

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 542137

Documentnummer: 542149

Datum: 27 februari 2024

Portefeuille(s): milieu

Portefeuillehouder(s): L. Hillebregt

Contactpersoon: Halil Karapinar

Tel.nr.: 0321 388 989

Emailadres: h.karapinar@dronten.nl

Onderwerp: doorontwikkeling Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

Context

☒ Anders, ter informatie

Inleiding

Het is een tijd van waarin lokale overheden zich gesteld zien voor steeds grotere uitdagingen en ontwikkelingen op gebied van milieu, klimaat, energie(transitie), circulaire economie en het terugdringen van uitstoot naar lucht, water en bodem. De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (hierna: OFGV) is ruim 10 jaar een cruciale schakel om deze ambities te realiseren als uitvoeringspartner van gemeenten en provincies.

Samenvatting raadsinformatiebrief.

Deze raadsinformatiebrief is een samenvatting van twee verschillende rapporten die gevolgen met zich meebrengen voor het VTH milieu-stelsel waarin 29 omgevingsdiensten in Nederland opereren. Voor goed toezicht op het milieu en leefbaarheid moet er flink wat veranderen bij de omgevingsdiensten. Dat concludeerde de commissie Van Aartsen ruim twee jaar geleden en deed daarbij tien aanbevelingen. Die aanbevelingen brengt het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel nu in de praktijk door kritieke prestatie-indicatoren voor omgevingsdiensten te introduceren. De OFGV heeft een evaluatie uitgevoerd om te bepalen in hoeverre aan deze kritieke prestatie-indicatoren (hierna KPI's) wordt voldaan.

Uit de evaluatie komt naar voren dat niet aan alle KPI's wordt voldaan op dit moment. Dit betreft met name de KPI met betrekking tot de omvang van de begroting. De OFGV maakt in de periode tot 1 april 2024 een ontwikkelplan waarin is opgenomen hoe aan de indicatoren voldaan gaat worden. Het is de bedoeling dat de komende tijd nog meer taken door gemeenten worden ingebracht bij de OFGV. Dit betreft in ieder geval de taken die wettelijk door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd (het zogenoemde basistakenpakket). Taken die vallen onder het basistakenpakket zijn bijvoorbeeld energiebesparing en asbest bij sloopactiviteiten. Er zijn ook taken die tot nu toe niet of in mindere mate zijn uitgevoerd zoals het actualiseren van vergunningen, ketentoezicht en strafrecht. Niet alle gemeenten hebben alle basistaken overgedragen aan de OFGV. Het bestuur van de OFGV verwacht dat met de inbreng van deze taken aan de eis met betrekking tot de omvang van de begroting voldaan wordt. Gemeente Dronten heeft alle basistaken in 2013 ondergebracht bij de OFGV. Echter is het basistakenpakket gewijzigd onder de Omgevingswet op een paar onderdelen. Dit betekent dat ook wij als gemeente Dronten de nieuwe wettelijke basistaken dienen onder te brengen bij de OFGV.

Geen fusie nodig

Aangezien aan de andere indicatoren of al wordt voldaan of er zicht is, dat hieraan voldaan gaat worden, zet de OFGV in op het zelfstandig voldoen aan de criteria. Het alternatief om tot een robuuste omgevingsdienst te komen door middel van een fusie wordt op dit moment dan ook niet nader verkend.

De externe ontwikkelingen op omgevingsdiensten, de veranderende maatschappelijke opgaven en de recente directiewissel vormen een natuurlijk moment om de OFGV-organisatie en haar koers te analyseren en waar nodig veranderingen door te voeren. De komende jaren zal de OFGV zich sterk ontwikkelen. Dit met als doel: een organisatie die klaar is voor de toekomstige opgaven en waar aanwezige kennis en kwaliteit van die dienstverlening maken dat het vertrouwen in de OFGV verder toeneemt.

Einde samenvatting raadsinformatiebrief

Bijlage(n):



De Rede 1
8251 ER Dronten

Postbus 100
8250 AC Dronten

Telefoon
14 0321

www.dronten.nl

Oprichting

De gemeente Dronten is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor uitvoering van de wettelijke milieutaken. Wij (het 'college') willen een betekenisvolle bijdrage leveren aan een schoon milieu en een veilige en gezonde leefomgeving. Mede daarom hebben wij de milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) gemandateerd aan de OFGV. De OFGV is in 2013 opgericht, net als veel andere omgevingsdiensten nadat hiertoe een wettelijke verplichting was ontstaan. De OFGV verzorgt voor de provincies Flevoland en Noord-Holland en twaalf gemeenten in zowel Flevoland als Gooi en Vechtstreek de door hun overgedragen milieutaken op het gebied van omgevingsvergunningen, toezicht en handhaving. Onderwerpen waar de OFGV zich onder andere mee bezighoudt zijn milieuvergunningverlening en -toezicht bij bedrijven, asbestverwijdering, energiebesparing bij bedrijven, bodem(sanering)- en luchtkwaliteit, natuurtoezicht, geluid, luchtvaart, vuurwerk, zwemwater en het omgevingsrecht. De twaalf gemeenten en twee provincies zijn opdrachtgever en eigenaar van de OFGV.

Aanleiding doorontwikkeling

Omgevingsdiensten vervullen een belangrijke rol binnen het VTH-stelsel voor milieu. Het is belangrijk dat de omgevingsdiensten in staat zijn om de opgedragen taken door de gemeente zo uit te voeren dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving (bescherming bewoners), het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade en het aanpakken van de milieuproblemen. Daarnaast dienen de diensten hun rol te (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat. Hierbij kan gedacht worden aan de energietransitie, klimaatverandering, het terugdringen van de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen zoals PFAS en de stikstofproblematiek.

1. *Commissie-Van Aartsen*

Tien jaar na het oprichten van omgevingsdiensten heeft het Rijk de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, oftewel de commissie Van Aartsen, opdracht gegeven om te onderzoeken of omgevingsdiensten goed functioneren. De commissie-Van Aartsen heeft op 4 maart 2021 in haar rapport *Om de Leefomgeving* aanbevelingen gedaan voor een sterker en onafhankelijker VTH-stelsel voor milieu.

2. Interbestuurlijk programma versterking VTH

Om de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen uit te voeren, is het interbestuurlijk programma voor versterking van het VTH-stelsel (hierna: IBP VTH) gestart. Het IBP VTH is een samenwerking tussen het Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten.

De aanbevelingen van de commissie zijn omgezet naar zes pijlers waarvoor elke pijler een interdisciplinaire werkgroep is opgericht:

- Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten en normfinanciering
- Pijler 2 Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging
- Pijler 3 Informatievoorziening
- Pijler 4 Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt
- Pijler 5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
- Pijler 6 Projectplan Monitoring kwaliteit milieutoezicht (inbegrepen vergunningverlening en handhaving)

In het kader van pijler 1 heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op basis van een eerste rapportage vervolgstappen gedefinieerd. De eerste vervolgstap houdt voor een omgevingsdienst in, dat de robuustheid om taken uit te voeren dient te worden vastgesteld. Voor robuustheid zijn vier criteria geformuleerd, te weten:

- Effectiviteit
- Efficiency
- Wendbaarheid
- Ontwikkelvermogen

Om deze criteria meetbaar en specifiek te maken zijn deze door de werkgroep pijler 1 vertaald in een set van zes kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Deze KPI's zijn landelijk in het Bestuurlijk Overleg IBP VTH op 22 juni 2023 vastgesteld. De KPI's staan beschreven in de bijlage.



De OFGV is een middelgrote Omgevingsdienst in vergelijking met andere omgevingsdiensten, zie figuur 1. Het werkgebied van de OFGV is behoorlijk in omvang, zie figuur 2.



Figuur 1 Totale realisatie omgevingsdiensten in 2022 (N=29). Bron: Rapport omgevingsdiensten in beeld 2023, TwynstraGudde/SPPS september 2023



Figuur 2 Overzicht omgevingsdiensten. Bron: Arena consulting



Conclusie voor OFGV

De OFGV heeft een evaluatie uitgevoerd om te bepalen in hoeverre aan de KPI's wordt voldaan. Deze evaluatie is op 22 november 2023 gedeeld met het Algemeen Bestuur van de OFGV.

Uit de evaluatie komt naar voren dat niet aan alle KPI's wordt voldaan op dit moment. Dit betreft met name de KPI met betrekking tot de omvang van de begroting. Het is de bedoeling dat de komende tijd nog meer taken door gemeenten worden ingebracht bij de OFGV. Dit betreft in ieder geval de taken die wettelijk door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd (het zogenoemde basistakenpakket). Taken die vallen onder het basistakenpakket zijn bijvoorbeeld energiebesparing en asbest bij sloopactiviteiten. Er zijn ook taken die tot nu toe niet of in mindere mate zijn uitgevoerd zoals het actualiseren van vergunningen, ketentoezicht en strafrecht. Niet alle gemeenten hebben alle basistaken overgedragen aan de OFGV. Het bestuur verwacht dat met de inbreng van deze taken aan de eis met betrekking tot de omvang van de begroting voldaan wordt. Gemeente Dronten heeft alle basistaken in 2013 ondergebracht bij de OFGV. Echter is het basistakenpakket gewijzigd onder de Omgevingswet op een paar onderdelen. Dit betekent dat ook wij als gemeente Dronten de nieuwe wettelijke basistaken dienen onder te brengen bij de OFGV.

Het bestuur van de OFGV concludeert dat gemeenten in Flevoland en Gooi en Vechtstreek een eenheid vormen in geografische ligging en in de aard van de vraagstukken met betrekking tot de leefomgeving. De kennis en kunde van de OFGV sluit aan bij de identiteit van het werkgebied.

Geen fusie nodig

Aangezien aan de andere indicatoren of al wordt voldaan of er zicht is, dat hieraan voldaan gaat worden, zet de OFGV in op het zelfstandig voldoen aan de criteria. Het alternatief om tot een robuuste omgevingsdienst te komen door middel van een fusie wordt op dit moment dan ook niet nader verkend. Een fusie zou conflicteren met de samenhang in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied en daarmee met indicator 6 (zie bijlage). Een fusie leidt tot grotere afstand tot partners, burgers en bedrijven.

De voorziene groei van de OFGV en de daarbij behorende dienstverlening resulteert voor de gemeenten in een nabije, hoogwaardige en robuuste omgevingsdienst in de eigen regio. Daar waar samengewerkt kan worden op landelijk niveau of op een andere passende schaal wordt dit gedaan en uitgebreid als dit voordelen oplevert voor de kwaliteit of efficiëntie.

Vervolg

Het bestuur van de OFGV roept de gemeenten en provincies op om nader te kijken naar de inbreng van taken bij de OFGV, te beginnen met de wettelijk verplichte taken. Deze taakinbreng gebeurt in nauw overleg met de betreffende deelnemer. De OFGV maakt in de periode tot 1 april 2024 een ontwikkelplan waarin is opgenomen hoe aan de indicatoren voldaan gaat worden. De uitvoering van dit ontwikkelplan dient, conform de eisen vanuit het Rijk, voor 1 april 2026 te zijn afgerond. Op woensdag 27 maart 2024 beslist het Algemeen Bestuur van de OFGV over dit ontwikkelplan.

De financiële gevolgen per partner worden opgenomen in de reguliere P&C cyclus waar een zienswijzeprocedure voor de raden en Staten deel van uitmaakt.

