken.⁷² Overheden werken met eigen ambities en beleidsdoelen aan deze opgave. Provincies hebben een gezamenlijke aanpak ontwikkeld om met een eenduidig VTH-beleid vanuit hun provinciale rol bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie.⁷³ Deze aanpak heet de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH (Hierna: Bouwstenenvisie).

7.1.1 De Bouwstenenvisie

Het PBL concludeerde in 2021 dat er juridische en economische instrumenten nodig zijn voor de transitie, onder meer door voorwaarden op te nemen in milieuvergunningen.⁷⁴ Ook stelde het PBL dat het VTH-systeem barrières opwerpt voor koplopers, bijvoorbeeld doordat de afvalstatus van materialen hoogwaardige toepassing belemmert en doordat het stelsel een risicomijdende houding van toezichthouders in de hand werkt bij experimenten en ontheffingen voor circulaire productieprocessen en producten.

In reactie hierop ontwikkelden provincies de *IPO Bouwstenenvisie CE en VTH*. De visie laat zien hoe provincies VTH willen gebruiken om initiatieven te ondersteunen, te stimuleren en aan te jagen. De Bouwstenenvisie is in september 2022 door de provincies vastgesteld in de IPO Bestuurlijke Adviescommissie Regionale Economie en Cultuur.⁷⁵ In 2025 hebben het Rijk, het IPO, de UvW en de VNG in de krachtenbundeling Rijk-regio voor de circulaire economie afspraken gemaakt om *'maatregelen die de verschillende overheden in Nederland treffen gericht op slimmer grondstoffengebruik, in elkaars verlengde te laten liggen en elkaar te versterken.'* De partijen willen zich langs deze lijnen op zes thema's inspannen om dit doel te realiseren. Eén van deze thema's is Vergunning, Toezicht en Handhaving.

⁷¹ Ministerie van IenM en EZ (2016), Nederland circulair in 2050.

⁷² Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord.

⁷³ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁷⁴ Hanemaaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2024), Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028.

⁶⁸ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁶⁹ Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁰ Hanemaaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

Het thema omvat de volgende afspraken:

- Samenwerking bij het ondersteunen van de circulaire transitie met VTH-taken.
- Naar inpasbaarheid implementeren van de bouwstenen CE en VTH.
- Implementatie van de bouwstenen op basisniveau vindt gefaseerd plaats, met als streven voltooiing uiterlijk in 2026, 2028 en 2030 voor respectievelijk provincies, waterschappen en gemeenten.
- Alle overheden (betrokken departementen, provincies, gemeenten waterschappen) werken samen aan de uitwerking van de implementatie in een stappenplan. Bij deze uitwerking worden knelpunten rond de implementatie met elkaar opgelost, met aandacht voor de samenhang tussen de verschillende verantwoordelijkheden in de uitvoering van de VTH-taken.⁷⁶

De visie bevat zeven bouwstenen, elk met drie ambitieniveaus (basis, faciliteren, stimuleren):

- Circulaire economiehuis op orde.
- Harmoniseren van het rechtsoordeel 'Afval of niet'.
- Experimenteren en faciliteren.
- Ketentoezicht.
- Kennisopbouw over circulaire economie.
- Signalering van kansen en knelpunten voor de circulaire economie.
- VTH-kennis gebruiken om circulaire economie aan te jagen bij bedrijven.

Provincies hebben voor iedere bouwsteen de keuzevrijheid om één van de drie ambitieniveaus vast te stellen. In elk geval wordt het basisniveau door alle provincies opgenomen in het beleid. Ook geven provincies in de bouwstenenvisie aan dat zij:

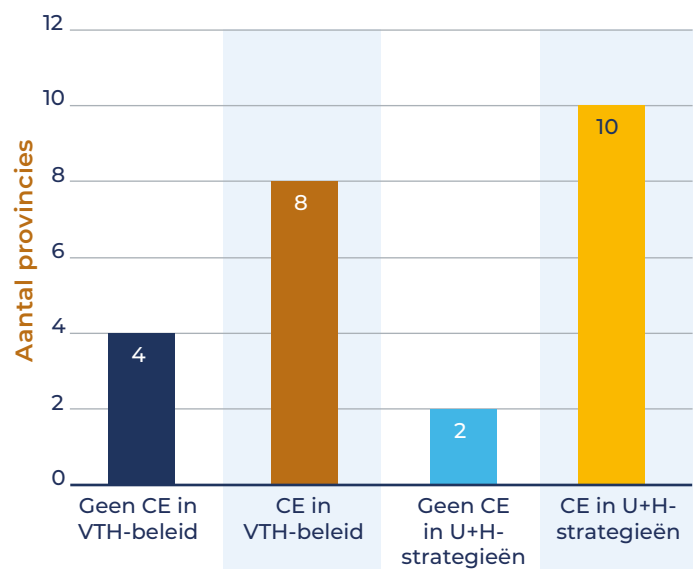
- minimaal het basisniveau uitvoeren
- circulaire economie opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten
- voor de bouwstenen middelen beschikbaar stellen.

Aanvullend heeft het IPO een kosteninschatting gemaakt voor de kosten van de uitvoering van de Bouwstenenvisie op het basisniveau. Deze kosten kwamen uit op ongeveer 2,5 miljoen euro in 2023 en ruim 1,5 miljoen euro structurele kosten.⁷⁷

7.1.2 Beleid en strategie

Bij acht provincies staat het thema circulaire economie benoemd in beleidsstukken en uitvoerings- en handhavingsstrategieën (Figuur 10). Ook benoemen drie provincies in de vragenlijst dat zij werken aan een nieuw of geactualiseerd beleidskader waarin het thema wordt opgenomen. Sporadisch wordt in deze documenten ook naar de bouwstenen verwezen. Provincies geven in de interviews aan dat de implementatie in verschillende tempo's verloopt omdat niet elk beleidsstuk op hetzelfde moment wordt geactualiseerd en het politiek draagvlak voor de transitie naar een circulaire economie verschilt. In eerste instantie is daarom bewust geen implementatiedeadline vastgesteld. Dit is veranderd in de krachtenbundeling Rijk-regio: daarin is afgesproken dat alle provincies de bouwstenen in 2026 moeten hebben geïmplementeerd, onder andere bij de omgevingsdiensten die uitvoering geven aan de provinciale taken.⁷⁸

Uit deskresearch naar VTH-beleid en regionale uitvoerings- en handhavingsstrategieën blijkt dat het abstractieniveau waarop de bouwstenen in beleid en strategieën staan beschreven verschilt. Sommige provincies formuleren het thema als pijler of stellen een kwalitatief beleidsdoel. Andere provincies koppelen hieraan concrete taken, doelen en indicatoren.



Figuur 10. Circulaire economie en de bouwstenen benoemd in het VTH-beleid van provincies.

⁷⁶ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁷ IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau 'Basis'.

⁷⁸ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

In de interviews geven provincies aan dat zij de bouwstenen zien als middel om de circulaire economie en VTH te verbinden. Eén van de ontwikkelaars van de bouwstenen zegt dat de provincies zich bewust gefocust hebben op afval, omdat afval een belangrijke bottleneck vormt in de circulaire economie. Deze prioritering is dus een bewuste afweging. Hierbij merken provincies op dat de focus zich vooral richt op de achterkant van de productlevenscyclus terwijl zuinig omgaan met grondstoffen aan het begin van de keten en tijdens de levensduur een hogere mate van circulariteit voortbrengt.

7.1.3 Programmering

In de vragenlijsten wordt door elf provincies aangegeven dat zij opdrachten verlenen aan omgevingsdiensten om circulariteit te integreren in bestaande VTH-activiteiten. De helft van de provincies geeft ook opdrachten op het gebied van circulariteit die worden beschouwd als plustaken. Deze opdrachten richten zich bijvoorbeeld op het stimuleren van circulaire activiteiten op bedrijventerreinen, onderzoeken naar reststromen en bouwstoffen en advies richting bedrijven.

Provincies en omgevingsdiensten geven aan dat omgevingsdiensten een deel van de uitvoering van de bouwstenen op zich nemen. Voor een ander deel van de uitvoering staan ODNL met de ODNL-academie (kennisopbouw circulaire economie) en het platform 'Afval of niet' (harmonisering rechtsoordeel 'afval of niet') aan de lat. Provincies voeren zelf ook onderdelen uit, bijvoorbeeld het analyseren van ketens in IPO-verband.

In de meeste uitvoeringsprogramma's van omgevingsdiensten staan circulaire economie en de bouwstenen benoemd. In lijn hiermee geven 17 omgevingsdiensten aan de opdracht te hebben gekregen van provincies om uitvoering te geven aan de bouwstenen en het thema te integreren in VTH-taken. 15 omgevingsdiensten geven aan opdrachten te hebben ontvangen voor plustaken zoals advisering, data-analyse en beleidsondersteuning. In de interviews geven omgevingsdiensten en provincies aan dat deze opdrachten met name zijn verstrekt op basis van de bouwstenen en de dienstverlening op het thema die sommige omgevingsdiensten op eigen initiatief hebben ontwikkeld.

In uitvoeringsprogramma's zien we dat het thema net als in het beleid en de strategieën varieert in abstractieniveau. Soms staat het thema alleen benoemd als pijler en soms worden er op concreet en operationeel niveau doelen, taken, uren en budgetten aan de uitvoering van de bouwstenen gekoppeld.

Ten slotte geven omgevingsdiensten aan dat de middelen die provincies verstrekken voor de uitvoering van de bouwstenen voorlopig toereikend zijn. In de budgettering is afwisselend sprake van geormerkte middelen. Hierbij wordt gezocht naar een balans. Een gebrek aan oormerking vormt het risico dat de middelen aan andere thema's worden uitgegeven. Een gedetailleerde koppeling aan werkzaamheden of taken wordt door omgevingsdiensten als te rigide ervaren en niet passend bij de experimentele fase waarin de integratie zich bevindt.

7.1.4 Voorbereiding en uitvoering

Omgevingsdiensten zeggen zich in de voorbereiding in te zetten voor het opleiden van personeel aangaande dit thema. Toezichthouders hebben vaak onvoldoende kennis of komen specifieke kennis tekort over typen materialen of afval. Omgevingsdiensten werken daarom aan een cursusaanbod. Van één omgevingsdienst is bijvoorbeeld bekend dat ze een cursus circulaire economie heeft ontwikkeld en deze intern en aan andere omgevingsdiensten geeft. Ook ODNL biedt een driedaagse cursus aan en werkt aan herstructurering van het opleidingsaanbod met meer specialistische trainingen die door verschillende diensten wordt gebruikt.

Hoewel deze opleidingen noodzakelijk zijn, geven omgevingsdiensten aan dat het voor toezichthouders lastig is om voor elk bedrijf en elke situatie de vereiste kennis in huis te hebben om te kunnen beoordelen wat wel en wat niet mogelijk is in de transitie naar een circulaire economie. Vaak wordt hiermee bedoeld op kennis van specifieke materialen, producten, ketens en productieprocessen.

In de uitvoering ligt de nadruk vooral op de bouwstenen rond kennisontwikkeling, het ontwikkelen van circulaire vergunningvoorschriften en ketentoezicht. Omgevingsdiensten geven aan dat de implementatie zich voornamelijk nog in de experimentele fase bevindt, al verschilt dit per bouwsteen en regio.

CE-huis op orde

In de uitvoering richten omgevingsdiensten zich met name op de ontwikkeling van circulaire vergunningsvoorschriften. Verschillende omgevingsdiensten geven aan dat zij experimenteren met verplicht afvalpreventieonderzoek en eisen rond grondstofbesparing. Andere diensten volgen deze pilots en zijn voornemens deze voorschriften in vergunningen op te nemen zodra er duidelijkheid is over hun juridische houdbaarheid en de standaardisering van voorschriften. Toezichthouders vinden het hierbij lastig dat er op dit moment weinig specifieke wet- en regelgeving bestaat voor de circulaire economie. In de komende jaren wordt er wel nieuwe Europese en Nederlandse wet- en regelgeving verwacht zoals de Europese Circular economy act en Circulaire Economie-wet,⁷⁹ en de Ecodesignverordening.⁸⁰

Ook zijn er verschillen per omgevingsdienst voor het stimuleren van bedrijven om meer circulair te gaan werken. Sommige omgevingsdiensten zien de wet- en regelgeving als het enige zinvolle instrument om bij bedrijven tot resultaat te komen. Andere omgevingsdiensten zien een mogelijke bijdrage om vanuit de intrinsieke motivatie van bedrijven en in een samenwerkingsmodel bedrijven te stimuleren.

Harmoniseren rechtsoordeel 'Afval of niet'

De harmonisatie van rechtsoordelen gebeurt via het kennisplatform Afval of niet. Omgevingsdiensten kunnen bij dit platform vragen stellen omtrent afvalstatus. Via een centrale database en een pool van specialisten wordt kennis opgebouwd over grondstoffen en specifieke casuïstiek. Omgevingsdiensten doen dit in samenwerking met de ILT en RWS, onder coördinatie van ODNL. Het platform is onderdeel van de subsidieaanvraag van ODNL, waarbij ook inzichtelijk moet worden gemaakt hoeveel inverdieneffecten er zijn.

Experimenteren en faciliteren

Het bieden van proefnemingen aan bedrijven gebeurt maar blijft lastig, geven omgevingsdiensten aan. Toezichthouders vinden pionieren vaak niet passen bij hun werkcultuur, waardoor experimenten meestal op verzoek van bedrijven plaatsvinden (vraaggestuurd). Zowel provincies als diensten constateren hierbij koudwatervrees, met name als een bepaald plan wel wenselijk is vanuit circulariteit, maar volgens de wettelijke eisen niet toelaatbaar is. Er is de wens vanuit omgevingsdiensten om vaker proactief te werken met proefnemingen.

Ketentoezicht

Op ketenniveau brengen sommige omgevingsdiensten materiaalstromen in beeld. Ook het IPO onderzoekt reststromen en brengt op basis daarvan ketens in kaart.

Kennisopbouw circulaire economie

Zoals eerder aangegeven ontwikkelen omgevingsdiensten en ODNL cursussen en een opleidingslandschap om toezichthouders op te leiden het gebied van circulaire economie. Verschillende omgevingsdiensten maken van deze cursussen gebruik. Van één omgevingsdienst is bijvoorbeeld bekend dat meer dan de helft van de dienst een circulaire-economiecursus heeft gevolgd. Ook is er een voorbeeld bekend van een omgevingsdienst en een provincie die zowel beleidsambtenaren als toezichthouders gezamenlijk de circulaire-economiecursus van ODNL hebben laten doorlopen. Omgevingsdiensten en ODNL geven aan dat toezichthouders de basiskennis met de huidige cursussen kunnen opdoen. Een gespecialiseerd cursusaanbod ontbreekt.

Signalering van kansen en knelpunten ten aanzien van circulaire economie

Provincies en omgevingsdiensten geven aan dat beleid en uitvoering in nauw contact staan, zowel voor signalering als voor samenwerking. Signalen en verbeterpunten worden regelmatig besproken en opgepakt. Per omgevingsdienst en provincie verschilt het echter hoe dit gebeurt. Eén omgevingsdienst geeft aan wekelijks contact te hebben met de beleidsadviseur circulaire economie bij de provincie. Een andere omgevingsdienst laat weten signalen te rapporteren via de accountmanager. In de gesprekken met omgevingsdiensten en provincies worden de communicatie en signalering over het algemeen als goed beoordeeld.

VTH-kennis gebruiken om circulaire economie aan te jagen bij bedrijven

Bedrijven zien de toezichthouder daarbij vaak als belangrijkste aanspreekpunt. Om hierop in te spelen, werken de omgevingsdiensten in een provincie samen in een circulair loket. Ook andere omgevingsdiensten denken mee met het bedrijfsleven. Daarnaast biedt RWS een handreiking, een jurisprudentiearchief en een zelftest aan om een afvalstatus te kunnen indiceren.⁸¹

79 Ministerie van IenW (2024), Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
80 Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation.

81 Rijkswaterstaat (2025), Afvalstof of niet-afvalstof.

Omgevingsdiensten geven aan dat advies geven aan bedrijven een uitdaging is: toezichthouders willen onafhankelijk blijven en zijn in hun expertise beperkt tot wet- en regelgeving. Daarom blijft een apart bedrijvenloket buiten de omgevingsdienst belangrijk.

Buiten de bouwstenen om

Naast de bouwstenen werken sommige omgevingsdiensten ook via plustaken aan de circulaire transitie, bijvoorbeeld door grondstofstroomanalyses uit te voeren, te adviseren over CE- en ruimtelijk beleid of bij te dragen aan de ontwikkeling van circulaire bedrijventerreinen. Sommige bevoegde gezagen zien de omgevingsdienst als uitstekende kennispartner in de transitie naar een circulaire economie. Ook ontwikkelen enkele omgevingsdiensten zelf diensten rond het thema die zij agenderen bij de bevoegde gezagen.

Bovenregionale samenwerking

Elf provincies geven in de vragenlijsten aan bovenregionaal samen te werken rond circulaire economie en VTH. Dat gebeurt vooral via het IPO, de krachtenbundeling Rijk-regio circulaire economie (met VTH als pijler) en via het kennisplatform Afval of niet. Ook zijn er regionale samenwerkingen met omgevingsdiensten, gemeenten, waterschappen en bedrijven.

Daarnaast zeggen 24 omgevingsdiensten in bovenregionale samenwerkingsverbanden aan het thema te werken. Hierbij wordt onder andere het eerder beschreven platform Afval of niet betrokken, alsmede het KIS-VTH, de provinciale samenwerkingsverbanden met omgevingsdiensten, en de aan de ontwikkeling en uitvoering van circulaire economie gelieerde opleidingen.

7.1.5 Monitoring en evaluatie

Monitoring vindt volgens provincies en omgevingsdiensten vooral plaats via structurele terugkoppeling tussen provincies en omgevingsdiensten, bijvoorbeeld in reguliere overleggen tussen het bevoegde gezag en de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast zien we in sommige uitvoerings- en handavingsstrategieën en uitvoeringsprogramma's indicatoren om de activiteiten op het thema te monitoren. Hiernaast geven provincies aan een monitor te ontwikkelen op basis van de bouwstenen. Deze is nog niet in gebruik.

In de rapportage en evaluatie zeggen provincies en omgevingsdiensten in nauw onderling contact te staan. Rapportages en stuurinformatie worden gecommuniceerd via bestaande overleggen tussen de omgevingsdiensten en provincies, maar ook via overleggen tussen specialisten op het gebied van circulaire economie vanuit provincies en omgevingsdiensten.

Tenslotte geven provincies en omgevingsdiensten aan op basis van de monitoring en evaluatie de bouwstenen bij te sturen. Op dit moment wordt de Bouwstenenvisie geactualiseerd. Hierbij verzamelen provincies feedback bij omgevingsdiensten. Ook geven omgevingsdiensten aan dat er verschillende initiatieven rond dit thema zijn ontstaan vanuit de omgevingsdiensten die zijn opgenomen in de bouwstenen of zijn toegevoegd aan het provinciaal beleid, mits deze juridisch houdbaar en uitvoerbaar zijn.

7.2 Tussenconclusie

We zien dat de integratie van een nieuw thema in het VTH-stelsel over het algemeen goed verloopt en dat het stelsel adaptief reageert op de introductie van circulaire economie als thema.

Ten aanzien van de koppeling tussen doel en systeem zien we dat hier specifieke bouwstenen voor ontwikkeld zijn en dat bevoegde gezagen deze steeds meer implementeren in het systeem. De bouwstenen zijn opgenomen in het beleid, de strategieën en de opdrachten aan omgevingsdiensten. Hiermee is vanuit het systeem een beweging naar de praktijk op gang gebracht en lijkt de beleidscyclus te zijn ingericht.

De koppeling tussen systeem en praktijk is in het stelsel aanwezig. Op basis van de bouwstenen worden werkzaamheden voorbereid en wordt er met de materie geëxperimenteerd. Zo worden toezichthouders opgeleid, wordt het kennislandschap versterkt, en passen omgevingsdiensten vergunningsvoorschriften gericht op circulariteit toe. De robuustheid van de koppeling verschilt per bouwsteen.

Op basis hiervan concluderen we dat de introductie van een nieuw thema in het VTH-stelsel goed kan verlopen als de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. We zien eenduidig beleid over de integratie van circulaire economie en VTH-taken, voldoende middelen, een goede samenwerking tussen bevoegde gezagen en uitvoeringsorganisaties, en de sturing op het thema in elk element van de beleids- en uitvoeringscyclus als randvoorwaarden die de introductie van het nieuwe thema in het VTH-stelsel tot een succes maken.

Tegelijkertijd zijn er verbeterpunten te vinden in de koppeling tussen systeem en praktijk. Deze zijn inherent aan de ontwikkeling van het thema in het stelsel. Zo is er op sommige vlakken nog weinig wettelijke basis voor de inzet van VTH of mist er jurisprudentie. Ook is niet elke bouwsteen financieel geborgd op de lange termijn. Daarnaast mist doorgaans bij de omgevingsdiensten specialistische kennis en een experimenterende houding.

Ten slotte zien we dat er intensieve bovenregionale samenwerking plaatsvindt tussen provincies, omgevingsdiensten en landelijke partijen. Kennis wordt gedeeld en de uitvoering van de bouwstenen wordt in gezamenlijkheid opgepakt. Uiteraard bestaan hierin regionale verschillen.

BIJLAGE 1.

Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

- Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.
- M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599–620.
- Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH 2017, Op weg naar een volwassen stelsel.
- Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019.
- Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording
- Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.
- Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation. O.a. te raadplegen via: Ecodesign for Sustainable Products Regulation - European Commission.
- Hanemaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021. O.a. te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/downloads/pbl-2021-integrale-circulaire-economie-rapportage-2021-4124pdf>.
- IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.
- IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank ‘Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht’.
- IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus. O.a. te raadplegen via: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2024/09/Handreiking-regionale-beleidscyclus.pdf>.
- IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0, 29 februari 2024. O.a. te raadplegen via: <https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2025/07/Samenwerkingsmodel-straf-en-bestuursrecht.pdf>.
- IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten, 9 juli 2024.
- IBP VTH Pijler 6 (2024), Proefversie Staat van VTH.
- ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving, januari 2025.
- ILT (2025), Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes, 27 januari 2025.
- IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau “Basis”.
- IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.
- IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.
- Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 28 089, nr. 320.
- Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten, 5 februari 2025.
- Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e7081689-7484-40ac-b339-bcb2af364769/file>.
- Ministerie van IenM en EZ (2016). Nederland circulair in 2050. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a6ce8220-07e8-4b64-9f3d-e69bb4ed2f9c/1/pdf/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050.pdf>.
- Ministerie van IenW (2024). Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-934955210eacea8ca79f24f2c021dccec50a05f5/pdf>.
- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025. O.a. te raadplegen via: [file:///C:/Users/j.vangilse/Downloads/Voortgang%20versterking%20VTH-stelsel%20april%202025%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/j.vangilse/Downloads/Voortgang%20versterking%20VTH-stelsel%20april%202025%20(3).pdf)
- Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer, geldend van 16 april 2025-heden. O.a. te raadplegen via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0050947/2025-04-16>.

- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Maatregelen en wetsvoorstel versterking VTH, 8 mei 2025, o.a. te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/05/08/maatregelen-en-wetsvoorstel-versterking-vth>.
- Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten, 23 september 2025. O.a. te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/096ca7a6-e8b5-4f73-b18c-720bae896a3a/file>.
- Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025). Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026. O.a. te raadplegen via: <https://www.nederlandcirculairin2050.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2025/03/20/krachtenbundeling-rijk-regio-circulaire-economie-2025-2026/overeenkomst-krachtenbundeling-rijk-regio-voor-de-circulaire-economie.pdf>.
- Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.
- Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.
- Provincie Noord-Holland (2024). Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028. O.a. te raadplegen via: <https://noordholland.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/acaf5c0c-0f01-4bbc-9197-7dd2be4e8159>.
- Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.
- Rijkswaterstaat (2025). Afvalstof of niet-afvalstof. O.a. te raadplegen via: <https://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/>.
- Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021.
- Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

BIJLAGE 2.

Respondentenlijst

Gesprekspartners interviews

Van de volgende organisaties hebben wij gesprekspartners geïnterviewd:

- Gemeenten
- Inspectie Leefomgeving en Transport IPO
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Omgevingsdienst NL
- Omgevingsdiensten (inclusief directeuren en leden dagelijks bestuur)
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Provincies
- RWS
- VNG

BIJLAGE 3.

Vragenlijsten

Vragenlijst voor omgevingsdiensten – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie:

Dit blok met vragen richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingsbesluit uitgevraagd.

1. Is er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategie vastgesteld voor de werkzaamheden?
[ja/nee]
2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingstrategie een regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
5. Heeft de omgevingsdienst of diens deelnemers over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de doelen?
[ja/nee]
6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingstrategie?
[ja/nee]
8. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
9. Is de LHSO door alle deelnemers vastgesteld?
[ja/nee]
10. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
11. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
12. Is er in 2024 gewerkt volgens de LHSO?
13. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
14. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Doeltreffende uitvoering en handhaving

Introductie: Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

Algemeen

15. Hoeveel MBA's bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
16. Hoeveel vergunningplichtige bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
17. Hoeveel Rie bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
18. Hoeveel bedrijven daarvan zijn Rie4?
[aantal]
19. In het geval van een Seveso omgevingsdienst: Hoeveel van de Rie bedrijven zijn Seveso bedrijven? Niet verplicht
[aantal]
20. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (13-18):
[aantal]
21. Hoeveel deelnemers (welk percentage) hebben het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[percentage]
22. Als er deelnemers het modelmandaat niet hebben vastgesteld, kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vergunningverlening

23. Had de omgevingsdienst een actualisatieprogramma in 2024?
[ja/nee]
24. Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?
[open antwoord]
25. Zo ja: is het actualisatieprogramma gevolgd in 2024?
[ja/nee]
26. Kunt u dit toelichten?
[open antwoord]

27. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
28. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]
29. Ruimte voor toelichting:
[Ruimte voor toelichting]

Toezicht en handhaving

30. Hoeveel vastgestelde overtredingen waren er in 2024?
[aantal]

Toelichting overtreding: Een overtreding is het niet naleven van de geldende regels bij de uitoefening van activiteiten.
31. Hoe vaak hebben bedrijven in 2024 een ongewoon voorval bij uw omgevingsdienst gemeld?
[aantal]
32. In hoeveel gevallen daarvan heeft uw omgevingsdienst doorgemeld naar andere instanties, zoals de ILT, gemeenten, waterschappen of de veiligheidsregio? Kunt u dit toelichten en aangeven om welke partijen dit ging?
[aantal] [open antwoord]

Toelichting ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
33. Hoe vaak is er een LOD opgelegd in 2024?
[aantal]

Toelichting last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
34. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]
35. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is in 2024 een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
36. Hoe vaak is er een aanschrijving gegeven in 2024?
[aantal]

Toelichting aanschrijving: Een aanschrijving is een beschikking van de overheid die een verplichting oplegt aan een geadresseerde, bijvoorbeeld het herstellen van een gebrek.
- 37.

38. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (29-35):
[open antwoord]
39. Hoe vaak is er een bestuurlijke boete opgelegd in 2024?
[aantal]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
42. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
43. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen zijn er in 2024 opgelegd?
[aantal]
44. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) strafbeschikkingen?
[aantal]
45. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) strafbeschikkingen?
[aantal]
46. Ruimte voor toelichting: (niet verplicht)
[open antwoord]
- Toelichting bestuurlijke strafbeschikking: Een sanctie die een bestuursorgaan oplegt voor het overtreden van een regel of wet.
47. Hoe vaak is er een proces verbaal opgesteld in 2024?
[aantal]
48. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) proces verbalen?
[aantal]
49. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) proces verbalen?
[aantal]
50. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- Toelichting proces verbaal: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van opsporingsambtenaren met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

Vragen

Opleidingen en kennisontwikkeling

Introductie: Dit blok vragen gaat in op afstemming van en meenemen van uitvoering bij wetgeving, kennisontwikkeling en digitalisering in het stelsel. Er is voor dit onderzoek gekozen hierbij onder andere te kijken naar de rol van ODNL bij deze drie aspecten. Een aantal vragen zullen daarom ook op het gebruik van diensten van ODNL toespitsen.

51. Wat was het opleidingsbudget in euro's per VTH-medewerker in 2024?
[euro's]
52. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
53. Maakte de omgevingsdienst gebruik van ODNL Academie in 2024?
[ja/nee]
54. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
55. Maakte de omgevingsdienst in 2024 gebruik van andere ODNL opleidingen?
[ja/nee]
56. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
57. Werd er in de omgevingsdienst in 2024 gebruik gemaakt van op maat gemaakte trainingsprogramma's ten behoeve van de kennisontwikkeling van medewerkers?
[ja/nee]
58. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
59. Had de omgevingsdienst in 2024 een eigen traineeprogramma?
[ja/nee]
60. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

Vragen

Circulaire economie (CE)

Introductie: Voor deze Staat van VTH is circulaire economie een van de verdiepende thema's die wordt onderzocht. De transitie naar een circulaire economie is een grote opgave in de leefomgeving.

Provincies werken in samenwerking met omgevingsdiensten al een aantal jaar aan de inzet van VTH voor de transitie naar een circulaire economie. Deze inzet wordt beschreven in de bouwstenenvisie van het IPO. Samenvattend betreft dit in de basis de integratie van de opgave in de reguliere milieutaken van vergunningverlening en toezicht. Ook worden hier bovenop faciliterende (informerende) en stimulerende maatregelen benoemd.

61. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, criminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
62. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
63. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor VTH-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]
64. Zo ja: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
65. Werkt de omgevingsdienst bovenregionaal, zoals met andere omgevingsdiensten, samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
66. Zo ja: met welke partijen?
[open antwoord]
67. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

MER (allen verplicht)

Introductie: vanuit het ministerie van IenW worden een aantal zaken m.b.t. MER uitgevraagd middels deze vragenlijst.

68. Is er standaard budget beschikbaar voor de beoordeling van MER?
[ja/nee]
69. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
70. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
71. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure MER tot de gewenste kwaliteit van de mer?
[ja/nee]
72. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragenlijst voor provincies – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering
en handhaving

Introductie: Dit blok met vragen richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingsbesluit uitgevraagd.