Met deze lijn van doorontwikkeling verwacht de OFGV een dienst die nog robuuster wordt volgens de nieuwe landelijke criteria voor vergunningen-, toezicht en handhaving. Echter is er zoals vermeld in de inleiding, meer nodig dan alleen dit. Met de grote uitdagingen en ontwikkelingen (en bijbehorende bestuurlijke ambities) op het gebied van milieu, klimaat, energie en gezondheid is een uitvoeringspartner nodig die het ontwikkelvermogen bezit om de snelle veranderingen op dit werkterrein adequaat voor u op te pakken en daarover te adviseren.

Het bestuur van de OFGV heeft het vertrouwen dat met het omarmen van het ontwikkelplan, een omgevingsdienst als partner hebben, die klaar is voor de hierboven genoemde grote opgaven.

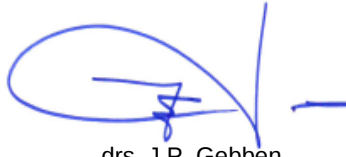


Bijlage(n) bij deze raadsinformatiebrief:

1. Rapport 'Om de leefomgeving' (documentnummer: 551477)
2. Toelichting kritieke prestatie indicatoren (documentnummer: 551475)
3. Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (documentnummer: 551488)



J.D. Pruijm
Secretaris



drs. J.P. Gebben
Burgemeester



OM DE LEEFOMGEVING

Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur



Opdrachtgever	De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Samenstelling	Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving De heer J.J. van Aartsen, voorzitter Mevrouw ing. V.M. Dalm Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon Mevrouw mr. W. Sorgdrager <i>Secretariaat:</i> Lysias Advies, Amersfoort Magdeleen Sturm en Andrew van Olst Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Martine Tieleman en Jan Wijmenga
Datum	4 maart 2021

I Inhoud

Samenvatting	5
Aanleiding	5
Oordeel over het stelsel	5
Adviezen: tien maatregelen	6
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Opdracht	8
1.3. Werkwijze & verantwoording	9
1.4. Leeswijzer	11
2. Werking van het VTH-stelsel	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Huidig stelsel	12
2.3. Problemen in de uitvoering	14
2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel	16
2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij	19
3. Analyse	20
3.1. Inleiding	20
3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid	21
3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid	24
3.4. Delen van informatie en kennis	26
3.5. Interbestuurlijk toezicht	29
3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid	33
4. Toekomstbestendigheid	36
4.1. Inleiding	36
4.2. Omgevingswet	36
4.3. Toekomst vergunningverlening	38

5.	Oordeel over het stelsel	40
5.1.	Inleiding	40
5.2.	Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag	41
5.3.	Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende	41
5.4.	Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort	41
5.5.	Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht	41
5.6.	Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst	42
5.7.	Deskundigheid onvoldoende toekomstvast	42
6.	Advies	43
6.1.	Beantwoording vraag aan de commissie	43
6.2.	Essentie van het advies	43
6.3.	Tien maatregelen	44
7.	Epiloog	50
8.	Bijlagen	52
8.1.	Uitkomsten internationale vergelijking	52
8.2.	Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten	53
8.3.	Gesprekspartners	56
8.4.	Geraadpleegde documenten	56
8.5.	Reactie op Bestuurlijk Omgevingsberaad	58

SAMENVATTING

Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten hersteld kan worden. Het huidige VTH-stelsel is enkele jaren in werking en inmiddels is duidelijk wat wel en wat niet werkt. De grenzen aan doorontwikkeling binnen het stelsel komen in zicht. Daarom is het goed om te bekijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het stelsel te verbeteren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiertoe op 1 juli 2020 de volgende opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen:

“welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”

Oordeel over het stelsel

De commissie heeft zich gezien de opdracht vooral gericht op de vraag hoe het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegd gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen. De commissie heeft ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel.

De bedoeling van het stelsel zoals geformuleerd door de commissie-Mans uit 2008 ('De tijd is rijp') is door de commissie gebruikt als uitgangspunt. Tijdens het onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van beschikbare informatie, onderzoeken, rapporten en evaluaties. De commissie heeft waar nodig aanvullend onderzoek gedaan, zoals een onderzoek naar de aanpak van VTH in landen om ons heen. Ook heeft de commissie diverse deskundigen en betrokken partijen geconsulteerd ter verscherping van het advies.

De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. De commissie is van oordeel dat het stelsel op de volgende punten tekortschiet.

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
 - een te kleine schaal van een aantal diensten,
 - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
 - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.
- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.
- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

In de afgelopen jaren is gebleken dat 'doorontwikkeling' niet de weg is om de noodzakelijke verbetering in het stelsel te implementeren. Daarvoor zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken.

Adviezen: tien maatregelen

Doordat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld, ontstaat vermijdbare schade. Onze leefomgeving verdient hoogwaardige zorg, nu en in de toekomst.

Het aangrijpingspunt voor verbetering van het VTH-stelsel zijn de omgevingsdiensten. De commissie kiest ervoor om in haar advies niet te tornen aan de fundamenteën van het stelsel maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Zij maakt die keuze om te voorkomen dat alle aandacht zou uitgaan naar reorganisaties en herschikking van de gezagsrelaties, in plaats van het versterken van de uitvoering. De commissie acht echter ingrijpende aanpassingen van de uitvoering van het stelsel wel nodig, wil het nu en in de toekomst opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving.

Omgevingsdiensten moeten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarvoor is robuustheid van de omgevingsdiensten van belang. Iedere omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste niveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel omgevingsdiensten.

De commissie vindt het noodzakelijk de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst met het oog op het level playing field. Daartoe moet ook de directeur omgevingsdienst een steviger positie krijgen.

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

Het hierboven geconstateerde leidt tot tien maatregelen om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel:

- a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
- b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
- c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
- d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
- e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
- f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
- g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
- h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
- i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
- j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

1 INLEIDING

1.1. Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een essentiële bouwsteen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het huidige VTH-stelsel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk vastgelegd. Nu het stelsel enkele jaren in werking is, wordt zichtbaar wat wel en niet werkt.

Veel onderzoeken die gedaan zijn sinds de invoering van het stelsel constateren dat het nog gebreken vertoont, maar dat het zich op de goede manier ontwikkelt en nog tijd nodig heeft voor rijping. Telkens was de conclusie dat het glas halfvol is en dat er nog ruimte voor ontwikkeling is, omdat de basisvereisten van een goed werkend stelsel goed genoeg zijn ingevuld. In het rapport van Berenschot (2019) staat echter dat de grenzen voor doorontwikkeling in zicht komen: “Er blijven weliswaar mogelijkheden voor optimalisatie maar in het stelsel is een aantal dilemma’s ingebakken. De keuzes die daarin gemaakt worden, worden door betrokkenen vanuit het eigen perspectief beoordeeld.” Dat is tamelijk alarmerend, vindt de commissie. Het is daarom goed en nodig om meer afstand te nemen en over een langere periode te kijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het te verbeteren.

1.2. Opdracht

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 1 juli 2020 de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein (verder: de commissie) ingesteld. De staatssecretaris heeft aan de commissie het volgende voorgelegd: “welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”¹ De staatssecretaris heeft verzocht om het advies voor de verkiezingen in 2021 op te leveren.

De Adviescommissie VTH bestaat uit:

- J.J. van Aartsen (voorzitter)
- ing. V.M. Dalm
- mr. J.C.J. Ekelmans
- ir. J.M.W.E. van Loon
- mr. W. Sorgdrager

¹ Brief d.d. 25 juni 2020, kamerstuk 33118-149.

1.3. Werkwijze & verantwoording

1.3.1 Interpretatie van de vraagstelling

De commissie heeft de opdracht opgevat als een zoektocht naar mogelijkheden voor het vergroten van de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel, door:

- een effectiever en slagvaardiger VTH-stelsel;
- borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten;
- een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel;

De commissie heeft ervoor gekozen om ook de toekomstbestendigheid van het stelsel aan een nadere beschouwing te onderwerpen. De commissie heeft daarbij vooral gekeken naar de impact van de komst van de Omgevingswet en de invloed van het streven naar een circulaire economie.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is allereerst dat de commissie het beeld heeft gekregen dat de verdere ontwikkeling van deze diensten op een goede manier is belegd. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend met afspraken over de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering. De tweede reden is dat de Algemene Rekenkamer op dit moment onderzoek doet naar de prestaties van de Brzo-omgevingsdiensten, onder meer door de analyse van een groot aantal casus. De resultaten van dit onderzoek worden medio 2021 verwacht.

1.3.2 Analyse van bestaande onderzoeken en rapporten

De commissie heeft bij de formulering van knelpunten en oplossingsrichtingen teruggegrepen op de intentie van het VTH-stelsel zoals geformuleerd in de adviezen van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, de commissie- Mans, uit 2008 ('De tijd is rijp').² De commissie heeft in eerste instantie knelpunten en oplossingsrichtingen geordend in vijf categorieën, namelijk:

1. nabijheid en onafhankelijkheid,
2. robuustheid en kritische massa,
3. informatie-uitwisseling en kennisdeling,
4. interbestuurlijk toezicht,
5. governance van het stelsel.

Gezien de beschikbare informatie, onderzoeken en evaluaties, heeft de commissie -na bestudering hiervan- gekozen om geen aanvullend onderzoek over het VTH-stelsel te verrichten. In plaats daarvan heeft zij beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen. Dit is een vorm van secundaire analyse, waarbij de commissie op basis van bestaand materiaal een eigen oordeel heeft gevormd over het VTH-stelsel als geheel.

² Kamerstuk 2007-2008, 22343 nr. 201.

Het is de commissie gebleken dat de uitgevoerde onderzoeken meestal weinig kwantitatieve gegevens bevatten. Ook is informatie versnipperd en is het lastig om op landelijk niveau vergelijkbare data te krijgen. In die lacune kon de commissie in de voor haar beschikbare tijd niet voorzien. De commissie heeft voor haar conclusies en advies daarom het beeld dat wél uit de data te herleiden is, aangevuld met gesprekken met deskundigen en signalen (mondeling en schriftelijk) in (opinie) artikelen en brieven die bij de commissie zijn binnengekomen.

1.3.3 Verdiepend onderzoek

Op een aantal punten heeft de commissie aanvullend onderzoek gedaan. De belangrijkste zijn:

- De commissie heeft geïnventariseerd of Nederland kan leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende wijzen van staatsinrichting van de landen maken vergelijking ook niet eenvoudig. Wel is duidelijk dat Nederland het meest gedecentraliseerde stelsel heeft.
- De commissie heeft deskundigen bevraagd over de impact van de invoering van de Omgevingswet op het VTH-stelsel. Datzelfde deed zij voor de ontwikkeling naar nieuwe vormen van vergunningverlening, passend bij de ontwikkeling naar een circulaire economie.
- Ter scherpstelling van haar voorlopige adviezen heeft de commissie deze voorgelegd aan een aantal deskundigen en betrokkenen bij het stelsel. Vanuit hun bestuurlijke, professionele of wetenschappelijke achtergrond hebben zij gereflecteerd op de analyse van de commissie en op de verwachte effectiviteit van de adviezen. Een lijst met de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

Tot slot heeft de commissie het bestuur van Omgevingsdienst NL, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) gevraagd te reageren op haar bevindingen en reflectiepunten, op hoofdlijnen. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport. Het verslag van de bespreking met het BOB is opgenomen als bijlage bij het rapport. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport.

1.3.4 Gelijklopende onderzoeken en acties

In vervolg op de aanbevelingen van het Berenschotrapport 'Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken' (2019)³ en het rapport van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) 'De markt de baas' (2019)⁴ loopt een aantal acties ter versterking van het VTH stelsel, namelijk de uitvoeringsagenda VTH en het actieplan Milieucriminaliteit.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt in 2020-2021 de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en – overtredingen. Dit onderzoek focust op Brzo⁵ -omgevingsdiensten, en heeft 500 casussen onderzocht. Medio 2021 verschijnt dit rapport. Een eerste tussenrapport van de Algemene Rekenkamer verscheen in januari 2021. De commissie heeft dit rapport meegenomen in haar analyse.

Het ministerie van BZK werkt de agenda Toekomst van het Toezicht verder uit.

³ Kamerstuk 2019-2020, 33118, nr. 122.

⁴ Kamerstuk 2019-2020, 22343, nr. 287.

⁵ Besluit risico's zware ongevallen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, naar aanleiding van stofemissies waarbij grafiet is vrijgekomen. De mogelijke gevolgen daarvan voor de gezondheid en andere incidenten hebben geleid tot maatschappelijke onrust en media-aandacht. De centrale onderzoeksvraag was: “Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?” Dit rapport, met als titel *“Stof tot nadenken”*, is verschenen op 28 januari 2021.

Over het onderwerp stelselverantwoordelijkheid heeft de Raad van State medio 2020 een advies uitgebracht waarvan de commissie goede nota heeft genomen.

De commissie heeft zich ook rekenschap gegeven van ontwikkelingen die weliswaar niet direct betrekking hebben op het milieutoezicht en de handhaving, maar wel op het functioneren van uitvoeringsorganisaties in het algemeen. De commissie ziet hierin parallellen met het VTH-stelsel, en de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties binnen dat stelsel.

De commissie heeft gebruik gemaakt van deze onderzoeken en inzichten en richt zich in haar advisering op de grote knelpunten in het stelsel en niet op specifieke onderdelen van het stelsel.

1.4. Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een schets van de huidige stand van zaken in het stelsel. Hier wordt stilgestaan bij de vormgeving van het stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren van vergunningverlening, toezicht en/of handhaving. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de knelpunten in het stelsel. Het hoofdstuk geeft inzicht in de oorzaken van verschillen binnen het stelsel en onderbouwt waarom dit nog niet optimaal functioneert. De commissie formuleert op basis van deze analyse deelconclusies. In hoofdstuk 4 volgt een beschouwing over de toekomstbestendigheid van het stelsel in het kader van ontwikkelingen als de Omgevingswet en nieuwe vormen van vergunningverlening. Ook dit hoofdstuk bevat deelconclusies. In hoofdstuk 5 staat het oordeel van de commissie over het stelsel. In hoofdstuk 6 presenteert de commissie haar adviezen.

2 WERKING VAN HET VTH-STELSEL

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van het VTH-stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Met de invoering van de VTH-wet en de komst van de omgevingsdiensten zijn veel stappen gezet om vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen spreken van ontwikkelingen in de richting van zelfbewuste en toereikend toegeruste omgevingsdiensten. Toch zijn er te veel signalen dat de uitvoering en handhaving van het milieurecht, en daarmee de bescherming van onze leefomgeving, te wensen over laat.

Het is duidelijk dat het niet-naleven van wetten en regels – bewust of onbewust – tot schade aan de omgeving kan leiden. Voorbeelden hiervan komen met enige regelmaat voorbij. Ook de rol die het bevoegd gezag speelt, blijft hierbij niet onbesproken. Opslag van blusschuim in Doetinchem, uitstoot van siliciumcarbide in Delfzijl, storting van granuliet in een natuurplas in Gelderland, zwarte neerslag in Velsen (Tata) en perfluorstoffen in Dordrecht vormen een beperkte greep uit incidenten die recent in het nieuws kwamen. Terecht krijgen zulke situaties veel aandacht, omdat hier gevolgen voor de gezondheid van omwonenden of schade aan het milieu kunnen ontstaan. Ze doen vragen rijzen over de effectiviteit van het overheidsoptreden.

Naast deze meer in het oog springende situaties, zijn er ook andere minder zichtbare voorbeelden, zoals verschillen tussen bevoegde gezagen in welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Een bedrijf kan voor een overtreding in een gemeente of provincie daardoor een andere sanctie krijgen dan voor een vergelijkbare overtreding in een ander gebied of van een andere toezichthoudende instantie. Ook is het mogelijk dat een vergunning op de ene plek wel wordt toegestaan, en op de andere niet, zonder dat de omgevingskenmerken dat verklaren. Dat tast het level-playing-field aan.

2.2. Huidig stelsel

2.2.1 Advies ‘De tijd is rijp’ in 2008

Het huidige VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in het rapport ‘De tijd is rijp’ van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) uit 2008. Deze commissie constateerde met betrekking tot het toenmalige VTH-stelsel onder meer het volgende: *“Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen.*

Meer in het bijzonder kunnen in dit verband de volgende conclusies worden getrokken:

- de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;*
- de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;*
- de fragmentatie maakt het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;*
- de fragmentatie en de gebrekkige informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.”*

De commissie-Mans deed vervolgens een aantal voorstellen om aan deze versnippering en vrijblijvendheid een einde te maken. Na vele jaren van politieke en bestuurlijke beraadslaging over de voorstellen kreeg het VTH-stelsel zijn huidige vorm.

2.2.2 Fundamenten van het stelsel

De uitwerking van het huidige VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is in 2017 verder uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Als fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten ingesteld, met vier centrale kenmerken:

1. verlengd lokaal bestuur als staatsrechtelijke basisvorm,
2. uitvoering van VTH op afstand van het politiek-bestuurlijk gezag,
3. kwalitatief en kwantitatief robuuste inrichting,
4. eenheid van uitvoeringsbeleid op regionaal niveau.

Op grond van artikel 5.3 Wabo zijn provincies en gemeenten verplicht omgevingsdiensten in te stellen die worden belast met de uitvoering van in elk geval een deel van de VTH-taken van provincie en gemeenten. Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het Bor regelt welke taken in elk geval bij de omgevingsdienst moeten worden ondergebracht – de zogenoemde basistaken. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) en Gedeputeerde Staten (GS) zijn het bevoegd gezag voor VTH-besluiten, ook als de uitvoering bij de omgevingsdienst ligt. Taken worden via een mandaatregeling opgedragen aan de omgevingsdiensten. Alle meer complexe provinciale en gemeentelijke milieutaken zijn als basistaak aangewezen. Daarnaast zijn de provinciale (dus niet de gemeentelijke) taken op het gebied van bouw, reclame, inrit, kap en sloop (verder BRIKS-taken) aangewezen als basistaken. Omgevingsdiensten kunnen in opdracht van het bevoegd gezag naast de verplichte basistaken ook zogenoemde plustaken uitvoeren. Plustaken kunnen bijvoorbeeld milieuadviestaken zijn, gemeentelijke bouwtaken of het toezicht op het saneren van asbestdaken door een particulier.

Voor het uitvoeren van VTH-taken bij de meest risicovolle bedrijven, de zogeheten Brzo en RIE cat. 4 bedrijven, zijn zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen. Provincies zijn verplicht de VTH-taken voor deze bedrijven – waarvoor GS bevoegd gezag zijn – te laten uitvoeren door één van deze zes omgevingsdiensten, die overigens ook reguliere VTH-taken uitvoeren.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervult binnen het VTH-stelsel een adviserende rol aan de provincies bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven (Brzo).

2.2.3 VTH-stelsel anno 2021

Het herziene VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in de bestuurlijke package deal uit 2009. Rond 2013 werden de eerste omgevingsdiensten opgericht en in 2016/2017 werd het stelsel wettelijk geborgd. In zijn huidige vorm kent het VTH-stelsel 29 omgevingsdiensten. Dat zijn er meer dan de maximaal 25 die de commissie Mans voor ogen had.

In het huidige stelsel, in elk geval zoals dat nu door de betrokken partijen wordt geïnterpreteerd, is een beperkte rol weggelegd voor de nationale overheid, in dit geval de minister van IenW. Er is sprake van een 'stelselverantwoordelijkheid' waarop de bewindspersoon aanspreekbaar is, maar aan deze stelselverantwoordelijkheid zijn geen bevoegdheden gekoppeld (zie hoofdstuk 3 voor een inhoudelijke bespreking van de stelselverantwoordelijkheid).

2.3. Problemen in de uitvoering

Uit de gegevens die beschikbaar zijn, vooral de resultaten van drie evaluaties, valt op te maken dat nog steeds sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid.⁶ Het aantal bestuursorganen dat als bevoegd gezag optreedt, is geslonken van circa 500 naar circa 400. Deze vermindering is niet veroorzaakt door een gericht streven naar vermindering, maar is een toevallige bijkomstigheid van gemeentelijke herindelingen. Nog steeds hanteert elk bestuursorgaan eigen werkwijzen en manieren van oordeelsvorming en sanctionering. Waterschappen zijn onderdeel van het VTH-stelsel, maar zijn niet als bevoegd gezag aangesloten bij omgevingsdiensten. Vooral voor complexe (Brzo) inrichtingen is het soms lastig werken met verschillende vergunningverleners en toezichthouders, die uiteenlopende en soms onderling tegenstrijdige eisen stellen. Dit alles vormt een ernstige belemmering voor de – ook door de commissie Mans essentieel geachte – *robuustheid* van de afzonderlijke omgevingsdiensten en van het stelsel als geheel.

In het verlengde daarvan is de nog steeds bestaande *fragmentatie* ook een barrière voor het bewerkstelligen van een *level playing field*, de tweede doelstelling van de commissie Mans. Er zijn regels die dit zouden moeten bevorderen: artikel 7.2 van het Bor verplicht de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst om zorg te dragen voor een uniform uitvoerings- en handavingsbeleid voor de omgevingsdienst. Het is onduidelijk wat daarvan terecht komt. Uit de Berenschot evaluaties valt op te maken dat dit (nog) niet veel is. Elke gemeente beschouwt zich als individuele opdrachtgever die een bepaalde hoeveelheid 'producten' afneemt uit de 'catalogus' van de omgevingsdienst. Slechts enkele omgevingsdiensten hebben een (min of meer) geïntegreerd uitvoerings- en handavingsbeleid op het niveau van de regio. Van een eenheid van beleid is op landelijk niveau geen sprake. Het enige instrument voor landelijke coördinatie is de Landelijke Handavingsstrategie (LHS).⁸ Zowel Berenschot⁹ als het CCV¹⁰ melden dat een aanzienlijk deel van de omgevingsdiensten de LHS nog niet heeft vastgesteld. Dat vindt de commissie verontrustend.

In de praktijk van het VTH is de LHS van ondergeschikt belang, Kortom, om met Mans te spreken: een dergelijke bestuurlijke fragmentatie "leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven." Dat was toen zo en dat is nu niet veel anders.

⁶ Er is één groot verschil met de situatie van twaalf jaar geleden. De commissie-Mans had de beschikking over een grote hoeveelheid onderzoek waaruit overtuigend bleek dat er sprake was van een ernstig handhavingstekort. Huidige data zijn onvoldoende compleet om een advies met harde cijfers te onderbouwen. De commissie signaleert wel dat alle deskundigen dezelfde problemen benoemen.

⁷ Hoeveel en welke diensten dat zijn, laat Berenschot 2019 onvermeld.