1. Heeft de provincie een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert (en dus niet over heeft gedragen aan een omgevingsdienst)?
[ja/nee]
 2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
 3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
 4. Zo ja, is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
 5. Heeft de provincie in het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
[ja/nee] [open antwoord]
- Ruimte voor toelichting op de voorgaande vragen:
6. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
 7. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 8. Heeft de provincie de LHSO vastgesteld?
 9. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 10. Heeft de provincie het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[ja/nee]
 11. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vragen

Circulaire economie (CE)

Introductie: Voor deze Staat van VTH is circulaire economie een van de verdiepende thema's die wordt onderzocht. De transitie naar een circulaire economie is een grote opgave in de leefomgeving.

Provincies werken in samenwerking met omgevingsdiensten al een aantal jaar aan de inzet van VTH voor de transitie naar een circulaire economie. Deze inzet wordt beschreven in de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH, onder andere te vinden op de website van het IPO. Samenvattend betreft dit in de basis de integratie van de opgave in de reguliere taken van vergunningverlening en toezicht. Ook worden hier bovenop faciliterende (informerende) en stimulerende maatregelen benoemd. Provincies hebben in 2022 geuit om het basisniveau (integratie) op te nemen in het VTH-beleid en te investeren in kennis, processen en een uniform uitvoering- en toezichtbeleid voor omgevingsdiensten.

12. Heeft de provincie de Bouwstenenvisie CE en VTH verankerd in beleid?
[ja/nee]
13. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
14. Zo nee: waarom niet?
[open antwoord]
15. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, milieucriminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
16. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
17. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor VTH-milieu-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]

18. Open vraag: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. Werkt de provincie bovenregionaal samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
21. Zo ja, met welke partijen?
[open antwoord]
22. Zo ja, ruimte voor toelichting hoe:
[open antwoord]

Vragen

MER

Introductie: vanuit het ministerie van IenW worden een aantal zaken m.b.t. MER uitgevraagd middels deze vragenlijst.

23. Is er standaard budget beschikbaar voor de uitvoering van plan-mer bij omgevingsvisie en programma's?
[ja/nee]
24. Zo ja: is dit budget voldoende?
[ja/nee]
25. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het plan-MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
26. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure plan-MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
27. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure plan-MER tot de gewenste kwaliteit?
[ja/nee]
28. Toelichting op de vragen 26-30
[open antwoord]

Vragenlijst voor ILT – Staat van VTH 2025

Vragen

natuur

Introductie: vanuit het ministerie van LVVN worden een aantal zaken over VTH natuur uitgevraagd middels deze vragenlijst.

29. Voerde de provincie in 2024 zelf natuurtaken uit?
[ja/nee]
- Bij "nee" vervallen de volgende twee vragen, tekst toevoegen naar welk vraagnummer ze dan worden doorgeleid
30. Welke VTH taken voerde de provincie in 2024 zelf uit in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
31. Toelichting:
[open antwoord]
32. Hoeveel formatie (FTE) had de provincie in 2024 beschikbaar voor VTH Natuur?
[aantal FTE's]
- Toelichting: hiermee wordt niet de formatie bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
33. Hoeveel budget (in euro's) was er in 2024 er vanuit de provincie beschikbaar voor VTH-taken Natuur?
[euro's]
- Toelichting: hiermee wordt het budget bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
34. Welke VTH taken liet de provincie in 2024 uitvoeren door omgevingsdienst(en) in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
35. Toelichting:
[open antwoord]
36. Hoeveel budget was er in 2024 begroot voor het uitvoeren van deze taken door de omgevingsdienst(en) vanuit de provincie?
[aantal FTE's]
37. Indien u deze data hebt, hoeveel FTE was er vanuit de omgevingsdiensten begroot in 2024 voor het uitvoeren van deze taken?
[euro's]
38. Is er sprake van een actualisatiebeleid ten aanzien van vergunningen Omgevingswet-natuur?
[ja/nee]
39. Toelichting:
[open antwoord]
40. Zijn er in de vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie doelen opgenomen met betrekking tot natuur?
[ja/nee]
41. Toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie: Dit blok vragen gaat over de activiteiten van defensie waar ILT (volgens de Omgevingswet) aan de lat staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Dit blok richt zich op de inrichting en werking van de beleids- en uitvoeringscyclus. De wet, waaronder artikel 13 van het Omgevingsbesluit, schrijft voor wat VTH-partijen moeten regelen op het gebied van beleid en uitvoering. We onderzoeken of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan, of doelen zijn geformuleerd, of daaruit prioriteiten volgen en of hiernaar wordt gehandeld. In de volgende vragen worden een aantal vereisten van artikel 13 Omgevingswet uitgevraagd.

- Is er voor de VTH werkzaamheden door ILT (voor de betreffende activiteiten van defensie, zie toelichting) een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld? (artikel 13.5 en 13.6 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden? (artikel 13.6 lid 1 onder a Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht? (artikel 13.8 lid 1 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
- Heeft het ministerie van IenW over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (artikel 13.11 lid 1 omgevingsbesluit)
[ja/nee]
- Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
- Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
- Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen VTH-taken t.a.v. defensie

Dit blok vragen gaat over de activiteiten van defensie waar ILT (volgens de Omgevingswet) aan de lat staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

- Wat was de omvang van de begroting voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 - Wat was de omvang van de realisatie voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 - Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- ### Vergunningverlening
- Was de feitelijke formatie voor vergunningverlening (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
 - Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
 - Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
 - Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
 - Hoeveel vergunningen verleende de ILT t.a.v. de taken m.b.t. defensie in 2024?
[aantal]
 - Was er een vastgestelde actualisatiestrategie in 2024?
[ja/nee]
 - Zo ja: is de actualisatiestrategie gevolgd in 2024?
[ja/nee]

19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
21. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]

Toezicht en handhaving

22. Was de feitelijke formatie voor toezicht en handhaving (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
23. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
24. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
25. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
26. Is er een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten in 2024?
[ja/nee]
27. Zo ja: Is er volgens die analyse gewerkt in 2024? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee] [open antwoord]
28. Wordt er gewerkt conform de LHS(O) voor de VTH-taken t.a.v. defensie? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee]
29. Voor hoeveel overtredingen is een LOD opgelegd aan defensie in 2024?
[aantal]
30. Hoeveel LOD's zijn daarvan in werking getreden?
[aantal]
31. Definitie last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
[aantal]
32. Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]

33. Hoe vaak is een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
34. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
35. Bestuurlijke strafbeschikkingen in 2024 opgelegd?
[aantal]
36. Hoe vaak proces verbaal in 2024?
[aantal]

Definitie: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van een opsporingsambtenaar met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

37. Ruimte voor toelichting op vragen 31-37:
[open antwoord]

Vragen adviestaak grote bedrijven

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak grote bedrijven dan de ILT (volgens de Omgevingswet).

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

38. Wat was de omvang van de begroting voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
39. Wat was de omvang van de realisatie voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven?
[aantal FTE's]
42. Hoeveel adviezen ten aanzien van grote bedrijven bracht ILT aan de bevoegde gezagen uit in 2024?
[aantal]
43. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak een zienswijze ingediend in 2024?
[aantal]
44. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak beroep ingesteld in 2024?
[aantal]

Vragen

Meldingen ongewone voorvallen

Introductie: Dit blok vragen gaat over de taken van de ILT (volgens de Omgevingswet) op het gebied van meldingen van ongewone voorvallen.

Dit blok richt zich op de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de VTH-taken en de beschikbare middelen en mogelijkheden om deze uitvoering te realiseren.

45. Wat was de omvang van de begroting voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]

Definitie ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
46. Wat was de omvang van de realisatie voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]
47. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
48. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen?
[aantal FTE's]
49. Hoeveel ongewone voorvallen (incidenten) deden zich voor in 2024?
[aantal]
50. Hoeveel bedrijven maakten melding van een ongewoon voorval bij het bevoegd gezag in 2024?
[aantal]

Vragenlijst voor RWS – Staat van VTH 2025

Vragen

adviezen indirecte lozingen RWS

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak van RWS met betrekking tot indirecte lozingen. De vragen gaan over het jaar 2024.

1. Wat was de omvang van de begroting in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
2. Wat is de omvang van de realisatie in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
3. Hoeveel FTE had RWS in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen?
[aantal FTE's]
4. Hoeveel adviezen ten aanzien van indirecte lozingen bracht RWS uit in 2024?
[aantal]
5. Ruimte voor toelichting op de vragen 1 - 4:
[open antwoord]

BIJLAGE 4.

Begrippenlijst

Afkorting	Definitie/begrip
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
CE	Circulaire economie
IBP VTH	Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
KPI	Kritische Prestatie Indicator
KSF	Kritische Succes Indicator
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
LHSO	Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht
LMK	Landelijke Milieukamer
ODNL	Omgevingsdienst NL
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RWS	Rijkswaterstaat
SvVTH	Staat van VTH
SMK	Strategische Milieukamer
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

BIJLAGE 5.

KSF's

Onder het IBP VTH zijn kritische succesfactoren (KSF's) geformuleerd, die van invloed zijn op het VTH-stelsel. De horizon is dat de SvVTH op termijn alle KSF's omvat.⁸² Voor de eerste versie hebben de klankbordgroep en begeleidingscommissie in samenspraak toegespitst op de KSF's die onderzocht moesten worden, met daarbij een afbakening per KSF. De volledige lijst met KSF's is:

1. Strategische en programmatische uitvoering en handhaving
2. Doeltreffende uitvoering en handhaving
3. Checks and balances
4. Afstemming wetgeving op uitvoering
5. Informatiemanagement en digitalisering
6. Professionele rolopvatting en kennisontwikkeling
7. Bovenregionale samenwerking om complexe, maatschappelijke opgaven aan te pakken
8. Maatschappelijk draagvlak

Er is gekozen om de drie eerste KSF's in aparte hoofdstukken te behandelen, KSF 4 tot en met KSF 7 zijn verwerkt en onderzocht in de verdiepende thema's. KSF 8 is achterwege gelaten in deze eerste versie van SvVTH, omdat het niet haalbaar was om deze KSF te onderzoeken binnen de gestelde randvoorwaarden en voorhanden onderzoeksmethoden.

Dit resulteert in de volgende indeling van deze SvVTH.

Hoofdstuk	Titel	KSF
1	Aanleiding en methode	-
2	Strategische uitvoering en handhaving	1
3	Doeltreffende uitvoering VTH-taken	2
4	Verantwoording in het stelsel	3
5	Verdiepend thema bestuursrecht - strafrecht	1, 2 en 7
6	Verdiepend thema Omgevingsdienst NL	4, 5 en 6
7	Verdiepend thema Circulaire Economie (introductie van een complexe opgave in het stelsel)	1
8	Bijlagen	-

82 IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

CONCEPTVERSLAG van het algemeen bestuur ODMH

Aanwezig	: T. van Vugt, Gouda (voorzitter) J. Bokhove, Alphen aan den Rijn J.L. van den Heuvel, Bodegraven-Reeuwijk P. van der Hek, Krimpenerwaard A. Kerssies, Waddinxveen D.J. Knol, Bodegraven-Reeuwijk W. Pannekoek, Krimpenerwaard M. Stolk, Provincie Zuid--Holland W. Zijlstra, Zuidplas A. Mutter, directeur/secretaris M. van Dijk, afdelingshoofd bedrijfsvoering en controller
Gasten	: M. Vogelzang, ODMH (agendapunt 3)
Afwezig	: M. van Leeuwen, Provincie Zuid-Holland E. van Heijningen, Alphen aan den Rijn E.J. Nieuwenhuis, Waddinxveen J. Sargentini, Gouda J.W. Schuurman, Zuidplas
Notulist	: S. Kishna (Emma Handson B.V.)
Onderwerp	: Vergadering van het algemeen bestuur
Datum	: 11 december 2025
Bijlage(n)	: n.v.t.

1. Opening, ingekomen stukken en mededelingen

De **voorzitter** opent de vergadering om 14.00 uur en heet de aanwezigen welkom.

E. van Heijningen, M. van Leeuwen, E.J. Nieuwenhuis en J. Sargentini en J.W. Schuurmans zijn met kennisgeving afwezig.

Mededelingen

- **De voorzitter** deelt mee dat wordt nagegaan of de algemeen bestuursvergadering van december voortaan kan vervallen mits de eventuele vast te stellen stukken in andere vergaderingen kunnen worden behandeld. Desgevraagd geeft **de voorzitter** aan dat het niet toegestaan is de vergadering via Teams te laten plaatsvinden.
- **A. Mutter** geeft een update over het geplande groot onderhoud van het Midden--Hollandhuis. Als onderdeel van het groot onderhoud wordt het gebouw ook verduurzaamd. Op dit moment brengen we samenhang aan met de inrichting van het gebouw. Een investering in een betere luchtverversingsinstallatie heeft bijvoorbeeld geen zin als deze later deels moet worden verplaatst. De verwachting is dat in maart 2026 de eerste stap wordt gezet, met het intrekken van de Regio

Midden-Holland als huurder. In de zomer van 2026 verwacht men vol aan de slag te zijn. Naar verwachting is het project na ongeveer een jaar afgerond. Dit valt binnen de termijn van de DUMAVA-subsidie die de ODMH heeft ontvangen.

- **De voorzitter** deelt mee dat inzake de begrotingskaders voor 2027 de gebruikelijke brieven zijn ontvangen, één over de uitgangspunten van de Provincie Zuid-Holland en één over de indexering van de FKGR. Deze brieven betreft de ODMH bij de begrotingsopstelling.
- **A. Mutter** geeft een toelichting op de informatievisie 2025--2028 die door de ODMH is opgesteld. De ODMH werkt aan een toekomstbestendige informatievoorziening zodat de organisatie voldoende wendbaar en digitaal professioneel blijft werken en tijdig kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. De I--visie vormt de koers voor de komende drie jaar. Als onderdeel hiervan is recent een schouwing uitgevoerd van de huidige situatie, waaruit blijkt dat de basis op orde is. Er is ruimte voor aanvullende verbeteringen. Aan de I-visie- is een uitvoeringsprogramma gekoppeld. De bekostiging wordt zoveel mogelijk uit de lopende begroting gehaald. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van het innovatiebudget.
- **De voorzitter** deelt mee dat er nog inhoudelijk wordt gesproken over de nieuwe governancestructuur van OmgevingsdienstNL. Het voorstel wordt te zijner tijd voorgelegd aan het AB en aan gemeenteraden en PS.
- Het wetsvoorstel VTH is in consultatie. Vanuit de VNG zijn bestuurlijke overleggen georganiseerd, waaraan **de voorzitter** heeft deelgenomen. Vanuit de ambtelijke organisatie van ODMH wordt eveneens actief meegedacht. OmgevingsdienstNL bereidt ook een reactie voor. De consultatie sluit 6 januari 2026.
- De voorzitter benoemt een artikel in Vakblad Binnenlands Bestuur over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Het DB heeft opdracht gegeven een memo op te stellen voor de vier BWT-gemeenten over de stand van zaken Wkb bij de ODMH. Het memo wordt de volgende vergadering van het AB aangeboden.

2. Vaststellen agenda

De agenda wordt conform vastgesteld.

3. Presentatie Nota Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving en Advies (VTHA)

De huidige Nota VTH loopt tot en met 2026. De nieuwe Nota VTHA 2027-2030 wordt ook voor de eerste keer opgesteld ten behoeve van alle opdrachtgevers van de ODMH, dus inclusief de provincie.

M. Vogelzang geeft een toelichting op het doorlopen proces. De omgevingsdienst staat voor een veilige, duurzame, gezonde en leefbare leefomgeving. Een groot aantal maatschappelijke opgaven is verzameld uit diverse beleidsdocumenten. Uit deze maatschappelijke opgaven zijn in ambtelijk overleg met gemeenten en provincie focuspunten vastgesteld. Hierbij is gekeken naar gemeenschappelijke belangen en doelen.

De focuspunten worden ter vergadering aan het AB gepresenteerd met de vraag of het AB deze keuzes onderschrijft. De focuspunten worden in een volgende fase uitgewerkt naar concrete en meetbare doelen.

De onderstaande opmerkingen en vragen komen aan bod.

- **M. Vogelzang** geeft aan dat de projectgroep tot de voorliggende focuspunten is gekomen door ieder onderwerp te scoren. De onderwerpen met de hoogste scores zijn de focuspunten geworden..
- De focuspunten zijn gekoppeld aan één van de thema's gezonde, veilige, duurzame en leefbare leefomgeving. **M. Vogelzang** geeft desgevraagd aan dat sommige onderwerpen onder meerdere thema's kunnen worden geplaatst.
- **J. Bokhove** merkt op dat een thema als klimaatverandering breed is en mogelijk concreter moet worden omschreven. **M. Vogelzang** geeft aan dat het AB in een volgende vergadering een

go- / no-go besluit kan geven op de nadere uitwerking van de focuspunten, als het AB daaraan behoefte heeft.

- **De voorzitter** merkt op dat er ook lokaal accenten en aanvullende aandachtspunten liggen ten opzichte van de regionale thema's. Zo zijn voor Gouda onderwerpen als welstand en monumenten van belang. **M. Vogelzang** geeft aan dat in de nota naast de regionale prioriteiten ook ruimte blijft voor lokale prioriteiten.
- Gevraagd naar de randvoorwaarden geeft **M. Vogelzang** aan dat de uitvoering van de nota VTHA in lijn moet zijn met de begroting en de beschikbare capaciteit.
- **W. Zijlstra** geeft aan dat alle onderwerpen van de bovenliggende lijst van de focuspunten relevant zijn. Hij vraagt voor de duiding in de gemeenteraden om het nadere uitwerking en duiding. Als voorbeeld geeft **W. Zijlstra** aan dat uitlegbaar moet zijn dat bodemdaling niet als focuspunt is opgenomen. **M. Vogelzang** geeft aan dat de keuze voor de focuspunten niet betekent dat andere thema's niet worden uitgevoerd. Bodemdaling blijft een reguliere taak in de regio, naast de gekozen focuspunten. **A. Mutter** licht aanvullend toe dat binnen de organisatie prioriteiten worden gesteld. Voor de gekozen focuspunten worden KPI's opgesteld en daarover wordt specifiek gerapporteerd. De rapportage en de organisatie richten zich voornamelijk op deze onderwerpen. De rode draad voor de komende jaren ligt bij de focuspunten.
- **De voorzitter** sluit aan bij de vorige opmerking om te zijner tijd een nadere uitwerking op te stellen voor de gemeenteraad die de focuspunten duidt.
- **M. Vogelzang** geeft desgevraagd aan dat de ODMH met de andere 4 omgevingsdiensten in Zuid-Holland afstemt. Er wordt gewerkt aan een gezamenlijke methodiek en alle documenten worden gedeeld.
- **De voorzitter** vraagt aandacht voor het betrekken dan wel informeren van Provinciale Staten en de gemeenteraden bij de nieuwe nota. **D.J. Knol** geeft aan dat binnenkort nieuwe gemeenteraden aantreden. Hij vindt het ongelukkig om dit nog af te handelen met de oude raden. Het AB kan zich hierin vinden.

De presentatie wordt positief ontvangen. Het AB geeft aan dat een vervolgstap met een verdiepingsslag wenselijk is voor de verdere voortgang. De nota wordt uitgewerkt en in de vorm van een voortgangsrapportage besproken in een volgende vergadering van het AB.

4. Conceptverslag AB-vergadering d.d. van 16 oktober 2025 (ter vaststelling)

Het verslag wordt conform vastgesteld.

5. Besluiten ihkv de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (ter vaststelling)

De voorzitter meldt dat per 1 januari 2026 de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) in werking treedt. Bestuursorganen moeten als gevolg hiervan 1 of meer elektronische indieningskanalen aanwijzen in een besluit. Het voorliggende voorstel voorziet hierin voor berichten die rechtstreeks aan de ODMH zijn gericht. Daarnaast is het voorstel de directeur te mandateren voor besluiten over toekomstige wijzigingen. Het AB wordt gevraagd hiermee in te stemmen.

1. *Het AB stelt het Besluit aanwijzing elektronische kanalen publieke dienstverlening bestuur Omgevingsdienst Midden-Holland vast.*
2. *Het AB stelt het Mandaatbesluit voor het aanwijzen van elektronische kanalen publieke dienstverlening Omgevingsdienst Midden-Holland vast.*

6. Herziening Financiële verordening (ter vaststelling)

De Financiële verordening is geactualiseerd en ligt ter vaststelling voor.

Het AB stelt de Financiële verordening 2025 vast.

7. Rondvraag

W. Zijlstra vraagt naar de stand van zaken rondom het proces van het jaarprogramma 2026.

A. Mutter geeft aan dat zijn beeld is dat het proces op schema ligt. De bestuurlijke vastlegging van het jaarprogramma vormt de voornaamste uitdaging.

8. Sluiting

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de vergadering.

AB-vergadering: 12 maart 2026		Agendapunt: 4
Onderwerp: Uitgangspuntennotitie 2027		
Portefeuillehouder: J.L. van den Heuvel	Openbaar: <input checked="" type="checkbox"/> ja / <input type="checkbox"/> nee	Bijlage(n): 2 (hoofdpijnen en uitgangspuntennotitie 2027)
<p>Samenvatting:</p> <p>Voor u ligt de uitgangspuntennotitie 2027, alsmede een samenvatting (hoofdpijnen document). Hierin beschrijven we de ontwikkelingen die in 2027 en verder van invloed zijn op de werkzaamheden van de ODMH. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot gewijzigde of nieuwe producten en inzet voor de gemeenten en de provincie.</p> <p>De onderwerpen in het document zijn in gezamenlijk overleg tussen de adviescommissies inhoud en financiën en de ODMH geïnventariseerd.</p> <p>De uitgangspuntennotitie is het startpunt van de planning en controlcyclus. De inhoud van dit document is input voor de programmabegroting en de jaarprogramma's 2027. Deze jaarprogramma's stellen we in overleg met de individuele deelnemers op in het derde kwartaal van 2026.</p> <p>Om de lijn tussen uitgangspuntennotitie en programmabegroting strakker te leggen is een extra hoofdstuk toegevoegd met daarin de ontwikkelingen met een regionaal en verplichtend karakter.</p>		
<p>Financiële consequenties:</p> <p>Wijziging en/of vernieuwing van producten kan consequenties hebben voor de programmabegroting.</p>		
<p>Voorgestelde beslissing:</p> <p>We stellen voor aan het algemeen bestuur van de ODMH om de uitgangspuntennotitie 2027 vast te stellen.</p>		
<p>Verdere procedure / Communicatie over besluit:</p> <p>-</p>		
<p>Verplicht publiceren in GR blad: <input type="checkbox"/> ja / <input checked="" type="checkbox"/> nee:</p> <p>In ieder geval alle verordeningen, regelingen en besluiten.</p>		

Uitgangspuntennotitie 2027

Uitgangspunten voor de praktijk



Productnummer	350131
Omschrijving	Uitgangspuntennotitie 2027
Status	(Concept) versie 0.2
Datum	16-01-2025
Opdrachtgever	Algemeen Bestuur ODMH
Opgesteld door	Marlies van Bergen

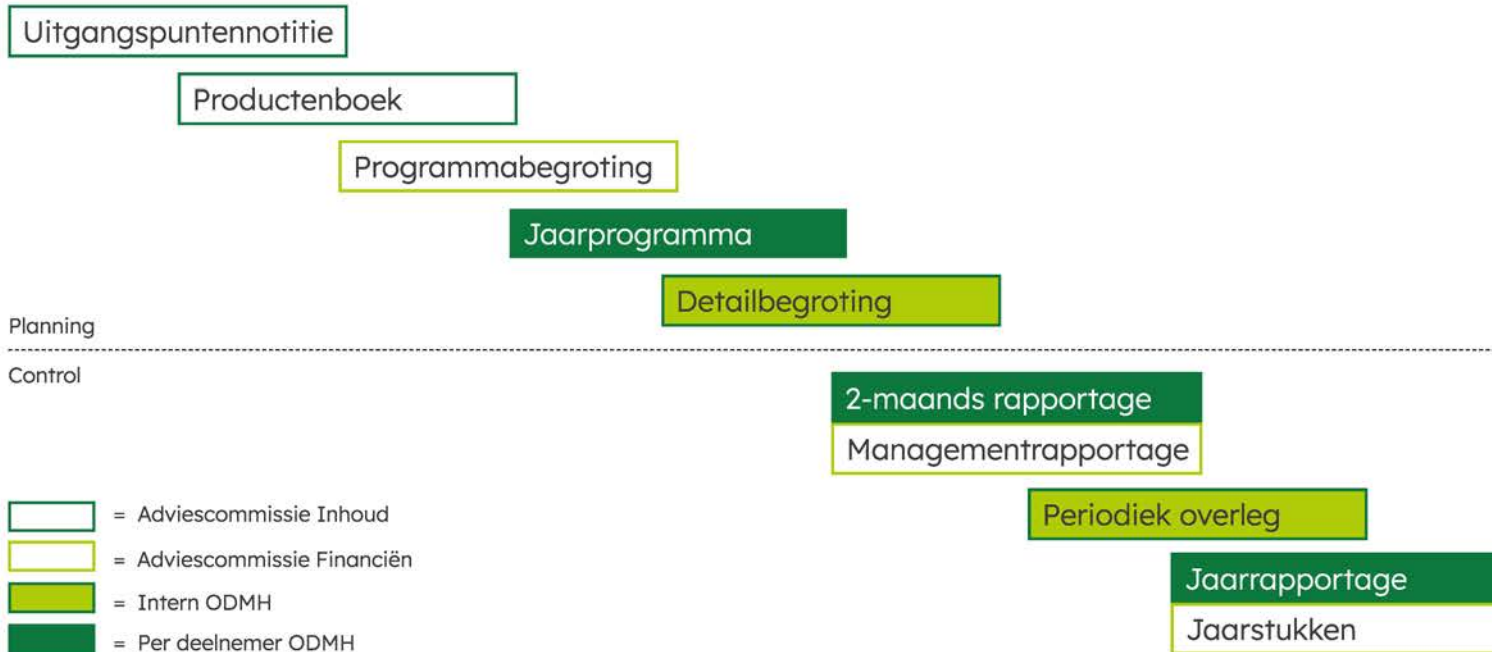
Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4	4.6	Energietransitie.....	17
2	Algemeen.....	5	4.6.1	Energie besparen.....	17
2.1	De ODMH van meerwaarde voor u.....	5	4.6.2	Het energiesysteem wijzigt.....	17
2.2	Maatschappelijke opgaven, wetgeving en beleid.....	5	4.6.3	Warmteprogramma.....	18
2.3	Provinciale verkiezingen 2027.....	6	4.6.4	Soortenmanagementplan.....	19
2.4	Financiële druk bij gemeenten.....	6	4.7	Gedragsexpertise.....	19
2.5	VTHA-stelsel en robuustheid.....	6	4.8	Ondermijning tegengaan.....	20
2.6	Samenwerking Zuid-Hollandse omgevingsdiensten.....	7	4.8.1	Wet Bibob.....	20
2.7	Regio Midden-Holland.....	7	4.8.2	Illegale bewoning en brandveiligheid.....	20
3	Kaderstellende wetgeving en beleid.....	8	5	Informatievoorziening & informatiegestuurd werken.....	21
3.1	Wetsvoorstel VTH en bijbehorende AMvB.....	8	5.1	Datagedreven werken.....	21
3.2	Wet open overheid.....	8	5.1.1	Data uit drones.....	21
3.3	Ontwerp-Nota Ruimte en Nationaal Milieu beleids Plan.....	8	5.1.2	Risicogestuurd toezicht.....	22
3.4	Omgevingswet.....	8	5.1.3	Monitoring en verantwoording.....	22
3.4.1	Dienstverlening.....	8	5.1.4	Samenwerking en koppeling van systemen.....	22
3.4.2	Omgevingsplan en programma.....	9	5.2	Werkprocessen versnellen en verbeteren met RPA en AI.....	23
3.4.3	Geluid in de Omgevingswet.....	9	6	Vervolg.....	24
3.5	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.....	10			
3.6	Kaderrichtlijn water.....	10			
3.7	Herijking nationale bodemwetgeving.....	11			
3.8	Wet stikstofreductie en natuurverbetering.....	11			
3.9	Regeldruk verminderen en vergunningprocedures versnellen....	12			
3.10	Nota VTHA 2027-2030.....	12			
4	Focuspunten.....	13			
4.1	Bodem en ondergrond.....	13			
4.1.1	Vervolg geven aan het provinciale PFAS-bronnenonderzoek.....	13			
4.1.2	Staalslakken.....	13			
4.2	Water.....	14			
4.2.1	Oppervlakte water.....	14			
4.2.2	Grondwater.....	15			
4.2.3	Waterbesparing.....	15			
4.2.4	Water en Bodem Sturend en 4D-ordening.....	16			
4.3	Klimaatadaptatie.....	16			
4.4	Gezondheid.....	16			
4.5	Circulaire economie en ketensamenwerking.....	16			

1 Inleiding

De Uitgangspuntennotitie 2027 beschrijft de externe ontwikkelingen die in de komende jaren belangrijk zijn voor de werkzaamheden van de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH). De ontwikkelingen zijn geschreven vanuit het standpunt van de gemeenten en de provincie. Het gaat om veranderingen in het fysieke domein die onze opdrachtgevers raken. Wat te doen en wat betekent dit voor het werk van de ODMH? De veranderingen kunnen zorgen voor een aanpassing in het productaanbod van de ODMH. De uitgangspuntennotitie is het startpunt van de jaarlijkse planning en control-cyclus van de ODMH.

De onderwerpen in deze uitgangspuntennotitie zijn in overleg met de leden van de adviescommissies 'Inhoud' en 'Financiën' tot stand gekomen.



Figuur 1 Planning & Control Cyclus ODMH

2 Algemeen

2.1 De ODMH van meerwaarde voor u

Bij de ODMH werken we samen met onze opdrachtgevers aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving, waarin het prettig wonen, werken en recreëren is. De omgeving verandert en dit stelt eisen aan onze deelnemers en aan de ODMH. We anticiperen op wijzigende wet- en regelgeving, spelen in op maatschappelijke trends en dragen bij aan het realiseren van de ambities van onze gemeenten en de provincie Zuid-Holland.

Met kennis en expertise op het gebied van milieu en bouw voeren we vergunning-, toezicht- en handhavingstaken uit. De milieutaken voeren we uit voor de regio Midden-Holland en de provincie Zuid-Holland. De bouwtaken voor de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Zuidplas, Waddinxveen en de provincie Zuid-Holland. Voor de provincie houden we in heel Zuid-Holland ook toezicht op zwemwater. We zijn het kenniscentrum voor milieu en duurzaamheid en weten wat er speelt in de regio. We adviseren over aspecten uit de fysieke leefomgeving. En ook over de inbreng hiervan in de ruimtelijke planvorming. Het Centrum voor Natuur- en Duurzaamheidseducatie (CNDE) De Zwanebloem is ook onderdeel van de ODMH. Zij verzorgt voor alle basisscholen in de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Zuidplas en Waddinxveen natuur- en duurzaamheidslessen.