⁸ De thans geldende Landelijke Handavingsstrategie is in 2019 door het Bestuurlijk Omgevingsberaad vastgesteld. Een vorige versie dateerde van 2014, terwijl de eerste versie (onder de titel 'Landelijke strategie milieuhandhaving') in 2004 tot stand kwam.

⁹ Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

¹⁰ CCV (2019), De markt de baas.

Het derde van de door Mans benoemde probleemvelden is de mobiele milieubelasting voortvloeiend uit activiteiten als de handel in afval, bouwafval en grond. Regulering van deze, niet aan een inrichting verbonden milieubelasting vergt toezicht op een keten van handelingen van verschillende bedrijven (ketentoezicht). Het huidige stelsel bevat daarvoor nog steeds geen voorzieningen. “Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken”, zo noteert Berenschot in zijn rapport.¹¹

Uit onderzoek door de Landelijke Werkgroep Ketentoezicht Bodem, Bagger en Bouwstoffen (WKBBB) en de bij de WKBBB bekende signalen komt een beeld naar voren van jarenlange overtredingen door *gecertificeerde* bedrijven. Niet alleen in de bodemketen, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van asbest (illegale asbestverwijdering) en (gevaarlijke) afvalstoffen. Er rijst een beeld op van jarenlang slecht naleefgedrag en weinig zelfregulerend vermogen van de branches en bedrijven, maar ook van een overheid die niet bij machte is om deze problematiek aan te pakken.

Ter illustratie: Landelijk zijn er in de afgelopen vier jaar voor tijdelijke opslag van grond buiten een inrichting ca. 8.000 meldingen gedaan. Hiervan is het in circa 6.200 gevallen niet direct mogelijk om een vervolgtraject te vinden. Oftewel 77,5% is niet traceerbaar.

Investeringsontbreken om toezicht en handhaving te versterken.

Het vierde probleemveld is dat van de (georganiseerde) milieucriminaliteit. Overtredingen van materiële bepalingen in het omgevingsrecht zijn strafbaar gesteld in onder meer de Wet Economische Delicten, de Waterwet, de Wet milieubeheer, het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten en besluiten. Dit maakt de wetgeving complex en dientengevolge ook de handhaving.

In de visie van de wetgever is de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht met punitieve sancties van even groot belang voor de bescherming van het milieu als de bestuursrechtelijke handhaving met herstelsancties. Milieuwetgeving heeft ook kenmerken van marktregulering en marktregulering roept al gauw een zwarte parallelmarkt op waar het lucratief is om de regels te ontduiken. Ernstige milieucriminaliteit is vervlochten met georganiseerde criminaliteit op andere terreinen (bijvoorbeeld drugshandel) en gebruikt dezelfde wereldwijde zwarte handelsroutes. Ook bij georganiseerde milieucriminaliteit kan sprake zijn van een verstrengeling van onder- en bovenwereld.

Het rapport-Mans besteedde ruim aandacht aan (het gebrek aan) strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, als één van de onderdelen van het geconstateerde handhavingstekort.¹² De diagnose van Mans kan in één zin worden samengevat: milieucriminaliteit staat bij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, en ook bij besturen van gemeenten en provincies, niet hoog op de prioriteitenlijst. Twee recente onderzoeken laten zien dat de situatie sindsdien eerder verslechterd dan verbeterd is. De geringe aandacht voor strafrechtelijke handhaving heeft een aantal oorzaken.

¹¹ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, p.34.

¹² Commissie-Mans (2008), De tijd is rijp, met name p.36-37.

Het CCV noemt in zijn rapport onder meer de volgende:

1. Milieuovertredingen spreken niet tot de verbeelding. 'Rode' misdrijven worden zowel in de publieke opinie als bij officiële instanties als veel ernstiger ervaren dan 'groene'.
2. Milieucriminaliteit is verborgen en vindt vaak plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken. De meeste criminaliteit is wat men noemt "haalcriminaliteit": veel van de strafrechtelijke opsporing gaat over het zoeken van een dader bij een gekend misdrijf. Bij milieucriminaliteit ligt dat andersom: opsporingsinstanties moeten actief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid en of er misdrijven zijn begaan. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet criminele, maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren.
3. Het materiële milieurecht is complex. Het is daardoor fraudegevoelig en lastig te handhaven. Strafrechtelijke handhaving vereist veel gespecialiseerde kennis, zowel bij de politie en het OM als bij de rechters. Die capaciteit is schaars. De strafoplegging staat vaak niet in verhouding tot de opbrengsten van illegale milieutransacties.¹³

Het huidige stelsel bevat twee structurele voorzieningen die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie en een gemeenschappelijk informatiesysteem (Inspectieview). Beide voorzieningen zijn in beginsel gemaakt om de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Over de stand van zaken betreffende de LHS is eerder al iets opgemerkt. Ook de positie en het gebruik van Inspectieview is niet op het gewenste niveau.¹⁴

Op dit moment heeft de politie te weinig capaciteit voor adequate opsporing van milieudelicten. Eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare fte's (400) voor milieutaken bij de politie worden in de praktijk niet nagekomen. Daardoor komt de samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten van de Rijksinspecties te weinig van de grond.

2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel

Op verzoek van de commissie heeft een aantal omgevingsdiensten voorbeelden aangeleverd van situaties waar problemen zijn ontstaan rond vergunningverlening, toezicht of handhaving. Situaties waarbij ingrijpen niet eenvoudig was, lang duurde of veel geld kostte.

Ook in de gesprekken die de commissie voerde met betrokkenen en uit literatuuronderzoek zijn voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat de huidige invulling van het VTH-systeem ernstige gebreken kent. Handhavingsverschillen tussen regio's, handhavers die niet het mandaat hebben om in te grijpen en omgevingsdiensten die niet de kennis in huis hebben om een adequate sparringpartner van een bedrijf te zijn. Deze situaties leiden in de dagelijkse praktijk tot drie vormen van schade:

- milieu- en gezondheidsschade,
- economische schade en
- bestuurlijke schade.

¹³ CCV (2019), De markt de baas en Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem*.

¹⁴ Zie par. 3.5 van dit rapport voor een uitvoeriger bespreking van het delen van informatie.

De conclusies uit het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over Tata Steel illustreren deze vormen van schade: "De ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben tevens invloed op de relatie van de provincie en OD NZKG met de omgeving. Het vertrouwen van de omgeving in het handelen van de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt onder andere doordat er sprake is van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. (...) Daarnaast worden klachten richting de indieners niet naar hun tevredenheid afgehandeld. Ook is de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend en hebben zij de omgeving onvoldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken. Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de OD NZKG en provincie anderzijds is gejuridiseerd. De juridisering levert voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de OD NZKG en provincie en is contraproductief, omdat de input van de omgeving waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de VTH-taken. Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert. De OD NZKG volgt bij de milieutechnische uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco in de onderzochte casussen op hoofdlijnen de verplichte stappen. Echter, bij vergunningverlening zijn beslistermijnen overschreden. Verder zijn in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. De Rekenkamer constateert dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. De OD NZKG handelt bij de uitvoering van VTH-taken in de onderzochte casussen niet voldoende voortvarend. Zo handelt zij vaak vanuit wat er níet kan en zoekt niet voldoende naar de mogelijkheden die er wél zijn. Daarnaast hebben geconstateerde overtredingen in een aantal casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de milieutechnische uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op hoofdlijnen conform de daarvoor gestelde kaders verloopt, dit in de huidige context van maatschappelijke onrust niet volstaat."

2.4.1. Voorbeelden van schade

Om een beeld te geven van de situaties waar bevoegde gezagen nu tegenaan lopen en van de schade die dit veroorzaakt, worden hieronder enkele voorbeelden gegeven.

Onduidelijke regels

Doordat het lokale of landelijke wettelijke kader wijzigt of niet meer op orde is, kunnen situaties ontstaan waarin voor de toezichthouder niet meer duidelijk is wie moet optreden en op welke grond. Hiervan zijn veel casussen bekend. Sommige casussen, zoals mesttransporten en vervoer van afval, zitten op het grensvlak tussen legale en illegale activiteiten.

Een afvalverwerker had een terrein gehuurd dat vol werd gestort met afval. Na enige tijd werd de huur niet meer betaald en na het opzeggen van de huur door de terreineigenaar vond een afvalbrand plaats. Het opruimen van het terrein heeft de eigenaar minimaal een miljoen euro gekost. Uiteindelijk bleef de gemeente achter met een schadepost van vele duizenden euro's aan niet meer te verhalen kosten. Tegelijkertijd leidde dit incident tot imagoschade voor de gemeente, deze had onvoldoende handvatten om adequaat te kunnen optreden vanwege een verouderde vergunning die ook nog uitging van een niet meer bestaand wettelijk kader.

Te late handhaving en verschillen in handhaving

In 2014 werd de Landelijke Handhavingsstrategie ingevoerd. Het was de bedoeling dat dit een landelijk geldend afwegingsinstrument zou worden dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Het doel was dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt. In de praktijk blijkt dit niet altijd te lukken. Nog los van de vraag dat niet elk bevoegd gezag het VTH-beleid – op papier – op orde heeft, blijkt dat in de praktijk gelijke zaken nog steeds verschillend worden behandeld. Berenschot meldt hierover dat “bestuurders niet altijd meegaan in voorstellen tot handhaving van omgevingsdiensten”. Een constatering die door het CCV wordt gedeeld.¹⁵ Ook de commissie heeft verschillende voorbeelden hiervan onder ogen gekregen. Deze praktijk kan tot milieu- en gezondheidsschade leiden, en tast ook het level playing field aan, omdat de vertraging in de handhaving een voordeel oplevert voor de overtreder.

De commissie werd in dit kader gewezen op de casus ‘stoppersregeling’, de door het kabinet in 2017 ingevoerde regeling voor veehouders om met subsidie het bedrijf eind 2019 te beëindigen, om zo de fosfaatemissie te verminderen. Het blijkt dat omgevingsdiensten verschillend handhaven op het daadwerkelijk stoppen, waardoor een economisch voordeel kan ontstaan voor bedrijven die niet of pas later stoppen dan de afgesproken datum. Tegelijkertijd leidt dit ertoe dat een nadeel voor het milieu ontstaat, omdat de verwachte emissievermindering niet of later wordt gerealiseerd.

2.4.2 Omvang schade

Het was niet mogelijk om, binnen de periode waarbinnen de commissie gevraagd is haar advies uit te brengen, tot een kwantitatieve schatting te komen van het verlies dat de maatschappij hierdoor leidt. Bij de voorbeelden die de commissie aangereikt kreeg, bleek het niet goed mogelijk om aan een concrete situatie een maatschappelijke prijskaart te hangen. Als een schatting is gemaakt, zijn de gemaakte kosten onvoldoende vergelijkbaar met andere voorbeelden.

Er zijn berekeningen gemaakt van de schade als gevolg van het totaal aan emissies naar het milieu.¹⁶ Hierin wordt echter geen uitsplitsing gemaakt naar schade die ontstaat door een te hoge vergunde emissie of gebrekkige handhaving.