Bedrijfsvoering

De ODMH werkt met een solide bedrijfsvoering en levert hoge kwaliteit (ISO 9001 gecertificeerd).

We volgen onze resultaten nauwkeurig en rapporteren daar regelmatig over. Zo laten we zien hoe de ODMH bijdraagt aan het behalen van de doelen die de gemeenten en de provincie hebben gesteld voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

2.2 Maatschappelijke opgaven, wetgeving en beleid

In Nederland en ook in ons werkgebied Midden-Holland spelen veel uitdagingen in de fysieke leefomgeving die om oplossingen vragen. Prettig wonen, werken en recreëren concurreren allemaal om dezelfde vierkante meters. Thema's als energietransitie,



Bij de ODMH werken per 1 januari 2026 circa 250 medewerkers.



circulariteit, klimaatverandering en gezondheid stellen nieuwe eisen aan ons. Dit levert opgaven op waar wet- en regelgeving voor wordt geformuleerd, met als doel een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze notitie beschrijft de belangrijkste uitgangspunten om de uitdagingen in de leefomgeving aan te pakken en houdt rekening met de wet- en regelgeving die momenteel wordt ontwikkeld.

De beleidsmatige keuzes liggen bij de gemeenten en de provincie. De ODMH ondersteunt met kennis en beschikbare data. Door middel van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering vindt borging plaats van het wettelijke traject. Regionaal samenwerken maakt dat de puzzel in veel gevallen eenvoudiger te leggen is. Ook zijn veel uitdagingen met elkaar vervlochten. Dit biedt kansen voor een meer integrale aanpak. Deze integraliteit vinden we terug in de beleidsmatige keuzes die de gemeenten en provincie maken. De ODMH is zich hiervan bewust en stuurt hier intern op.

2.3 Provinciale verkiezingen 2027

17 maart 2027 zijn de verkiezingen voor Provinciale Staten. Eventuele nieuwe gedeputeerden ontvangen van de ODMH een 'voeten in de klei dag', waarbij de ODMH toont hoe hij werkt en wat zijn rol is. De nieuwe leden van de Provinciale Staten zijn natuurlijk, als onderdeel van het inwerkprogramma, van harte welkom in Gouda.

2.4 Financiële druk bij gemeenten

2026 kreeg het stempel 'ravijnjaar' vanwege grote bezuinigingen voor gemeenten vanaf dan. In het Algemeen Bestuur van de ODMH van maart 2025 is een bezuiniging van 4% overeengekomen op de begroting van de ODMH. Voor de jaren 2026 en 2027 is dit gerealiseerd.

2.5 VTHA-stelsel en robuustheid

Vanaf april 2026 toetst het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat alle omgevingsdiensten op robuustheidseisen. Het is de verwachting dat de ODMH voldoet. Structureel blijven voldoen aan de robuustheidseisen is een punt van aandacht in de aankomende jaren.

De robuustheidseisen zijn een resultaat van het interbestuurlijk programma VTH (IBP VTH). Naar aanleiding van dit programma is een wetsvoorstel in de maak (zie ook 3.2). Ook is in het programma een wijde range aan producten ontwikkeld, waarvan betrokken partijen hebben afgesproken dat ze hier opvolging aan geven. Het rijk heeft in 2025 subsidies verleend aan de koepels met een doorlooptijd tot in 2027, om producten nog weer verder door te ontwikkelen. De ODMH volgt de ontwikkelingen en onderzoekt waar meerwaarde is voor onze regio.

Alle omgevingsdiensten werken samen in OmgevingsdienstNL om het stelsel slagvaardiger, uniformer en toekomstbestendig te maken. In 2027 is OmgevingsdienstNL – naar verwachting - omgevormd naar een vereniging van Omgevingsdiensten. De vereniging versterkt en verbindt de uitwisseling en opbouw van kennis en expertise voor de milieutaken tussen omgevingsdiensten. De ODMH is hierbij een pleitbezorger dat 'VTHA' (de A van Advies) de standaard wordt, in plaats van 'VTH'.

Eén van de producten die OmgevingsdienstNL heeft ontwikkeld in het IBP VTH is de visitatie; visitaties van en door omgevingsdiensten. De ODMH wordt in oktober 2026 gevisiteerd. De uitkomst heeft een effect op ons 2027-programma.

2.6 Samenwerking Zuid-Hollandse omgevingsdiensten

De vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten bundelen hun krachten. Niet alleen voor een gelijk speelveld voor bedrijven, maar ook om de uitvoerings- en ontwikkelcapaciteit te bundelen om de maatschappelijke opgaven en veranderende wetgeving efficiënt en daadkrachtig op te kunnen pakken. De samenwerking is dus één van de middelen om het kwaliteitsniveau van ieder van de vijf Zuid-Hollandse diensten te borgen. In de komende jaren maken we de samenwerking zichtbaarder en steviger. Een bestuurlijke commissie, bestaande uit de voorzitters van iedere dienst, begeleidt de samenwerking.

Jaarlijks benoemen we samenwerkprojecten. Als een project succesvol blijkt, dan zetten de vijf diensten dit door naar de reguliere VTHA-taakuitvoering.

2.7 Regio Midden-Holland

De regio Midden-Holland is een samenwerkingsverband tussen vijf gemeenten. Er is besloten tot een doorontwikkeling van de samenwerking, met een eigen regiebureau dat programmatisch werkt aan een bereikbare regio met een toekomstbestendige economie en een passend woonaanbod, dankzij een sterk vestigingsklimaat, een duurzame kwaliteit van leven, natuur en landschap en een robuust energiesysteem. Om dit concreet te maken wordt een strategische agenda opgesteld. De ODMH kan een rol spelen bij de uitvoering van deze strategische agenda. Want er zijn veel raakvlakken, bijvoorbeeld op bereikbaarheid/ duurzame mobiliteit en energiesystemen. De regio Midden-Holland en de ODMH trekken graag samen op om grote opgaven in Midden-Holland op te pakken.

3 Kaderstellende wetgeving en beleid

3.1 Wetsvoorstel VTH en bijbehorende AMvB

Als uitvloeisel van de bevindingen van de commissie van Aartsen werkt het rijk, vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid, aan een wetswijziging om bij te kunnen sturen op de kwaliteit van de VTH-uitvoering. De wet legt de in het IBP VTH ontwikkelde robuustheidscriteria vast. In de bijbehorende AMvB worden de criteria verder geconcretiseerd. Naar verwachting is in 2027 de wetswijziging samen met de AMvB verwerkt en geldend. Structureel voldoen aan deze wet en de daarbij horende rapportageverplichtingen zal aandacht vragen.

3.2 Wet open overheid

De Wet open overheid (Woo) verplicht de overheid om te werken aan actieve openbaarmaking en transparantie. Het uitgangspunt is dat informatie in principe uit eigen beweging openbaar wordt gemaakt. De Woo voeren we in de jaren 2024 t/m 2027 gefaseerd in. De laatste stap in 2027 is de meest ingrijpende: het binnen twee weken na vaststelling openbaar maken van vrijwel alle vergunningen, andere beschikkingen en documenten. Dit kan effect hebben op kentallen van de ODMH, want het heeft gevolgen voor werkprocessen. Zo moeten de openbaar te maken documenten worden geanonimiseerd voordat we ze op internet kunnen plaatsen. In sommige gevallen is besluitvorming nodig over de openbaarmaking, bijvoorbeeld wanneer de verwachting bestaat dat een derde bezwaar heeft tegen openbaarmaking. Ook is bezwaar en beroep mogelijk tegen het besluit om wel of niet openbaar te maken. Tenslotte schrijft de Woo voor dat alle informatie digitaal en duurzaam toegankelijk moet zijn, wat betekent dat ook het archief op orde moet zijn.

Per 2022 compenseert het rijk (gedeeltelijk) de werkzaamheden in het kader van de Woo. Deze compensatie loopt via het gemeentefonds. Een Gemeenschappelijke Regeling ontvangt geen compensatie van het rijk. De ODMH gaat in gesprek met zijn opdrachtgevers over de financiering van de implementatie van de Woo bij de ODMH.

3.3 Ontwerp-Nota Ruimte en Nationaal Milieu beleids Plan

In september 2025 is de Ontwerp-Nota Ruimte gepubliceerd. De nota geeft een doorkijk naar aankomende regels op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het is vervolgens aan ons om na te denken welke impact en kansen deze rijksvisie heeft voor onze regio. De ontwerpnota stelt vier thema's centraal: 1) wonen, werken en bereikbaarheid; 2) economie en energie; 3) landbouw en natuur en 4) water & bodem. Er wordt geen tijdspad genoemd voor de definitieve nota Ruimte.

Het rijk werkt ook aan een nieuw nationaal milieubeleidsplan (NMP). Het NMP geeft richting aan het Nederlandse milieubeleid tot 2050. Het streefbeeld voor 2050 is een gezond, schoon en veilig leefmilieu, waarin milieugerelateerde risico's voor gezondheid en ecosystemen verwaarloosbaar zijn. De tussendoelen voor 2030 richten zich op 55% minder CO2-uitstoot, 50% minder gebruik van primaire grondstoffen, recycling en hergebruik van materialen, voldoen aan WHO-richtlijnen voor fijnstof en stikstofdioxide, het behalen van de doelen uit de Kaderrichtlijn water en het realiseren van sterke omgevingsdiensten voor een effectieve VTH.

3.4 Omgevingswet

Werken onder de Omgevingswet krijgt in onze regio steeds meer vorm. De samenwerking tussen de ODMH en zijn deelnemers is in transitie door nieuwe taken, functies en rollen die ontstaan onder de Omgevingswet.

3.4.1 Dienstverlening

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is bij de start in 2024 met een basisniveau aan functionaliteit opgeleverd. De ODMH ziet dat inwoners en bedrijven een groter beroep doen op de frontoffice. Doel is doorontwikkeling naar een gebruikersvriendelijk en begrijpelijk digitaal loket voor alle inwoners en bedrijven van Nederland. Dit vraagt inzet van alle bevoegde gezagen. De ODMH zet in op een verdere verbetering van digitale informatievoorziening met, waar mogelijk, een versnelling in afhandeling van (aan)vragen en verzoeken. Denk aan begrijpelijke vragen in de vergunningcheck van het Omgevingsloket of de ontsluiting van alle geldende regels via 'regels op de kaart'.

3.4.2 Omgevingsplan en programma

Bij start van de Omgevingswet zijn bestemmingsplannen en verordeningen beleidsarm omgezet. De bevoegde gezagen werken toe naar een meer beleidsrijke invulling, waarbij ambities en beleidsdoelen juridisch worden vastgelegd. In de uitwerking blijkt dan of het resulteert in een programma of in regels in het omgevingsplan. Het gebiedsdekkende omgevingsplan moet er in 2032 zijn.

De ODMH adviseert en ondersteunt hierbij. Ook in 2027 blijft de ODMH regionale werkgroepen organiseren, waaronder een werkgroep die vorm geeft aan de inhoud van het omgevingsplan op aspecten uit de fysieke leefomgeving. Zo helpen we onze gemeenten bij het verdelen van de schaarse gebruiksruimte. Met als doel: komen tot regionaal afgestemd beleid daar waar dat meerwaarde heeft. En regionale samenwerking is efficiënt.

Dit kan leiden tot meer lokale informatie-, meld- of vergunningplichten. Meer plichten betekent extra inzet bij het beoordelen van aanvragen en hogere kentallen. Tegelijkertijd kan het werk voor de ODMH ook afnemen, als regels geschrapt worden of als voorschriften voor een sector of activiteit in één keer als maatwerkregel in het omgevingsplan worden opgenomen in plaats van te worden voorgeschreven via een maatwerkbesluit per afzonderlijk bedrijf of voor een afzonderlijke activiteit.

3.4.3 Geluid in de Omgevingswet

De Omgevingswet vraagt om ten aanzien van geluid een aantal zaken te regelen, die extra inzet vragen:

- in 2027 zijn we bezig met de laatste restjes actualiseren regionaal Hogere waardenbeleid;
- om te kunnen monitoren of omgevingsgeluid onder de normen die in de Omgevingswet staan blijft, moeten bevoegde gezagen gegevens aanleveren aan de Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG). De ODMH zoekt namens de gemeenten uit welke gegevens op welke manier moeten worden aangeleverd en bereidt de levering voor;
- ook de zogenaamde maximale invulling van de voor geluid gezoneerde industrieterreinen in Midden-Holland moet uiterlijk





31 december 2031 in de Centrale Voorziening Geluidgegevens (CVGG) staan;

- voor de start van de Omgevingswet moesten enkele gemeenten wegverkeerslawaai monitoren, nu is dit een taak voor alle gemeenten. De ODMH stelt de Basisgeluidemissie (BGE) op, deze wordt bepaald aan de hand van het wegverkeer over (uiterlijk) 2026. We verwachten dat de BGE er uiterlijk 1 juli 2028 moet zijn. Hierna moet deze elke 5 jaar worden gemonitord.

3.5 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 1 januari 2024 werd de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) van kracht voor nieuwbouw gevolgklasse 1. Dit zijn kleinere bouwwerken zoals schuren, een aanbouw, maar ook één (of een groot aantal) grondgebonden woning(en). Het rijk evalueert de effecten van de invoering van de wet en heeft nog geen uitsluitsel gegeven of en zo ja wanneer er sprake is van een uitbreiding. De ODMH houdt de ontwikkelingen in de gaten. Het is onze verwachting dat de wet in 2027 gelijk zal zijn aan die van 2025.

Het structurele effect van de Wkb bepalen is niet eenvoudig. Door de trage start van de Wkb heeft de ODMH nog geen uitgebreide ervaring. Desondanks wordt de rolverdeling in vergunningverlening, toezicht en handhaving tussen bevoegd gezag en kwaliteitsborger wel iets duidelijker en zien we dat inzet nodig blijft van de ODMH. De kwaliteitsborger voert hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving uit. Overige onderdelen uit het besluit, het omgevingsplan en bijvoorbeeld bouw- en sloopveiligheid blijven bij het bevoegde gezag. Daarnaast blijft het bevoegde gezag de handhavende instantie als fouten worden geconstateerd.

3.6 Kaderrichtlijn water

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn die sinds 2000 van kracht is en als doel heeft om uiterlijk in 2027 al het oppervlakte- en grondwater schoon en ecologisch gezond te maken. In Nederland werken rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en bedrijven samen om deze doelen te realiseren. Voor de ODMH betekent dit blijvende inzet op VTHA en samenwerking met partners zoals de waterschappen om maatregelen te versnellen. Zie paragraaf 4.3 voor verdere uitwerking.

3.7 Herijking nationale bodemwetgeving

Het rijk gaat verschillende fundamentele keuzes maken in bodemwetgeving. Vanwege knelpunten in de huidige wetgeving, bijvoorbeeld de problemen rond staalslakken, maar ook vanwege richtinggevende ambities. In 2025 is de Europese Bodemrichtlijn vastgesteld, deze krijgt komende jaren een plek in de Nederlandse wetgeving. Het nationale (Novi-)programma Bodem, Ondergrond en Grondwater wordt in 2026 vastgesteld. In dit programma zitten ambities voor bodemdaling, 4D-regie op de ondergrond en de bescherming van grondwater, ook in relatie tot de Kaderrichtlijn water.

De zogenoemde “herijking” van de bodemwetgeving bestaat uit twee fasen:

1. Kleine aanpassingen doorvoeren, zoals: aanpassingen van normgeving of milieubelastende activiteiten;
2. Fundamentele aanpassingen doorvoeren, zoals: nieuwe regels voor vitale bodems of het integreren van de bodemwetgeving met de doelen van de Kaderrichtlijn water.

Begin 2027 zijn waarschijnlijk de meeste acties uit fase één doorgevoerd. In 2027 ontstaat een beter beeld van de wijzigingen die fase twee met zich meebrengt. De ODMH informeert zijn gemeenten, de provincie én initiatiefnemers en waar mogelijk geven we ook onze praktijkervaringen mee aan het rijk via bijvoorbeeld de werkgroep bodem (WEB) van de VNG of via ODNL.

3.8 Wet stikstofreductie en natuurverbetering

De stikstofdoelen van Nederland liggen vast in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering. Deze wet gaat uit van kritische depositiewaarden op Natura 2000-gebieden. Hier is politieke discussie over. Waarschijnlijk wordt de kritische depositiewaarde vervangen door emissiedoelen per bedrijf, zodat ondernemers zelf kunnen bepalen hoe ze uitstoot verminderen. Gebrek aan duidelijkheid brengt voor veel ondernemers onzekerheid, investeringen blijven liggen en vergunningprocedures zijn moeizaam. Het rijk wordt gevraagd om haast te maken met wet- en regelgeving ten aanzien van stikstof. Waarschijnlijk stemt de EU binnenkort in met een vrijstelling op stikstof die vrijkomt





tijdens de bouw van duurzame energieprojecten. De ODMH volgt de ontwikkelingen, we verwachten dat in de aankomende jaren extra inzet nodig blijft.

3.9 Regeldruk verminderen en vergunningprocedures versnellen

De woningbouwopgave vraagt om tempo. Om sneller resultaten te bereiken, zet het rijk in op het verminderen van regeldruk. Een voorbeeld hiervan is het programma STOER, dat maatregelen bevat om procedures te vereenvoudigen. In oktober 2025 heeft het vorige kabinet in een kamerbrief aangegeven veel van deze maatregelen te omarmen en roept het volgende kabinet op om hier nog een stap verder in te gaan.

Daarnaast spelen ontwikkelingen van een heel andere orde. Geopolitieke verschuivingen maken duidelijk dat Europa kwetsbaar is voor militaire agressie. Om de defensieve weerbaarheid te vergroten werken Europa en de Nederlandse overheid aan het Omnibuspakket Defensiegereedheid. Dit pakket moet investeringen en productie in de defensiesector versnellen, onder andere door versnelde vergunningprocedures en uitzonderingen in bestaande wetgeving. De Europese Commissie publiceerde het voorstel in juni 2025; de stukken worden momenteel behandeld in de Eerste Kamer.

Een belangrijk deel van de ervaren regeldruk komt voort uit natuur-, milieu- en gezondheidsregels. De ODMH volgt deze ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

3.10 Nota VTHA 2027-2030

De beleidsmatige kaders voor de uitvoering van de VTH-taken van de ODMH staan in de Nota VTHA. De huidige gemeentelijke nota VTH loopt tot en met 2026. Vanaf 2027 zal de nieuwe nota VTHA 2027-2030 ons kader zijn. Daarbij sluit de provincie ook aan. We zijn in 2025 gestart met het opstellen van deze nota. We sluiten aan bij de in het IBP VTH ontwikkelde kaders. Het algemeen bestuur stelt de nota vast en legt hem daarna voor aan de deelnemers voor formele vaststelling en bekendmaking.

¹ STOER staat voor Schrappen van Tegenstrijdige en Overbodige Regels, de kamerbrief heeft kenmerk 2025-0000587329

4 Focuspunten

Onze deelnemers zijn verantwoordelijk voor een groot aantal maatschappelijke opgaven ten aanzien van de fysieke leefomgeving. De ODMH kan hier op verschillende manieren aan bijdragen.

4.1 Bodem en ondergrond

4.1.1 Vervolg geven aan het provinciale PFAS-bronnenonderzoek

In 2025 hebben de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten, op verzoek van de provincie Zuid-Holland, potentiële PFAS-bronlocaties onderzocht in de hele provincie. Bij enkele locaties is aanvullend bodemonderzoek gedaan om de risico's voor nabij gelegen gevoelige/kwetsbare gebieden in kaart te brengen. Aansluitend heeft de ODMH namens de provincie nog meer potentiële PFAS-bronlocaties onderzocht. Deze werkzaamheden lopen waarschijnlijk door tot 2027. De uitkomsten van deze onderzoeken worden in dat jaar verder opgepakt, waarbij de ODMH een ondersteunde rol vervult voor zowel de provincie als de gemeenten.

4.1.2 Staalslakken

Het thema staalslakken en milieu is volop in ontwikkeling en heeft gevolgen voor zowel gemeenten als de provincie. Staalslakken zijn een steenachtig restproduct dat overblijft bij de productie van staal. Tot nu toe wordt dit materiaal circulair hergebruikt als 'bouwstof' op landbodembodem, bijvoorbeeld onder wegen of als bijmengsel in halfverhardingen.

De afgelopen jaren zijn echter steeds meer milieu- en gezondheidsproblemen gemeld op locaties waar staalslakken zijn toegepast. Om die reden heeft de rijksoverheid sinds de zomer van 2025 een tijdelijke regeling ingesteld voor nieuwe toepassingen van staalslakken. Deze regeling wordt naar verwachting medio 2027 vervangen door definitieve wetgeving.

De ODMH voert deze regeling uit als onderdeel van het basistakenpakket van een omgevingsdienst. Daarnaast adviseert de ODMH gemeenten over mogelijke maatregelen bij bestaande



² <https://iplo.nl/publish/pages/204133/samenwerkingsagenda-rijn-west-2021-2027-jan-2021.pdf>



toepassingen, ongeacht of deze in eigendom of beheer van de gemeente zijn.

4.2 Water

Voor water is met name de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) relevant. De KRW verplicht alle lidstaten om uiterlijk in 2027 te zorgen voor schoon en ecologisch gezond oppervlakte- en grondwater. Ons gebied valt binnen het deelstroomgebied Rijn-West. Voor dit gebied is een Samenwerkagenda opgesteld, deze focust op:

- verminderen van normoverschrijdingen van stoffen;
- nutriëntenreductie;
- grond- en drinkwaterbescherming;
- klimaatadaptatie en waterkwaliteit;
- versterken van biodiversiteit en ecologische verbindingen;
- samenwerking en kennisdeling.

Nederland ligt achter op het behalen van de doelen uit de KRW. Daarom moeten activiteiten die de waterkwaliteit kunnen verslechteren strenger beoordeeld worden. Vergunningen kunnen worden geweigerd of aangepast als ze de KRW-doelen in gevaar brengen. In het toezicht komt er meer nadruk op het controleren van afvalwaterstromen en (bodem-)lozingen. Dit alles vraagt ook om een nauwere samenwerking met partners in de keten.

4.2.1 Oppervlaktewater

In 2025 hebben in Zuid-Holland de provincie, gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen en Rijkswaterstaat het convenant “Samen grip krijgen op indirecte lozingen” getekend. Een indirecte lozing is het lozen van afvalwater van bedrijven via het riool naar een zuiveringsinstallatie. Dus niet rechtstreeks in het oppervlaktewater. Gezamenlijk doel is om de waterkwaliteit in de provincie te verbeteren en daarmee de realisatie van de KRW-doelen dichterbij brengen. Het convenant betekent meer bestuurlijke en ambtelijke aandacht. De samenwerking moet de waterkwaliteit verbeteren door:

- inzicht krijgen in (en behouden) van de impact van indirecte lozingen op de waterkwaliteit;
- het realiseren van meer focus en samenwerking tussen de convenantpartners bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).



Het convenant gaat vergezeld van een uitvoeringsagenda. Om de ambities te realiseren is inzet nodig van menskracht in beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er is afgesproken dat de provincie Zuid-Holland en de gemeenten met de omgevingsdiensten in de werkplannen van 2026 en 2027 afspraken maken over de inzet.

Een andere bron van vervuiling zijn gewasbeschermingsmiddelen. We verwachten dat meer aandacht komt voor de effecten hiervan.

4.2.2 Grondwater

De glastuinbouw heeft schoon water nodig. Via een proces worden daarom zout en andere mineralen uit het water gefilterd. Dit restproduct heet brijn. Dit wordt teruggepompt de grond in. Om dit te mogen doen is een maatwerkbesluit nodig. In Midden-Holland hebben glastuinbouwbedrijven die brijn willen lozen uiterlijk in 2025 een maatwerkbesluit gekregen. Deze besluiten lopen in 2027 af en moeten dan opnieuw worden beoordeeld. De ODMH verwacht dat meer maatwerkbesluiten nodig zijn om de lozingen van meldingsplichtige bedrijven te reguleren. Meer en uitgebreidere maatwerkvoorschriften betekent ook voor toezicht en handhaving meer werk.

In de Krimpenerwaard liggen drinkwaterwinningen en strategische voorraden grondwater. De provincie zal in 2027 de wens hebben een uitgebreidere “gebiedsschouw” te houden dan in 2025. Dit is een analyse van het gebied in relatie tot de KRW-doelen. De ODMH ondersteunt hierbij. Daarnaast heeft de provincie de KRW-doelen nog steviger verankerd in het VTH-beleid. De ODMH voert een deel van dit beleid uit. Ook kunnen we een informerende rol spelen richting initiatiefnemers of gemeenten over bijvoorbeeld de verplichtingen voor grondwater(onderzoek) uit de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Verder geven we praktische uitwerking aan de beleidsambities van de provincie ten aanzien van grondwater, bijvoorbeeld in vergunningverlening omtrent brijnlozingen of pilotprojecten voor de infiltratie van regenwater.

In Zuid-Holland wordt bij twintig gesloten stortplaatsen onderzocht of nieuwe, nog niet eerder onderzochte stoffen zich

daar verspreiden via het grondwater. Met de huidige kennis en analysetechnieken is duidelijk dat het huidige stoffenpakket niet representatief is voor wat uit een gesloten stortplaats kan vrijkomen. Als overheid willen we op tijd weten welke ontwikkelingen invloed kunnen hebben op het milieu en onze leefomgeving. Daarom is het belangrijk om een goed beeld te krijgen van ZZS. Zo kunnen we op tijd maatregelen nemen als dat nodig is. Het onderzoek start eind 2025, resultaten worden eind 2026 of begin 2027 verwacht. Afhankelijk van de uitkomsten ondersteunt de ODMH de provincie en zijn gemeenten bij het nemen van eventueel benodigde maatregelen.

Grondwaterkwaliteit is primair een taak van de provincie, maar waterschappen hebben een rol bij infiltratie en onttrekking van grondwater. Een goede samenwerking met de waterschappen is dus belangrijk. De ODMH investeert hierin.

4.2.3 Waterbesparing

Op dit moment is er weinig tot geen wet- en regelgeving voor waterbesparing. De provincie werkt mee aan de uitvoering van het Nationaal Plan van Aanpak Drinkwaterbesparing, met als hoofddoel komen tot een flinke drinkwaterbesparing. Zo lang drinkwater goedkoop is zullen veel bedrijven en inwoners geen noodzaak voelen om minder water te gebruiken of te hergebruiken. Toch zijn nu maatregelen nodig willen we van water niet de nieuwe ‘netcongestie’ maken. Deskundigen geven aan dat er in 2030 in veel delen van Nederland sprake van onzekerheid over de drinkwatervoorziening zal zijn als nu niets gedaan wordt. De ODMH adviseert daarom, om de komende jaren waterbesparing bij bedrijven op de kaart te zetten (voorlichting, kennisdeling, stimuleren). En aansluitend bij de ontwerp omgevingsverordening van de provincie kan de ODMH bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen agenderend inzetten op drinkwaterbesparende maatregelen rond woningen en bedrijven en op het vooraf toetsen van de zoetwatervraag van nieuwe ontwikkelingen.

4.2.4 Water en Bodem Sturend en 4D-ordering

In Nederland lopen we al enige tijd tegen de grenzen aan van het water- en bodemsysteem. Met de beleidslijn ‘Water en



Bodem Sturend' wil het rijk dat we hiermee rekening houden in de ruimtelijke ordening. Op landelijk niveau krijgt de beleidslijn borging in de nieuwe Nota Ruimte en het Novi-programma Bodem, Ondergrond en Grondwater. De provincie Zuid-Holland heeft de ambitie om water en bodem randvoorwaardelijk te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen.

De ODMH houdt de ontwikkelingen bij en helpt gemeenten en provincie bij het verder vormgeven van 'Water en Bodem Sturend'. Bijvoorbeeld via regels in het omgevingsplan.

4.3 Klimaatadaptatie

Gemeenten en de regio bereiden zich voor op de effecten van klimaatverandering: klimaatadaptatie. Dit is ook afgesproken in het interbestuurlijke Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie. In 2025 en 2026 hebben gemeenten de tweede ronde stresstesten, risicodialogen en strategievorming uitgevoerd. 2027 en verder staan in het teken van het uitvoeren van deze nieuwe strategieën en het aanpakken van de knelpunten uit de stresstesten en risicodialogen. De ODMH ondersteunt bij het uitvoeren van klimaatadaptatiebeleid. Denk aan het opstellen en actualiseren van lokale hitteplannen, het maken en onderhouden van data rondom klimaatadaptatie, helpen nadenken over klimaatadaptatieregels in het omgevingsplan, het uitvoeren van klimaattoetsen bij ruimtelijke plannen en het implementeren van het convenant klimaat adaptief bouwen.

4.4 Gezondheid

Er zijn maatschappelijke zorgen over onze leefomgeving. Er wordt aandacht gevraagd voor zaken als luchtkwaliteit of voor de gezondheidsrisico's van gevaarlijke stoffen zoals ZZS/PFAS. Er is vraag naar voldoende groen en recreatie, met name in de stedelijke omgeving.

In de Omgevingswet is gezondheid een expliciet doel, waar in de ruimtelijke ordening en vergunningverlening rekening mee moet worden gehouden. Onderwerpen als luchtkwaliteit, geluid, bodem en ondergrond, maar ook biodiversiteit of klimaatadaptatie staan in relatie tot gezondheid. Deze thema's benadrukken het belang van een gezond milieu voor het welzijn van de mens.

De ODMH zal via deze onderwerpen aandacht vragen voor het borgen van gezondheid. De wet biedt ook juridische mogelijkheden om vergunningen te weigeren of aan te passen bij gezondheidsrisico's, de ODMH onderzoekt dit.

De GGD is een belangrijk expertisecentrum voor gezondheid en daarom zoekt de ODMH de GGD op als het over dit onderwerp gaat.

4.5 Circulaire economie en ketensamenwerking

Productpaspoorten en materialenpaspoorten voor gebouwen zijn een nieuwe ontwikkeling in de regelgeving van de Europese Unie. Die instrumenten moeten eigenaren en gebruikers helpen om gebouwen en producten duurzaam en circulair te onderhouden. Voor de bouwtaken van de ODMH betekent vooral het materialenpaspoort een kans om toe te zien op circulair bouwen, renoveren en slopen.