De ILT heeft in haar risicoanalyse voor 2020 aangegeven dat zij de maatschappelijke schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan de meest risicovolle (Brzo) bedrijven door provincies op ongeveer 220 miljoen euro per jaar schat.¹⁷ Schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan andere bedrijven of door gemeenten is niet gekwantificeerd. Gezien het grote aantal bedrijven is het aannemelijk dat het in potentie om een veel grotere jaarlijkse, maatschappelijke schade gaat. In de praktijk zijn deze kosten moeilijk tot niet verhaalbaar op de veroorzaker, liet een recente analyse van onderzoeksplatform Investico zien.¹⁸

Ook bestuurlijke schade is niet eenvoudig kwantitatief te maken. Het niet of gebrekkig ingrijpen in een situatie waar handhaving aan de orde moet zijn, of het uitgeven van vergunningen die naderhand te ruim blijken te zijn, schaden het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Het publieke vertrouwen in de overheid is niet groot en het huidige (niet) optreden helpt daar niet bij. Een effectiever ingericht stelsel voor vergunningverlening, en met name voor toezicht en handhaving, kan bijdragen aan herstel en vergroten van het vertrouwen.

¹⁵ CCV (2019), *De markt de baas*.

¹⁶ PBL (2018), *Balans voor de leefomgeving 2018*.

¹⁷ Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020*.

¹⁸ Investico (2021), *Bodemvervuiler betaalt nog steeds niet voor sanering*.

2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij

De commissie constateert dat het stelsel onvoldoende verbetering heeft opgeleverd op de vier door de commissie-Mans genoemde onderwerpen, namelijk:

- onvoldoende robuustheid doet afbreuk aan de kwaliteit;
- fragmentatie zorgt dat er geen level playing field aanwezig is;
- te weinig grip op mobiele milieubelasting;
- milieucriminaliteit wordt onvoldoende aangepakt in samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht.

Dit leidt ertoe dat zich nog steeds vermijdbare milieuproblemen voordoen, die uitmonden in gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade. Van alle drie de vormen heeft de commissie voorbeelden gevonden. Het feit dat deze schade niet is te kwantificeren, doet niets af aan de impact ervan. Hoe komt het dat deze problemen nog steeds bestaan?

3 ANALYSE

3.1. Inleiding

Het VTH-stelsel is in de eerste plaats bedoeld om de toepassing en handhaving van het omgevingsrecht te professionaliseren en een *level playing field* te creëren voor heel Nederland. Het fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten. De problemen die zich voordoen in het stelsel, komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken. Die contradicties zijn:

1. *Nabijheid vs. onafhankelijkheid*: Welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?
2. *Kleinschaligheid vs. robuustheid*: Zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?
3. *Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. aangrijpingspunten voor verticaal toezicht*?
Bevat het stelsel toereikende checks & balances?
4. *Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis*: Wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

Deze vier tegenstellingen worden hierna uitgewerkt. Vervolgens wordt een antwoord geformuleerd op een vijfde vraag, namelijk of de governance van het stelsel bijdraagt aan de effectiviteit en slagvaardigheid en of de bewindspersoon binnen de huidige taak en bevoegdheidsverdeling de veronderstelde regierol en stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken.

3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid

3.2.1 Inleiding

Er is een spanning tussen de principes van 'onafhankelijkheid' en 'nabijheid' als het gaat om de institutionele inrichting van VTH-besluitvorming. Het principe van onafhankelijkheid benadrukt dat VTH- besluitvorming bestaat uit de toepassing van algemene regels op concrete gevallen. De besluitvorming moet gericht zijn op wetmatigheid en rechtmatigheid. Nabijheid benadrukt besluitvormingsaspecten als maatwerk, het meenemen van uiteenlopende in het geding zijnde specifieke belangen en de ruimte voor brede politiek-bestuurlijke afweging. Verwarrend is dat het begrip nabijheid ook wordt gebruikt om aan te geven dat de omgevingsdienst de onder toezicht staande bedrijven en de lokale situatie goed moet kennen. Geografische nabijheid als een vereiste voor effectieve taakuitvoering heeft in de discussie over de totstandkoming en inrichting van de omgevingsdiensten echter nauwelijks een rol gespeeld.^{19 20} Een door de VNG ingestelde onderzoekscommissie VTH-stelsel²¹ besteedt slechts één zinnetje aan geografische afstand: "De gemeenten hebben als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht, de meeste taken. Dat is logisch, omdat het gaat om taken die direct in de buurt van bedrijven en bewoners spelen." In het Berenschotrapport uit 2019 komt (geografische) nabijheid helemaal niet voor.

In deze paragraaf wordt onderbouwd dat het wenselijk is om de uitvoering op te dragen aan een robuuste en onafhankelijke taakorganisatie die vergunningverlening, toezicht en handhaving kan uitvoeren met de benodigde professionele distantie. Dit houdt in: een afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht, in het bijzonder het milieurecht, anderzijds.

3.2.2 Nabijheid

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur strijden twee principes om voorrang. Het eerste principe is dat van het integraal bestuur. Integraal bestuur houdt in dat het bevoegd gezag zoveel mogelijk een integraal perspectief hanteert waarbij alle sectorale zienswijzen in ogenschouw genomen worden. Hiervoor dienen bestuurlijke taken zoveel mogelijk op hetzelfde bestuurlijke niveau belegd te worden. Vaak is dat de gemeente, omdat het gemeentelijk integraal bestuur het dichtst bij de burger staat. Het gaat hier dus om nabijheid ten opzichte van het bevoegd gezag.

Het tweede principe is dat van de rationaliteit van de *afzonderlijke bestuurlijke* taak. Elke bestuurlijke taak heeft een eigen optimale schaal. Het kan ten eerste gaan om de demografische schaal: het optimale aantal inwoners voor de uitvoering van een taak bijvoorbeeld. Optimalisering van de demografische schaal weegt zwaar bij bestuurlijke taken waarbij de menselijke maat centraal staat – bijvoorbeeld wijkveiligheid. Het kan ook gaan om de bedrijfskundige schaal: de optimale omvang van een uitvoerende eenheid in termen van mensen en middelen. Optimalisering van de bedrijfskundige schaal weegt zwaar bij taken waarbij efficiënte uitvoering voorop staat.

De behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie leidt tot fragmentatie van uitvoering van VTH-taken. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering en voor het *level playing field*.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de motie Huijbregts-Schiedon, c.s. (28 oktober 2008) een reactie op het rapport-Mans, die in de Eerste Kamer kamerbreed werd ondersteund. Dat VTH een gemeentelijke taak is, wordt in deze motie geponeerd, niet gemotiveerd.

²⁰ Anders ligt dat bij de uitvoering van andere Wabo-taken: de ruimtelijke ordening en bouwen en wonen. Voor deze taken heeft 'inbedding in de lokale gemeenschap' betekenis. Deze taken behoren echter niet tot het basistakenpakket van de Omgevingsdienst.

²¹ VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid*.

3.2.3 Onafhankelijkheid

Een van de doelstellingen van het VTH-stelsel is te bewerkstelligen dat VTH-besluiten (inclusief sanctiebeschikkingen) worden genomen door toepassing van het geldend recht op de concrete casus. Dat is een relatief beleidsarm proces. De relevante beleidsmatige afwegingen hebben plaatsgevonden toen de regels werden opgesteld en democratisch vastgesteld. Voor milieuregelgeving vindt die afweging plaats op drie niveaus: dat van de Europese Unie (bijv. de Sevesorichtlijnen), dat van de Nederlandse wetgever en dat van het lokaal bestuur (nu via het bestemmingsplan, binnenkort het omgevingsplan). Wel hebben gemeenten een zekere bandbreedte om in het bestemmingsplan (omgevingsplan) regels achteraf wijzigen. Hoewel de toepassing van de regels binnen de bandbreedte beleidsvrij is, blijft de norm, ook na invoering van de Omgevingswet, dat de toepassing van een groot deel van die regels beleidsvrij dient te geschieden. Het bevoegd gezag moet altijd binnen de grenzen van de wet blijven en een besluit zorgvuldig motiveren. Dit pleit voor een helder en stevig mandaat van de directeur van de omgevingsdienst. Als het bevoegd gezag een afwijkend besluit wil nemen, moet het gemotiveerd afwijken van het besluit van de omgevingsdienst en dit voorleggen aan de raad of staten. Daarmee wordt dit besluit van het bevoegd gezag ook onderdeel van politieke besluitvorming. Uit verschillende onderzoeken (CCV, Signaalrapporten ILT, Berenschot) blijkt dat de directeurs van de omgevingsdiensten met name op het gebied van handhaving en toezicht een beperkt en soms zelfs geen mandaat hebben voor een finale afhandeling.²² Uit deze onderzoeken komt naar voren dat omgevingsdiensten zich hierdoor beperkt zien om op te treden. Ook een inventarisatie door het secretariaat van de commissie laat zien dat geen sprake is van een uniform mandaat. De onderzochte mandaten zijn inhoudelijk divers. Hoewel het erop lijkt dat een aantal omgevingsdiensten heeft geprobeerd om eenheid te krijgen in de mandaatbesluiten, speelt de vorm waarin het mandaatsbesluit is gegoten een grotere rol dan de inhoud. Dit stemt overeen met een onderzoek naar mandaatverlening dat enkele jaren geleden in Noord-Brabant is uitgevoerd.²³ Uit dat onderzoek blijkt dat veel bestuursorganen terughoudend zijn met verlening van een mandaat, omdat zij de greep op de VTH-beslissingen niet willen verliezen.

Illustratie

“Bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco is spanning ontstaan tussen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de uitvoerende rol van de OD NZKG. De provincie is minder op afstand gaan staan en nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. In plaats van de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken, heeft de provincie de rol van de OD NZKG deels overgenomen door taken van de OD NZKG over te nemen en over te doen. Dit is inefficiënt en hieruit spreekt weinig vertrouwen in het handelen van de OD NZKG. De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS was op verschillende momenten niet toereikend en de OD NZKG heeft onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Dit is niet alleen de OD NZKG aan te rekenen. De provincie heeft bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG haar moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.”²⁴

Een tweede aspect dat kan bijdragen aan (meer) onafhankelijkheid is de positie voor de directeur van de omgevingsdienst. Die wordt benoemd door het bestuur van de omgevingsdienst en is de secretaris en belangrijkste adviseur van het bestuur van de omgevingsdienst. De commissie heeft geconstateerd dat de afgelopen jaren sprake is geweest van veel wisselingen aan de top van de omgevingsdiensten. Het is duidelijk dat de positie van de directeur zich nog moest uitkristalliseren. In enkele recente profielschetsen die de commissie heeft gezien, ligt de nadruk vooral op de advies- en managementrol, en minder op de professionele onafhankelijkheid ten opzichte van het bestuur.

²² Er zijn zover bekend geen systematische onderzoeksgegevens beschikbaar aangaande de gevolgen die dit heeft voor de milieukwaliteit en gezondheid van onze samenleving.

²³ Arena Consulting & Pro-Facto (2018), De staat van het mandaat.

²⁴ Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken*.

Het is een terechte vraag of 'onafhankelijkheid', zoals hiervoor besproken, voor alle onderdelen van het VTH-proces in gelijke mate zou moeten gelden. Zo zou men kunnen differentiëren naar vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Er zijn verschillende argumenten om dat te doen:

- Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas grotendeels. De commissie hoopt dat de partijen uit het VTH-stelsel wel data gaan verzamelen, zodat ook kwantitatief naar het stelsel kan worden gekeken en niet alleen maar kwalitatieve en beschrijvende onderzoeken kunnen plaatsvinden. De eerste reden is dat vergunningverlening een brede(re) afweging vergt, waarbij lokale belangen in het geding kunnen zijn. Gemeente- en provinciebesturen willen dan een brede politiek-bestuurlijke afweging maken van milieubelangen tegen vooral sociaaleconomische belangen (zie hiervoor). Toezicht en handhaving omvat de (technische en juridische) toepassing van regels op concrete gevallen.
- Het tweede argument om vergunningverlening anders te beoordelen van toezicht en handhaving, is dat de Omgevingswet gebiedsgerichte differentiatie van normering mogelijk maakt, vanwege lokale omstandigheden. Als de Omgevingswet van kracht is, moet het gemeentebestuur omgevingsplannen vaststellen waarin ook milieuregels kunnen worden opgenomen. Voor bepaalde vormen van milieubelasting, zoals geur en geluid, krijgt het gemeentebestuur bestuurlijke afwegingsruimte om een norm vast te stellen, die neerslaat in het omgevingsplan. Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een vergunningplichtige milieubelastende activiteit²⁵ kan het bevoegd gezag bij de besluitvorming vanwege gewichtige redenen gemotiveerd afwijken van de in het omgevingsplan vastgelegde normen.