Circulariteit wordt in toenemende mate onderdeel van de reguliere VTH-werkzaamheden. In 2026 werken vergunningverleners volgens de nieuwe toetsingskaders van het Circulair Materialenplan (CMP). Vergunningaanvragen moeten dan worden getoetst op circulariteit, zoals hergebruik en afvalpreventie. Dit vraagt om meer inhoudelijke afstemming en mogelijk aanpassing van bestaande vergunningen, maar biedt ook kansen om milieudoelen beter te verankeren in het vergunningproces.

Werken met de kaders van het CMP betekent dat de nadruk ligt op de hele keten: van grondstofgebruik tot hergebruik en afvalpreventie. We verwachten dat het CMP in 2027 verder door ontwikkelt en dat meer concrete richtlijnen en ketenplannen beschikbaar komen. Denk aan verplichte recycelaatpercentages, strengere eisen voor inzameling en verwerking, en meer aandacht voor innovatieve circulaire oplossingen.

Voor vergunningverleners betekent dit dat het werk complexer wordt, met meer nadruk op duurzaamheid en ketensamenwerking. Tegelijkertijd kunnen sommige processen gestroomlijnd worden, bijvoorbeeld door standaardisering van

eisen en betere informatievoorziening. Ook voor toezichthouders ontstaan er nieuwe taken. Het ketentoezicht wordt belangrijker. Ook doen zich kansen voor in de samenwerking met andere inspectiediensten. Dat vraagt om verdere ontwikkeling van signaaltoezicht.

4.6 Energietransitie

Nederland moet in 2050 klimaatneutraal zijn. Om dit te bereiken werkt Nederland enerzijds aan een omslag van fossiele naar duurzame energiebronnen. En anderzijds aan het terugdringen van energiegebruik in gebouwen, bedrijven en processen.

Vanwege de energieopgave komen er nieuwe milieubelastende activiteiten bij onder de Omgevingswet, bijvoorbeeld rondom opslag en gebruik van waterstof of grootschalige batterijopslag. De ODMH moet deze beoordelen op vergunning-, meld- of informatieplicht.

4.6.1 Energie besparen

De verplichtingen voor bedrijven en organisaties om energie te besparen breiden in de loop van de jaren stapsgewijs uit, vooral voor maatregelen aan gebouwen. Tegelijkertijd actualiseert het rijk deze regels in 2027. Doel: de verplichtingen beter uitvoerbaar en handhaafbaar maken en de administratieve lasten verlichten.

De al bestaande label C verplichting van kantoorpanden geldt ook in 2027. Daarnaast:

- EPBD4: in 2026 wordt de EPBD4 (Energy Performance of Buildings Directive IV) van kracht en daarmee de registratie en keuring van installaties > 70kW. De ODMH kan hier toezicht op houden.
- Werkgebonden personenmobiliteit: vanaf 1-1-2027 moeten werkgevers met 250+ medewerkers de CO₂-uitstoot van de reizen van hun personeel jaarlijks registreren, omdat bijna de helft van de uitstoot van personenmobiliteit komt door woon-werkmobiliteit en zakelijke mobiliteit. Het rijk heeft de toezicht en handhaving belegd bij omgevingsdiensten. Deze taak is te financieren met zogenaamde CDOKE-gelden.



Omdat de ODMH vanuit zijn milieutaak de bedrijven bezoekt is het efficiënt om verplichtingen die horen bij de bouwtaak, zoals label C en EPBD4, tegelijk mee te nemen.

Het rijk is bezig om een vervolg te geven aan de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUK THE), op een andere manier dan via een SPUK. Hiermee kan de ODMH vervolg geven aan de werkzaamheden die eerder door de SPUK THE zijn gefinancierd.

4.6.2 Het energiesysteem wijzigt

Nederland gaat van een centraal naar een gelaagd, decentraal energiesysteem. Lokale en regionale opwek, opslag en conversie worden belangrijker. Onze energievoorziening wordt ook steeds zichtbaarder in de leefomgeving en onderdeel van de ruimtelijke ontwikkeling. Netcongestie en schaarste vragen om lokale energiegemeenschappen en samenwerking tussen bevoegde gezagen, inwoners en ondernemers.

De nieuwe Energiewet die in 2026 ingaat geeft gemeenten de taak om bij schaarste van netcapaciteit maatschappelijk te prioriteren en stimuleert samenwerking. Een belangrijke wijziging is dat huishoudens en bedrijven zelf opgewekte duurzame energie lokaal mogen delen of samen gebruiken, via één aansluiting. Het rijk verwacht daarnaast meer regie en uitvoering door gemeenten en provincies met een integrale aanpak via de Interbestuurlijke SamenwerkingsAgenda (ISA). Vanaf 2027 gaan overheden gebiedsgericht werken en per decentraal gebied (regio/gemeente):

- een energiebeeld maken waarmee inzicht ontstaat in de opgave;
- keuzeopties uitwerken, genoemd gebiedsuitwerking;
- wederkerige energieafspraken maken tussen partijen in een gebied en het rijk;
- de gemaakte keuzes uitvoeren en realiseren.

Het Nationaal Programma Energiesysteem (NPES) dat ook 1 januari 2027 start ondersteunt deze decentrale ontwikkeling. In dit programma zijn de huidige drie nationale programma's (NPRES, NPLW, SP IPE) samengevoegd. Het NPES moet dé organisatie worden die op landelijk niveau gemeenten en regio's ondersteunt bij de decentrale ontwikkeling van het integrale energiesysteem.



De provincie Zuid-Holland actualiseert tweejaarlijks het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur, Energie en Klimaat (pMIEK). De opgestelde visie of wel 'Toekomstbeeld Energiesysteem ZH 2050' wordt steeds concreter en samen met de regio en gemeenten uitgewerkt naar een regionaal beeld met concrete keuzes en projecten.

Gemeenten krijgen grotere verantwoordelijkheden en moeten grensoverschrijdend denken. Omdat de ODMH regionaal werkt kunnen wij hierbij goed ondersteunen met regionale werkgroepen, energiekarten, participatie en monitoring.

4.6.3 Warmteprogramma

De huidige Transitievisie Warmte wordt voor gemeenten een verplicht programma onder de Omgevingswet, genaamd Warmteprogramma. Uiterlijk eind 2027 moet dit af zijn en vervolgens iedere vijf jaar worden geactualiseerd. Het programma moet aangeven hoe de gemeente de gebouwde omgeving verder wil isoleren en aardgasvrij maken.

De ODMH is sinds 2025 vanuit meerdere expertises betrokken bij het opstellen van het warmteprogramma en kan dit in 2027 ook aanbieden. Denk aan het ondersteunen met (strategisch) advies op inhoud of proces, regionale kennisdeling en de inrichting van data en monitoring. Voor de gemeenten die al eerder hun warmteprogramma klaar hebben, kan de ODMH ondersteunen bij de uitvoering hiervan, bijvoorbeeld in de vorm van wijkaanpakken en het opstellen van wijkuitvoeringsplannen (WUP). Hierin kunnen we ondersteunen op techniek, participatie, gedragspsychologie, warmtenetten, (bodem)energie of monitoring van het warmteprogramma en/of het bijbehorende PlanMER.

4.6.4 Soortenmanagementplan

Bouw, renovatie en verduurzaming kunnen vertraging oplopen door soortenbescherming (bijvoorbeeld vleermuizen of gierzwaluwen). Een Soortenmanagementplan (SMP) voorkomt dat deze projecten stilvallen en maakt energietransitie en woningbouw haalbaar zonder juridische risico's.

Enkele gemeenten in Midden-Holland hebben een start gemaakt met de onderzoeken die nodig zijn voor een SMP. De ODMH kan gemeenten begeleiden bij dit traject.



Naar verwachting verkrijgt in ieder geval één gemeente in onze regio een SMP-omgevingsvergunning in 2026. Op basis hiervan kunnen initiatiefnemers een verzoek bij de gemeente indienen om onder het SMP-werkzaamheden te mogen verrichten. De ODMH onderzoekt samen met de gemeenten of hiervoor een (mogelijk regionaal) meldingssysteem opgezet kan worden. Deze meldingen moeten worden beoordeeld, geregistreerd en voorzien van een reactie met eventuele voorwaarden. In sommige gevallen is mogelijk maatwerk nodig. Bij het onderhouden van een SMP hoort ook administratie, zoals bijhouden welke adressen van het SMP gebruikmaken, of de voorgeschreven maatregelen daadwerkelijk genomen worden, etc. Deze werkzaamheden centraal beleggen bij de ODMH biedt voordelen voor de gemeenten.

4.7 Gedragsexpertise

De maatschappelijke context maakt dat de ontwikkeling van gedragsexpertise meerwaarde heeft in de VTHA-taakuitvoering van de ODMH. Inwoners zijn mondiger en verwachten dat de overheid niet alleen handhaaft, maar ook meedenkt en ondersteunt. Tegelijkertijd staan we voor grote transities. En de Omgevingswet vraagt ons om samenwerking en een cultuuromslag: één overheid, één aanpak. Gedragsexperts helpen ons om belangen beter te wegen, participatie beter vorm te geven en beleid te maken dat aansluit bij de praktijk.

De inzet van gedragswetenschap helpt ook om toezicht en handhaving slimmer en effectiever vorm te geven, naast de traditionele toezicht- en handhavingsinstrumenten. Daarom zijn gedragspecialisten betrokken bij het opstellen van de nieuwe nota VTHA die in 2027 ingaat. Zo kunnen we onze werkwijze continu verbeteren en toezicht en communicatie beter afstemmen op de doelgroep.

4.8 Ondermijning tegengaan

4.8.1 Wet Bibob

De Wet Bibob helpt voorkomen dat vergunningen, subsidies, aanbestedingen of vastgoedtransacties worden misbruikt voor criminele activiteiten, zoals witwassen of fraude. De ODMH kan

gemeenten en provincie hierbij ondersteunen door het signaleren van risico's bij vergunningaanvragen, het uitvoeren van Bibob-toetsen of het opvragen van informatie bij justitie, politie of de Belastingdienst (via mandaat). Als er twijfels zijn over de integriteit van een aanvrager, kan de gemeente een verdiepend onderzoek aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob.

De ODMH voert momenteel een pilot uit voor één gemeente. Het kan voor andere gemeenten voordelen bieden om aan te sluiten en deze taak centraal bij de ODMH te beleggen. Zo zijn we ook voorbereid op een mogelijke toekomst: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzoekt of Bibob onderdeel wordt van het basistakenpakket van omgevingsdiensten.

4.8.2 Illegale bewoning en brandveiligheid

Gemeenten willen voorkomen dat schaarste op de woningmarkt leidt tot oneerlijke of ongewenste situaties. Het toenemende aantal flexwoningen en kamerverhuur vraagt daarbij extra aandacht. Het is belangrijk om risico's vroegtijdig te signaleren en zo ondermijning tegen te gaan. Denk hierbij aan onduidelijke eigendomsconstructies, malafide verhuurpraktijken of het gebruik van panden voor andere (niet-vergunde) doeleinden. Door deze thema's prioriteit te geven kan de gemeente werken aan een integrale aanpak, waarin brandveiligheid, woonkwaliteit en weerbaarheid tegen ondermijning samen worden opgepakt. De ODMH ziet deze behoefte en kan gemeenten ondersteunen.

³ Brief van 8 mei 2025 aan de Tweede Kamer, dossier en ondernummer 22343 nr. 421

5 Informatievoorziening & informatiegestuurd werken

De context waarin de ODMH opereert verandert. Inwoners en bedrijven verwachten een betrouwbare en efficiënte dienstverlening, medewerkers willen flexibel kunnen werken en wetgeving zoals de Omgevingswet, Woo, AI-verordening of de in de maak zijnde wet VTH stelt nieuwe eisen aan transparantie, informatieveiligheid of business intelligence. Tegelijkertijd liggen er kansen: pilots met AI en RPA, de inzet van drones en steeds meer datagedreven werken. Informatisering is niet langer een optie, maar een basisvoorwaarde voor een betrouwbare en efficiënte dienstverlening.

5.1 Datagedreven werken

Om effectief en doelgericht te kunnen inspelen op maatschappelijke opgaven, moet de ODMH werken op basis van actuele, betrouwbare en goed ontsloten data. Dan kunnen we datagedreven werken, wat ons in staat stelt om trends en risico's vroegtijdig te signaleren, beleid te onderbouwen met feiten, en toezicht en handhaving risicogericht in te zetten. Dit vraagt om continue investering in dataverzameling, datakwaliteit, digitale vaardigheden van de medewerkers en een robuuste informatie-infrastructuur. Hier investeert de ODMH in.

5.1.1 Data uit drones

Het gebruik van drones biedt een unieke kans om onze VTHA-taakuitvoering slimmer en efficiënter te maken. Met drones kunnen we snel en veilig grote gebieden inspecteren, actuele data verzamelen over een grote range onderwerpen en risico's vroegtijdig signaleren. Daarom willen we hierin investeren. De ODMH ontwikkelt zich in de Zuid-Hollandse samenwerking tot het expertisecentrum op het gebied van drones.

We zetten een flinke stap vooruit als we de verkregen data omzetten naar multidimensionale modellen van onze leefomgeving. Met deze modellen wordt monitoring van de kwaliteit van de leefomgeving (bijvoorbeeld water- of bodemkwaliteit) eenvoudiger en sneller. Van een andere aard is de toepassing van 3D of 4D modellen in de ruimtelijke ordening: de effecten van een ruimtelijk plan worden zichtbaar, wat de besluitvorming ten goede komt.





De ODMH gaat in gesprek met gemeenten en provincie over de mogelijkheden van de inzet van drones en van multidimensionaal modelleren.

5.1.2 Risicogestuurd toezicht

ODMH brengt aan de hand van voorhanden data risico's in kaart. Risicogestuurd toezicht zet deze inzichten om in gerichte controles bij bedrijven en locaties met het hoogste risico. Dit krijgt een plek in de nota VTHA 2027-2030. Vanaf 2027 doen we concreet ervaring op en dan kunnen we ook evalueren.

5.1.3 Monitoring en verantwoording

Om datagedreven keuzes te kunnen maken, beleid te monitoren en verantwoording af te leggen is een goed monitoringproces nodig. De ODMH doet al veel op het gebied van monitoring voor de deelnemers. Bijvoorbeeld in het kader van de warmtetransitie. We kunnen dit verder uitbreiden.

Concreet vraagt OmgevingsdienstNL bijvoorbeeld aandacht voor een uniforme monitoring van CO2-reductie: wat levert toezicht en handhaving op bij de controle op de wettelijke energiebesparende maatregelen? Met deze dashboards kunnen we invulling geven aan de wens van onze deelnemers om meer outcomegericht te rapporteren. Hiermee sluiten we ook aan bij een aanbeveling van de commissie van Aartsen (IBP VTH).

5.1.4 Samenwerking en koppeling van systemen

De ODMH werkt aan de doorontwikkeling van de informatievoorziening. Dit doen we niet alleen. De vorming van team Informatievoorziening binnen Omgevingsdienst NL zal een rol spelen in de doorontwikkeling van de informatievoorziening van de ODMH en de concrete toepassing van data waar nodig. En de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten werken samen in 'DataLab'. Hierin wordt bijvoorbeeld een tool ontwikkeld om op basis van datatrends te herkennen en daarmee toekomstige ontwikkelingen te voorspellen.

De ODMH heeft een belangrijke rol als databeheerder en kan met de kennis over verschillende databronnen deze data integreren.

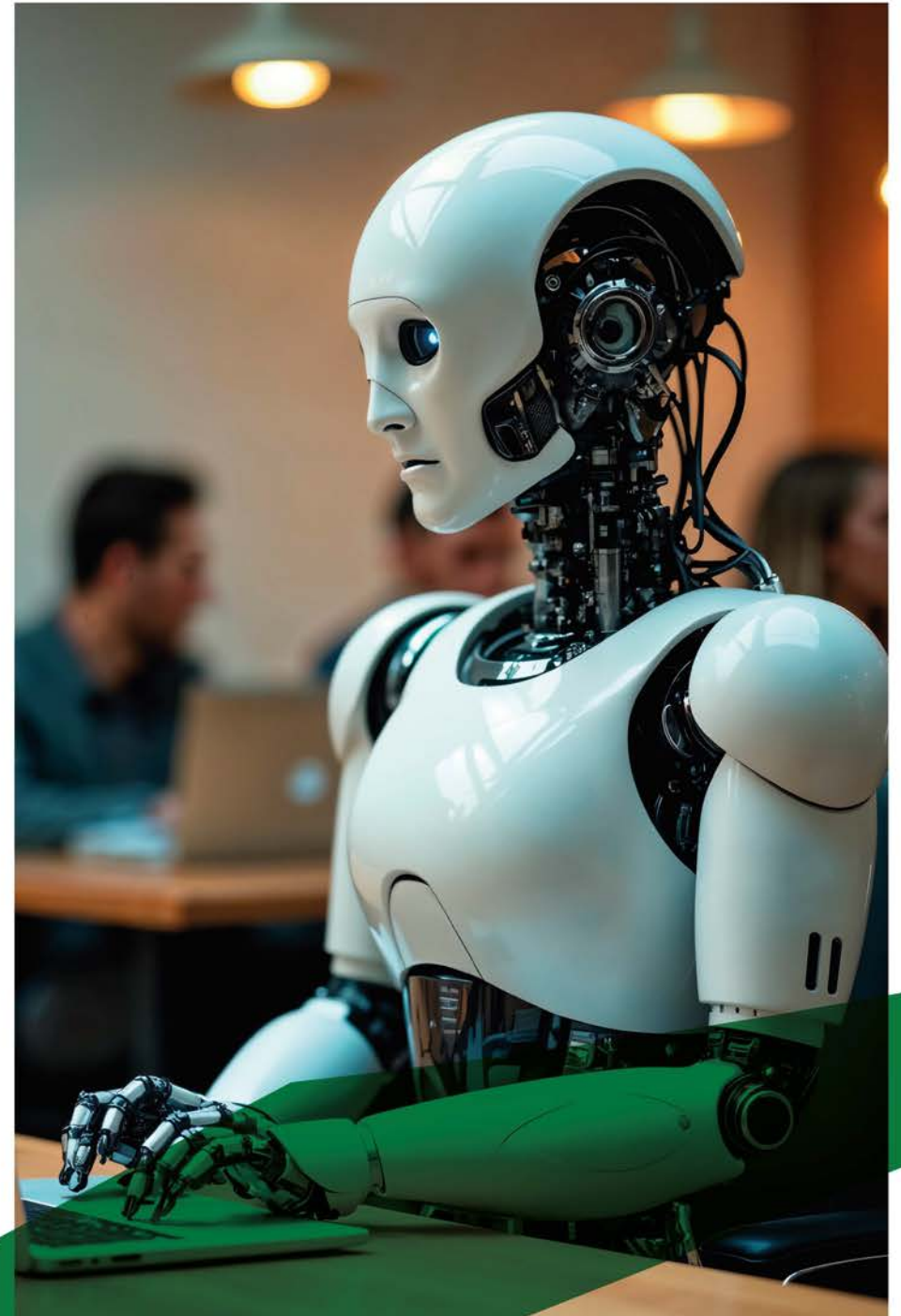
Denk aan data uit vergunningen, data verkregen door de inzet van een drone, satellietdata of andere beheerders zoals BAG of Kadaster.

5.2 Werkprocessen versnellen en verbeteren met RPA en AI

Robotic Process Automation (RPA) richt zich op het automatiseren van repetitieve taken. Artificiële Intelligentie (AI) gaat over systemen die taken uitvoeren die artificiële intelligentie vereisen. RPA en AI zijn domeinen die complementair zijn aan elkaar en die volop in ontwikkeling zijn.

In 2025 is de ODMH gestart met het toepassen van RPA (Robotic Process Automation) in werkprocessen (bijvoorbeeld ondersteuning bij mailregistratie, automatisch uitzetten van adviesverzoeken, etc). Het gebruik neemt in 2026 en 2027 verder toe, met als doel werkprocessen te versnellen en kwalitatief te verbeteren.

In 2025 zijn ook de eerste ervaringen opgedaan met de toepassing van AI binnen de ODMH, bijvoorbeeld m.b.t. pré-advisering op binnengekomen asbestrapporten en het inzetten van een slimme AI-tool bij de beoordeling van plannen van derden. De ontwikkelingen op het vlak van AI gaan dermate snel dat het nog niet te voorspellen is op welke ontwikkelingen we ons op dit vlak moeten voorbereiden richting 2027.



6 Vervolg

In deze uitgangspuntennotitie beschrijven we beleids- en bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de deelnemers in de ODMH. Deze kunnen een financieel effect hebben. We zoeken een soepele overgang van uitgangspuntennotitie naar programmabegroting. Als in gezamenlijkheid of individueel wordt besloten dat inzet nodig is op één of meer van de genoemde ontwikkelingen, dan moet hiervoor immers ruimte worden gevonden.

Daarom volgt nu een samenvatting (zie volgende pagina) van de punten uit deze uitgangspuntennotitie met een min of meer verplichtend karakter, die regionaal spelen. De ODMH agendaert deze zaken in een werkgroep en/of adviescommissie. Hiernaast heeft iedere deelnemer ook eigen wensen, hierover kan de deelnemer het gesprek starten met de ODMH.



Wat	Advies	Toelichting
2.5/2.6 Robuustheid en Samenwerking Zuid-Hollandse omgevingsdiensten	Insteek ODMH is dat de samenwerking de programmabegroting ODMH niet extra belast. Als financiële middelen nodig blijken, dan besluitvorming in bestuurlijke begeleidingscommissie ((vice-)voorzitters AB van iedere OD).	In 2025 heeft de provincie Zuid-Holland eenmalig een bijdrage gedaan ter ondersteuning van de samenwerking.
3.2 Wet open overheid	Met name anonimiseren vraagt aandacht/menskracht. Welke foutmarge accepteren we? Besluitvorming over nodig. Er is enige compensatie in gemeentefonds, deze aanwenden?	Vanaf 2027 alle beschikkingen publiceren binnen 2 weken.
3.4 Dienstverlening: Frontoffice	Aandacht besteden aan gebruiksvriendelijkheid Omgevingsloket van je gemeente. Regionaal product uitbreiden.	Frontoffice beantwoordt vragen van inwoners en bedrijven. Inzet sinds start OW: 2023: 2750 uren / 2024: 3900 uren / 2025: 4900 uren
3.4 Inbreng omgevingsplan	Gelijke regels formuleren waar mogelijk en gebruiksvriendelijk doorvoeren in DSO. Beeld kan zich vormen vanuit regionale werkgroep omgevingsplan.	Keuze, maar regionale afstemming is sterk gewenst: kostenbesparend in de VTH-uitvoering, creëert level playing field en inhoudelijk veranderen thema's niet bij gemeentegrens.
3.4 Geluid - aanpassingen vanwege OW	Rekening houden met extra inzet (alle gemeenten). Er is decentralisatie-uitkering uitvoeringskosten Omgevingswet. Deze aanwenden?	Vulling CVGG Max invulling gezoneerde industrieterreinen BGE en 5-jaarlijkse monitoring
4.1 Bodem – Staalslakken en andere nieuwe wetgeving	Gesprek voeren in werkgroep bodem, beeld kan zich daar vormen.	Staalslakken naar verwachting definitieve wetgeving medio 2027
4.2 Water – indirecte lozingen, brijnlozingen, ZZS	Rekening houden met extra inzet. Convenant 'Grip op indirecte lozingen' uitvoeren, op basis hiervan beeld vormen over benodigde inzet en verdere besluitvorming laten plaatsvinden.	Kaderrichtlijn Water doelen behalen.
4.5 Circulariteit en ketentoezicht	Rekening houden met extra inzet op ketentoezicht en voor stroomlijnen processen, uniformeren (omgevingsplan-)regels, informatievoorziening.	Effect Nieuw Circulair Materialen Plan: meer risicogestuurd en ketentoezicht.
4.6 Energiebesparing	Zowel vanuit bouw als vanuit milieu energiebesparingsplichten. Advies om het toezicht te combineren (slechts 1 bezoek nodig in plaats van meerdere).	Verplichtingen om energie te besparen breiden verder uit.
4.8 Wet Bibob	Ontwikkeling volgen en bespreken in adviescommissie.	Mogelijk wordt uitvoeren wet Bibob bij aanvragen bepaalde milieubelastende activiteiten basistaak.

Want een veilige, duurzame
en gezonde samenleving
willen we allemaal.

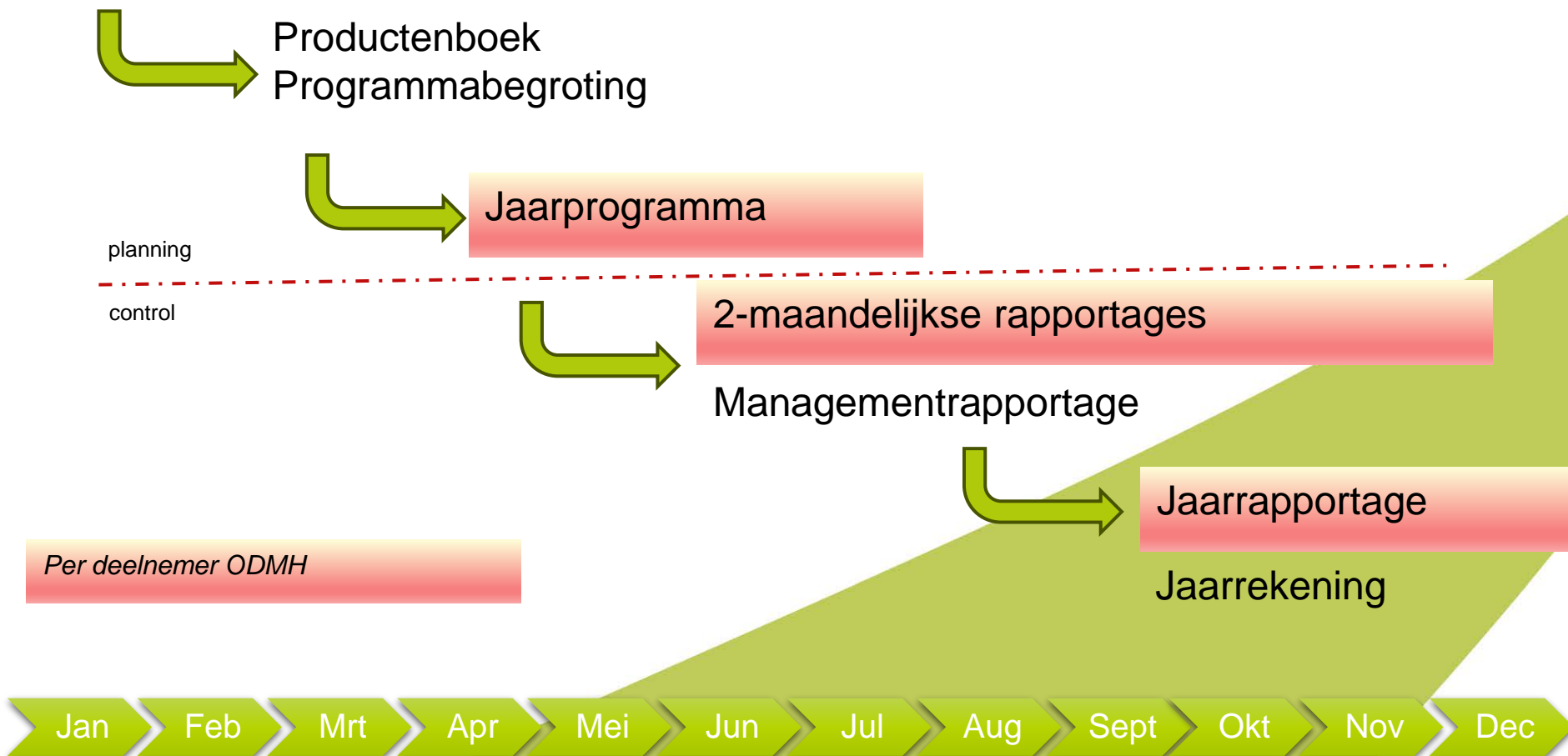
Uitgangspuntennotitie 2027

hoofdpijnen

Dagelijks Bestuur ODMH 26 februari 2026
Algemeen Bestuur ODMH 12 maart 2026

Proces

Uitgangspuntennotitie



Relevant voor de regio Midden-Holland in 2027

- **Algemeen**
 - Provinciale verkiezingen 2027
 - Financiële druk bij gemeenten
 - VTHA-stelsel en robuustheid
 - Samenwerking Zuid-Hollandse omgevingsdiensten
 - Regio Midden-Holland
- Kaderstellende wetgeving en beleid
- Focuspunten
- Informatievoorziening & Informatiegestuurd werken
- Vervolg

Kaderstellende wetgeving / beleid

- Algemeen
- Kaderstellende wetgeving / beleid
 - Wetsvoorstel VTH
 - Wet open overheid
 - Kaderrichtlijn Water
 - Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen
 - Nota Ruimte en Nationaal Milieu beleidsplan
 - Herijking nationale bodemwetgeving
 - Wet stikstofreductie en natuurherstel
 - Regeldruk verminderen
 - Nota VTHA 2027-2030
- Focuspunten
- Informatievoorziening & Informatiegestuurd werken
- Vervolg

Focuspunten

- Algemeen
- Kaderstellende wetgeving / beleid
- **Focuspunten**
 - **Bodem en ondergrond**
 - **Water**
 - **Klimaatadaptatie**
 - **Gezondheid**
 - **CE en ketensamenwerking**
 - **Energietransitie**
 - **Gedragsexpertise**
 - **Ondermijning**
- Informatievoorziening & Informatiegestuurd werken
- Vervolg

Informatievoorziening & informatiegestuurd werken

- Algemeen
- Kaderstellende wetgeving / beleid
- Focuspunten
- **Informatievoorziening & informatiegestuurd werken**
 - **Datagedreven werken: risicogestuurd toezicht, samenwerking en outcome**
 - **Werkprocessen versnellen met RPA en AI**
- Vervolg

Vervolg – de onderdelen met een min of meer verplichtend karakter

- Algemeen
- Kaderstellende wetgeving / beleid
- Focuspunten
- Informatievoorziening & informatiegestuurd werken
- **Vervolg**
 - **Robuustheid en samenwerking Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten**
 - **Wet open overheid**
 - **Wet bibob?**
 - **Omgevingswet: Dienstverlening, Omgevingsplan, Geluid**
 - **Water: Grip op indirecte lozingen**
 - **Circulariteit en ketentoezicht**
 - **Energiebesparing**
 - **Bodem: staalslakken en aankomende nieuwe wetgeving**