Hoewel deze argumenten herkenbaar zijn, ziet de commissie dit anders, zeker als het gaat om het milieudeel van de omgevingsvergunningen (met uitzondering van een aantal specifieke onderdelen, zoals geur en geluid). De commissie vindt namelijk dat vaststelling van het milieugedeelte net zozeer toepassing is van algemene, eerder vastgestelde regels op concrete gevallen, als toezicht en handhaving dat zijn. Een tweede argument om vergunningverlening, toezicht en handhaving bij elkaar te houden, is de handhaafbaarheid van de vergunning: die is gebaat bij het niet te ver uit elkaar organiseren van de vergunningverlening en toezicht & handhaving.

In één opzicht is een zekere scheiding tussen het proces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds wél gewenst. De borging van de onafhankelijkheid ten opzichte van het gereguleerde bedrijf vergt afstand tussen beide processen. Aan vergunningverlening gaat vaak een intensief overleg vooraf, terwijl de relatie met de toezichthouder afstandelijker dient te zijn. Deze borging wordt tegenwoordig doorgaans vormgegeven in een organisatorische splitsing binnen de omgevingsdienst. Overigens moet deze scheiding geen "Chinese muur" worden: voor onderwerpen als 'handhaafbaarheid van de vergunning' is intern overleg vereist.

3.2.4 Conclusie van de commissie over onafhankelijkheid en nabijheid

Vanuit het oogpunt van professionele distantie in de uitvoering van taken, is de relevante spanning die tussen 'rationele taakuitoefening' (onafhankelijkheid) en 'integraal bestuur' (betrokkenheid door nabijheid). Fragmentatie van uitvoering van VTH-taken wordt veroorzaakt door de behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid: veel gemeentebesturen willen de ambtelijke uitvoeringsorganisatie dichtbij houden. Naar het oordeel van de commissie dient, gezien de ervaringen die hebben geleid tot het advies van de commissie-Mans en de ervaringen in het huidige stelsel, het principe van onafhankelijkheid voorop te staan. Het principe van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen dient voorrang te krijgen. De rationele taakuitvoering (onafhankelijkheid) prevaleert boven nabijheid tot het bevoegd gezag. Nabijheid is wel van belang voor het goed kennen van de bedrijven, maar moet niet worden gekoppeld aan medeverantwoordelijkheid van de omgevingsdienst voor integrale bestuurlijke afwegingen.

²⁵ De Omgevingswet bevat, anders dan de Wabo (art. 2.7), geen regels meer ten aanzien van 'onlosmakelijke samenhang' tussen compartimenten van de omgevingsvergunning.

Voor zover het bevoegd gezag beleidsruimte toekomt, is dat om het vereiste maatwerk te leveren bij het vergunnen ten behoeve van unieke bedrijfsprocessen en specifieke onderwerpen waarvoor - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet - in het omgevingsplan een bandbreedte ('mengpaneel') is aangegeven.

3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid

3.3.1 Inleiding

Robuustheid van de omgevingsdiensten is een van de pijlers binnen het VTH-stelsel, volgens de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel.²⁶ Robuustheid wil zeggen dat de omgevingsdienst is opgewassen tegen de veelheid en diversiteit aan taken die de dienst opgedragen krijgt. Daarvoor is 'kritische massa' vereist: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt. Algemeen is de opinie dat om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag, de deskundigheid bij omgevingsdiensten (minimaal) op hetzelfde niveau moet liggen als bij de onder toezicht gestelde bedrijven. Dat vraagt om hoogopgeleide en ervaren medewerkers, en een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen. Minimumvoorwaarde om dit te realiseren is het bestaan van robuuste organisaties die over voldoende omvang, kwalitatief goed en hoogopgeleid personeel en voldoende financiële middelen beschikken om de taken uit te voeren en te innoveren en ontwikkelen.

De wetgever heeft (in de Wabo en het Bor) regels gesteld om robuustheid en kritische massa te borgen. Zo dient elke gemeenteraad dan wel provinciale staten op eigen gezag een verordening vast te stellen die ertoe dient "een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving" van de basistaken te waarborgen. B&W en GS moeten ervoor zorgen dat al die verordeningen 'uniform zijn op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst'. Dit is een vrijblijvende verplichting: er staat geen sanctie op als er niets terechtkomt van die afstemming. Wel is een ultimum remedium opgenomen in de Wabo voor het opleggen van kwaliteitscriteria²⁷: de kwaliteitscriteria kunnen in de wet worden opgenomen in plaats van in verordeningen.

Acht gemeenten hebben nog steeds geen verordening vastgesteld, vier jaar nadat deze bepaling in de Wabo werd opgenomen.²⁸ De door de VNG opgestelde modelverordening die het gemeentebestuur kan overnemen zorgt voor enige mate van uniformiteit, deze verordening bevat kwaliteitscriteria. Berenschot vermeldt dat alle omgevingsdiensten 'zeggen' dat ze aan de kwaliteitscriteria voldoen.²⁹ Onduidelijk is wat dat betekent, omdat de (kwaliteits)verordeningen op het niveau van de omgevingsdienst veelal niet uniform zijn. In elk geval zou het impliceren dat alle diensten over het personeel beschikken, kwantitatief en kwalitatief, dat nodig is om de gestelde taken te verrichten. Hoewel dit suggereert dat de omgevingsdiensten aan de kwaliteitscriteria voldoen, hoorde de commissie dit niet terug uit het veld. De commissie heeft veel onderbouwde voorbeelden gezien dat deskundigheid tekortschiet, net als de capaciteit om te handhaven.

Om meer inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot robuustheid, heeft de commissie gekeken naar enkele kenmerken van de omgevingsdiensten die de robuustheid (mede)bepalen, te weten:

1. financiële draagkracht;
2. het aantal bedrijven dat binnen de grenzen van de omgevingsdienst valt;
3. de kritische massa (fte en kwaliteit) van de omgevingsdienst.

Deze kenmerken worden achtereenvolgens besproken.

²⁶ Commissie-Mans (2008), *De Tijd is Rijk*, p. 42 e.v.

²⁷ "Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid" (artikel 5.6, vierde lid).

²⁸ Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.

²⁹ Ibid. p.52

3.3.2 Financiële draagkracht

Tussen omgevingsdiensten bestaan grote verschillen in de wijze van financieren.³⁰ Er zijn geen normen waaraan de financiering getoetst zou kunnen worden. Het merendeel van de diensten werkt output gefinancierd: per deelnemer wordt een overeenkomst gesloten over de in dat jaar te leveren productie en kosten daarvan. Uitzonderingen zijn FUMO (Fryslân), waar de bijdrage bepaald wordt aan de hand van het inrichtingenbestand; Twente, waar nog toegewerkt wordt naar outputfinanciering en nu de kosten op basis van bij de start ingebrachte taken worden omgeslagen; IJmond, met een deel op basis van output en een deel op basis van een verdeelsleutel; en Limburg-Noord, waar de kosten omgeslagen worden op basis van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten.

Het is aannemelijk dat de toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidt tot keuzes in de af te nemen dienstverlening (bijvoorbeeld het aantal uren toezicht en handhaving). Bij enkele diensten is uit begeleidende teksten bij begroting of jaarstukken af te leiden dat dit speelt. Het is evident dat de deelnemende gemeenten kijken naar alle mogelijkheden om te bezuinigen, dus ook naar de omgevingsdiensten.

In verreweg de meeste gevallen hanteren omgevingsdiensten een percentage van de loonsom voor kennisontwikkeling (1,5 tot 4%).³¹ De vraag is of deze norm adequaat is, gelet op het gegeven dat de omgevingsdienst een organisatie in ontwikkeling is in een domein dat sterk verandert en innoveert (zie hoofdstuk 4). Het versterken van de slagkracht zou wel eens veel hogere investeringen in scholing en opleiding kunnen vragen. Alternatieven die gevonden zijn, zijn bijvoorbeeld een individueel keuzebudget dat ook voor opleiding in te zetten is. De omgevingsdienst Flevoland reserveert als enige veel geld voor kennisopbouw. Flevoland heeft daardoor de capaciteit om (tegen betaling) cursussen voor andere omgevingsdiensten te verzorgen.

3.3.3 Aantal inrichtingen en personeelsbezetting

De commissie Mans had twee argumenten om te kiezen voor de schaal van de toenmalige politieregio.³² Ten eerste was de schaal van de politieregio destijds een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de schaal waarop in de meeste gemeenten de milieutaken waren georganiseerd. Het tweede argument was het vinden van aansluiting tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van milieutaken. Door de opschaling van de politieregio's, is dit argument niet langer van toepassing.

De commissie constateert dat enkele omgevingsdiensten naar beneden zijn afgeweken van het door de commissie-Mans gewenste schaalniveau, namelijk Utrecht (met twee omgevingsdiensten binnen een veiligheidsregio), Zuid-Holland (waar West-Holland en Midden-Holland zijn opgesplitst ten opzichte van de veiligheidsregio Hollands-Midden) en Gelderland (waar dit voor specialistische taken is gecompenseerd door het 'Gelders stelsel'³³) en Limburg-Noord, waarvan de schaal wel correspondeert met die van de veiligheidsregio, maar waarvan de opzet niet conform de bedoeling van de wet is.

Er zijn echter ook regio's waar een andere afweging is gemaakt, en juist gekozen is voor een hoger schaalniveau. Dat geldt voor Kennemerland en Zaanstreek-Waterland, waarbij een deel van de gemeenten aansluiting heeft gevonden bij de OD IJmond, en een deel (Haarlemmermeer, Zaanstad) bij de OD NZKG. Het geldt ook voor Gooi & Vechtstreek en Flevoland die gezamenlijk een meer robuuste omgevingsdienst hebben geformeerd.³⁴ Kortom, de huidige omvang van de omgevingsdiensten is niet te herleiden tot een inhoudelijk criterium.

³⁰ Niet voor alle Omgevingsdiensten kon uit de begroting, jaarstukken of gemeenschappelijke regeling bepaald worden wat de financieringssysteem is.

³¹ Het budget voor kennisontwikkeling bij omgevingsdiensten is niet altijd uit de begroting of jaarstukken af te leiden, hier missen voor acht diensten de gegevens.

³² Na opschaling van de politieregio's door de vorming van de nationale politie, werd dit het niveau van de veiligheidsregio's. Het argument van samenhang met de strafrechtketen kwam daarmee te vervallen.

³³ Het Gelders Stelsel is een samenwerkingsverband, waarbij de zeven Gelderse Omgevingsdiensten met elkaar zijn verbonden. Samen hebben zij stelselafspraken gemaakt. Deze afspraken zouden een robuuste taakuitvoering moeten garanderen (conform de geldende kwaliteitscriteria) in de nabijheid van gemeenten en de provincie.

³⁴ In dit laatste geval is afgeweken van het advies van de commissie-Mans om de omgevingsdienst niet onder meerdere provincies te laten vallen. De commissie heeft geen signalen gekregen dat dit problemen in de uitvoering veroorzaakt.

3.3.4 Kritische massa

De omvang van de omgevingsdiensten varieert van 7 fte (netwerkorganisatie, Limburg-Noord) en 38 fte (Noord-Veluwe) tot 289 fte (Midden- en West-Brabant) en 580 fte (DCMR). Hoe groot de dienst is, hangt samen met het aantal inrichtingen en vooral met de hoeveelheid en omvang van de taken die gemeentebesturen aan de omgevingsdienst hebben overgedragen. Een maatstaf om de robuustheid van de omgevingsdienst aan te ijken, is het aantal en de variatie aan inrichtingen onder het gezag van de omgevingsdienst, in verhouding tot het aantal en de kwaliteiten van het personeel. Het lijkt logisch dat deze gegevens per omgevingsdienst beschikbaar zijn. Een registratie van inrichtingen zou bijvoorbeeld ten grondslag moeten liggen aan het uitvoerings- en handhavingbeleid. Uit de beschikbare openbare bronnen valt hier echter geen beeld van te verkrijgen.

Het is niet bekend hoeveel en wat voor soort inrichtingen onder het gezag van afzonderlijke omgevingsdiensten vallen. Slechts enkele omgevingsdiensten geven in hun verslagen aan wat het aantal bedrijven is waarop zij toezicht houden. De enige dienst die nu wordt gefinancierd op basis van het inrichtingenbestand (FUMO), en waar een accuraat inrichtingenbestand dus bijzondere waarde heeft, heeft veel moeite om dit bestand op orde te krijgen en houden: “De discussie over de actualiteit van het inrichtingenbestand blijft jaarlijks terugkomen,” noteren zij in hun begroting. Het is daardoor vrijwel onmogelijk om een vergelijking tussen omgevingsdiensten te maken, mede doordat het takenpakket van dienst tot dienst erg verschillend is. Het is al helemaal onmogelijk om te beoordelen of de omgevingsdiensten voldoende kritische massa hebben om hun taken naar behoren te vervullen. Het gevoel heerst dat een dienst met minder dan 100 fte niet voldoende kennis kan opbouwen, maar hier is geen harde onderbouwing voor. In de analyse uitgevoerd door de Gelderse omgevingsdiensten is wel aangegeven dat deze het beoogde kwaliteitsniveau alleen kunnen leveren door over en weer taken bij elkaar onder te brengen, zelfstandig kunnen zij dat niet.

3.3.5 Conclusie van de commissie

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren.

Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer omgevingsdiensten zijn dan op basis van inhoudelijke criteria nodig zou zijn. De vraag of het budget of het aantal mensen dat een dienst heeft op dit moment in verhouding staat tot de opgave van de dienst, is echter niet te beantwoorden met de nu beschikbare gegevens. Verdiepend onderzoek moet worden gedaan op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn. Een snelle en serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen is een eerste vereiste.

3.4. Delen van informatie en kennis

3.4.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de commissie-Mans was dat *“de beschikbaarheid, toegankelijkheid en analyse van data cruciaal is. Noodzakelijk is iets als een ‘omgevingsrecht-informatiesysteem’, dat door de diverse instanties wordt gebruikt en waarvan de bestanden door geautoriseerde personen kunnen worden geraadpleegd.”* De verplichting tot het delen van informatie is ook in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hoe aan deze verplichting voldaan moet worden.

De essentie van informatie-uitwisseling is dat hierdoor een informatiepositie wordt opgebouwd en patronen worden herkend. Beide zijn noodzakelijk voor succesvolle handhaving en eventuele (strafrechtelijke) vervolging.

Inspectieview Milieu is een landelijk beschikbaar systeem dat door de ILT beheerd wordt. Omgevingsdiensten betalen eenmalig aansluitkosten en jaarlijks een gebruikersvergoeding van 10.000 euro. Deelnemers aan het systeem Inspectieview Milieu worden geacht via die deelname aan de verplichting tot informatiedelen te voldoen. Elke deelnemende organisatie heeft minimaal één coördinator die door het bevoegd gezag in zijn organisatie gemachtigd wordt. De coördinator ziet toe op de juiste doelbinding van de eindgebruiker. De gegevens die aangeleverd worden, moeten voldoen aan het overeengekomen Informatiemodel; alleen op die manier kunnen gegevens van verschillende organisaties op een eenduidige manier gedeeld worden. Verder bestaan er afspraken over formats, wijze van aanlevering etc., die zijn vastgelegd in de aansluitovereenkomst.

Ook ten behoeve van kennisdeling en -ontwikkeling is informatiedeling een voorwaarde. Om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag is het nodig om te werken aan een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen, ook over regiogrenzen heen. Gedeelde informatie is noodzakelijk om die samenwerking te faciliteren. Als meer wordt samengewerkt en ervaringen worden gedeeld, leidt dit tot meer deskundigheid en daarmee tot verbetering van de kwaliteit van en consistentie in de uitvoering van VTH-taken.

Tot slot is voor een goede samenhang tussen de bestuurs- en strafrechtketen essentieel dat het strafrecht kan voortbouwen op bestuurlijke signalen. Ook hiervoor is het systematisch verwerken en analyseren van informatie dus cruciaal.

3.4.2 Praktijk

Op een aantal plekken is informatie ten behoeve van kennisontwikkeling voor vergunningverleners en toezichthouders te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om Kennisnet van Omgevingsdienst NL en Infomil, dat wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Niet duidelijk is hoeveel gebruik wordt gemaakt van deze informatie. Wel is duidelijk dat Omgevingsdienst NL veel nadruk legt op landelijke kennisdeling en dat omgevingsdiensten daar ook – hoewel beperkt – budget voor hebben vrijgemaakt.

Het delen van informatie en het delen van correcte informatie lopen in de praktijk tegen allerlei problemen aan. Eerdere onderzoeken laten zien dat niet alle omgevingsdiensten aangesloten zijn op Inspectieview Milieu. De laatste analyse, van de Algemene Rekenkamer, vermeldt nog steeds zes omgevingsdiensten die niet aangesloten zijn, waaronder drie Brzo-omgevingsdiensten. Hoe deze diensten voldoen aan de verplichting tot het delen van informatie, is niet bekend.

Ondanks een halvering van de gemaakte kosten voor Inspectieview Milieu sinds 2015, zijn de gebruikersbijdragen nu niet toereikend om deze kosten te dekken. Er resteert jaarlijks een tekort van 1,2 miljoen euro dat op dit moment gedekt wordt door het ministerie van IenW. Een problematisch punt is dat sommige omgevingsdiensten gezamenlijk één aansluiting delen, wat door andere aangesloten partijen als oneerlijk wordt beschouwd. In 2019 heeft de ILT een enquête uitgevoerd onder de gebruikers van Inspectieview Milieu. Hieruit kwam onder meer naar voren dat binnen de organisatie geen belemmeringen zijn voor het gebruik van Inspectieview Milieu, maar dat de onbekendheid nog groot is en het een probleem is dat andere diensten nog niet zijn aangesloten. Daardoor zien toezichthouders veelal hun eigen informatie terug. Bovendien is de aansluiting op het eigen zaakstelsel problematisch. Er moet daardoor apart ingelogd worden op Inspectieview.

Gevraagd naar andere manieren van gegevens uitwisselen dan via Inspectieview Milieu, geeft een ruime meerderheid van de organisaties aan dat zij dit inderdaad doen. Het gaat dan om uitwisseling via emailverkeer of via periodieke data-uitwisseling. De omgevingsdiensten in Oost-Nederland wisselen gegevens uit via I-GO. Eén omgevingsdienst wisselt periodiek data uit met de Veiligheidsregio Haaglanden³⁵. Daarnaast wordt verwezen naar deelname aan landelijke systemen zoals het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS), het BOA registratiesysteem (BRS), Firework Lifecycle Information and Tracing System (FLITS).

In haar signaalrapportage uit 2019 concludeert de ILT: *“Door de huidige vorm van het stelsel [van gegevensuitwisseling] is het moeilijk om informatie op landelijk niveau te genereren. Hierdoor heeft de stelselverantwoordelijk bewindspersoon weinig zicht op het functioneren van het VTH-stelsel”*.

Advies Algemene Rekenkamer

De commissie heeft gesproken met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer. Deze onderzoekt (parallel aan het werk van de commissie) de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, gebaseerd op data over milieu-inspecties en milieuovertredingen. Omdat de Algemene Rekenkamer daarbij ook het delen van informatie via Inspectieview Milieu onderzocht, heeft de commissie hier geen eigen onderzoek naar gedaan. Het deelrapport van de Algemene Rekenkamer over data-uitwisseling is kort voor het verschijnen van dit advies gepubliceerd.³⁶ De commissie ziet dat de Algemene Rekenkamer drie clusters van problemen constateert bij Inspectieview Milieu:

- identificatie van bedrijfsvestigingen,
- niet-aangesloten toezichthouders en
- fouten in de data.

Voor een nadere beschrijving van deze problemen, verwijst de commissie naar het rapport van de Algemene Rekenkamer. De aanbevelingen die de Rekenkamer doet met betrekking tot Inspectieview Milieu zijn:

- *“de informatie uit Inspectieview bruikbaar te maken voor inzicht in het functioneren van het wettelijk VTH-stelsel, en daarmee de ILT in staat te stellen haar taak als interbestuurlijk toezichthouder beter uit te oefenen;*
- *het initiatief te nemen tot wetwijziging, zodanig dat aansluiting op Inspectieview niet een manier, maar de manier wordt om te voldoen aan de wettelijke plicht van toezichthouders om informatie uit te wisselen;*
- *de nog niet op Inspectieview aangesloten omgevingsdiensten aan te spreken op hun wettelijke plicht tot informatie delen.”*

3.4.3 Conclusie van de commissie

De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. De commissie onderschrijft de constatering en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel. Daarbij is het opbouwen van *correcte* informatie cruciaal voor de professionaliteit van en kennisdeling tussen omgevingsdiensten en voor aansluiting tussen de bestuurs- en strafrechtketen.

³⁵ Maar één omgevingsdienst (vanuit de respondenten van de enquête) wisselt structureel gegevens uit met de veiligheidsregio, terwijl Inspectieview hiervoor primair is bedoeld. Zie Wabo art. 5.8.

³⁶ Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem*.

3.5. Interbestuurlijk toezicht

3.5.1 Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op VTH is niet los te zien van ontwikkelingen op het gebied van IBT in het algemeen. Daarom start deze paragraaf met een toelichting op het wettelijk kader en de ontwikkeling daarvan, om vervolgens in te zoomen op het IBT in het VTH-stelsel.

3.5.2 Wet RGT

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (wet RGT) in werking getreden. De wet RGT wijzigde tal van bestaande wetten, met voorop de Gemeentewet. De wet vertaalt de twee centrale ideeën van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen in wettelijke regels. Uitgangspunten waarop de wet RGT is gebaseerd, zijn:

- dat de invloeduitoefening door het Rijk op de uitvoering van medebewindstaken primair uitgaat van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vooraf en dus niet via toezicht achteraf,
- dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op provincies bij het Rijk. Als provincies expertise missen, laat de wet nog wel toe dat in dat geval het Rijk het toezicht uitoefent op de gemeente.

Het uitgangspunt dat alleen generiek ‘repressief’ toezicht acceptabel is (ingrijpen achteraf, door *vernietiging* van besluiten en door *indeplaatsstelling* bij taakverwaarlozing) leidde ertoe dat de nog bestaande vormen van specifiek toezicht uit allerlei specifieke sectorwetten moesten worden geschrapt. Het nabijheidsbeginsel betekende dat vormen van toezicht van het Rijk op de gemeenten geëlimineerd moesten worden, en dat het provinciaal bestuur de enige toezichthouder op de gemeente zou worden voor het toezicht op de bij wet opgedragen taken. Een belangrijk deel van de wet RGT bevat de regelingen voor het vernieuwde interbestuurlijk toezicht: bepalingen over interventie, oordeelsvorming en informatieverwerking.

Interventie-instrumenten

De wettelijke interventie-instrumenten zijn schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling. Bij indeplaatsstelling neemt het toezichthoudend gezag, als sprake is van taakverwaarlozing, dan een besluit, verricht een handeling of brengt iets tot stand in de plaats van het gemeentebestuur.

Het spiegelbeeld is schorsing en vernietiging: als een besluit van het gemeentebestuur in strijd met het recht of algemeen belang is, kan het toezichthoudend gezag dat besluit bij de Kroon voordragen voor vernietiging. Deze toezichtstaak is niet vrijblijvend. De wetgever legt de toezichthouder de verplichting op om op te treden als bepaalde omstandigheden zich voordoen. Neem als voorbeeld artikel 124 lid 1 Gemeentewet (verkort): “Wanneer de raad of het college een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (...) besluiten gedeputeerde staten (..) daarin namens de raad of het college (...)”. Het gaat dus niet om een kan-bepaling maar om een dwingende reactie.

Zowel de indeplaatsstelling als de schorsing en vernietiging kunnen alleen worden toegepast in individuele gevallen³⁷. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een ‘interventieladder’. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. De wet verplicht de toepassing van de interventieladder, voordat de toezichthouder kan overgaan tot indeplaatsstelling of schorsing en vernietiging.

³⁷ Er blijkt een generiek werkende interventie te zijn bij systematische grove taakverwaarlozing, maar deze is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw niet toegepast.

Oordeelsvorming

De (provinciale) toezichthouder moet zich een oordeel vormen over de wijze waarop de gemeenten en waterschappen hun wettelijke taken uitoefenen. Volgens de wet dient de toezichthouder te beoordelen of het onder toezicht staande bestuur alle bij wet gevorderde beslissingen naar behoren neemt, of het tijdig en naar behoren gevorderde handelingen verricht en of tijdig en naar behoren gevorderde resultaten tot stand brengt.

Informatieverwerving

Het stelsel kent twee vormen van toezichtsinformatie: *systematische* toezichtsinformatie en *incidentele* toezichtsinformatie. De Gemeentewet bevat een in een Amvb verder uitgewerkte regeling over de wijze waarop de toezichthouder aan *systematische* informatie komt. De colleges van B&W verstrekken systematische toezichtsinformatie over hun functioneren aan het verantwoordelijke college van GS. Volgens de wet dient de regelmaat (één of meermalen per jaar) en de omvang (de inhoud van de te verschaffen informatie) vooraf te worden bepaald. Het provinciaal bestuur kan het “wat, hoe en wanneer” van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vastleggen.

Een tweede vorm van informatie is te kenschetsen als *incidenteel*. Een brief van een burger, een signaal of een incident kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om informatie op te vragen bij een gemeente, bijvoorbeeld op grond van artikel 118 Gemeentewet (‘bericht en raad’). Het kan daarbij gaan om ‘misstanden’ die zouden kunnen leiden tot *schorsing en vernietiging* dan wel tot *indeplaatsstelling*. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (opgesteld door BZK, IPO en VNG gezamenlijk) formuleert het als volgt: “Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse), door de toezichthouder of door signalen uit de media, of door personen en bedrijven.

Kortom, op enigerlei wijze moet een “piepsysteem” in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. (...) Na deze signalering dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan (...) Als tijdige en adequate informatie uitblijft, kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.”

3.5.3 Praktijk

Horizontaal toezicht

Al in 2017 meldden Pro Facto/Rug³⁸ en Berenschot³⁹ dat het horizontale toezicht vrijwel afwezig is als het gaat om de wijze waarop B&W zich van hun VTH-taken kwijten, al dan niet gebruikmakend van de Omgevingsdienst. Een steekproefonderzoek uitgevoerd ten behoeve van deze commissie bevestigde dit beeld. Van de onderzochte gemeenten (minimaal één per Omgevingsdienst) kon maar bij twee gemeenten een inhoudelijke bespreking van het VTH-beleid gevonden worden in de afgelopen drie jaar. De rapportage over de uitvoering van het VTH-beleid, die veelal jaarlijks opgesteld wordt, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen, bij een kwart niet, en bij het resterende kwart was de informatie niet eenduidig. Dit leidt volgens de commissie tot een bevestiging van de situatie die Berenschot in 2017 vond: het ontbreekt aan horizontaal toezicht op de omgevingsdiensten.

³⁸ Pro-facto (2017), Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.

³⁹ Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

Provinciaal IBT

Het verticale toezicht, door de provincies op de gemeenten en door het Rijk op de provincies, vult dit gat niet op. Het ontbreken van horizontaal toezicht leidt niet tot aanscherping of verdieping van het verticale toezicht. Het provinciale IBT beperkt zich in de praktijk tot zes of zeven onderwerpen. VTH is één van die onderwerpen. De algemene gang van zaken bij het VTH- toezicht is als volgt: jaarlijks vraagt het provinciaal bestuur aan de gemeentebesturen 'systematische informatie' over enkele VTH-onderwerpen:

- is (overeenkomstig de wettelijke verplichting) het beleids- en uitvoeringsplan vastgesteld?
- is het uitvoeringsprogramma vastgesteld?
- is er een evaluatie van de uitvoering beschikbaar?

Meldt het gemeentebestuur dat deze stukken zijn vastgesteld, dan is het toezicht voor dat jaar afgerond. Kan het gemeentebestuur de wettelijk verplichte documenten niet laten zien, dan krijgt het een aanmaning. De meeste provincies volstaan met een summiere rapportage over de staat van het VTH-stelsel. Als een gemeente het papierwerk op orde heeft, wordt al snel geconcludeerd dat er sprake is van 'adequaat handelen'. Het gaat daarbij dus vooral om de vraag of zaken juridisch geregeld zijn. De vraag naar het 'hoe' of 'waarom' blijft achterwege. Geconstateerde gebreken kunnen ook lang voortbestaan, de commissie trof gemeenten aan die nog steeds, jaren na de inwerkingtreding van de wet VTH, geen lokale kwaliteitsverordening hebben vastgesteld.

Enkele provincies vullen deze systematische gegevensverzameling aan met eigen onderzoek, onder de naam themagericht onderzoek of *reality check*. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek in de provincie Noord-Brabant naar 'Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen' (2017).⁴⁰ Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de uitvoering van VTH-taken in tien van de 15 onderzochte gemeenten niet op orde was, met aanmerkelijke milieu- en economische consequenties.

Overigens is op ambtelijk niveau sprake van meer frequente (inhoudelijke) contacten over de dagelijkse gang van zaken en individuele casussen en over ontwikkelingen die impact hebben op de omgevingsdienst. Vooral in de 'gouden driehoek' van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu hebben omgevingsdiensten, gemeenten en provincies veel contact. Hoewel dit niet binnen het formele IBT valt, is de interactie tussen de verschillende betrokkenen bij omgevingsdiensten, gemeenten en provincies, van groot belang.

De provinciale besturen houden geen toezicht op de omgevingsdiensten. Hoewel dat af en toe wel een onderwerp van discussie is, is men daar nooit toe over gegaan, en wel om twee redenen. De eerste reden is dat de provincie zelf deel uitmaakt van de omgevingsdienst, in de gemeenschappelijke regeling. Toezicht uitoefenen op de omgevingsdienst is dan in feite toezicht op zichzelf. De tweede reden is dat het IBT – zoals in de Gemeentewet geregeld – zich richt op besluiten en handelingen van het gemeentebestuur, niet op de voorbereiding van die besluiten. Het bevoegd gezag staat onder interbestuurlijk toezicht, niet de uitvoeringsorganisatie.

De marginale invulling van het interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de wettelijke VTH-taken is mede ingegeven door de gedachte dat het IBT eigenlijk een tweedelijnsvoorziening is; de primaire controle van B&W zou plaatsvinden in wat genoemd wordt de horizontale verantwoording van het college aan de gemeenteraad. In deze gedachtegang is de raad niet zozeer een van de drie bestuursorganen van de gemeente als wel een soort interne toezichthouder die controleert of het college zich aan de wet houdt. Deze gedachtegang kan op basis van het voorgaande worden beschouwd als een bestuurlijke fictie: onderzoek na onderzoek, ook door de commissie, laat zien dat gemeenteraden deze functie niet vervullen.

⁴⁰ Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen*.

Interbestuurlijk toezicht door de ILT

De minister houdt, in de vorm van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), toezicht op de uitvoering van een aantal taken door provincies en gemeenten. In dit toezicht op bestuursorganen gaat de ILT na of de provincies en gemeenten voldoende rekening houden met door het Rijk vastgestelde wet- en regelgeving en beleid. Wat het toezicht op de provinciale besturen betreft, gaat het om milieutaken waarvan de uitvoering aan de provincies is opgedragen in medebewind. Het toezicht op de gemeenten gaat om enkele specifieke taken die de gemeente uitvoert: de uitvoering van de Havenbeveiligingswet, de routing van gevaarlijke stoffen over de weg (op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) en de Wet Basisregistratie adressen en gebouwen.

Het toezicht op de provinciale besturen is met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht geregeld in art. 120 e.v. van de Provinciewet. Het systeem en de betreffende bepalingen zijn een kopie van de IBT-bepalingen in de Gemeentewet. De uitoefening van het Rijkstoezicht gebeurt met dezelfde mate van terughoudendheid als het provinciale interbestuurlijke toezicht. Bij het toezicht op de provincie ligt de nadruk op de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij de meest risicovolle bedrijven betreft dat vergunningverlening waarvoor GS bevoegd gezag is.

Informatieverwerving vindt in hoofdzaak plaats vanuit openbare bronnen; gegevens die al bij de inspectie aanwezig zijn en uit bilaterale overleggen. Alleen als daar een directe aanleiding voor is, vraagt de ILT informatie bij de provincie of gemeente op. Interventies bij provinciale besturen zijn in de praktijk schaars en terughoudend. Tien tot vijftien keer per jaar is op ambtelijk niveau contact met provincies. Een enkele keer concludeert de ILT⁴¹ dat sprake is van taakverwaarlozing, met als uiteindelijke remedie indeplaatsstelling⁴².

De ILT voert daarnaast binnen haar toezichttaken jaarlijks een risicoanalyse uit.⁴³ Zo bepaalt zij waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Deze ILT-brede risicoanalyse (IBRA) geeft in euro's de potentiële schade weer van de maatschappelijke risico's waarbij de ILT een taak heeft. Door deze risico's in euro's uit te drukken, kan de ILT ze onderling vergelijken. Voor de ILT is de IBRA daarmee een belangrijke factor bij de keuze waar zij haar capaciteit inzet.

De ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag geven. Het gaat dan om vergunningverlening voor Brzo-inrichtingen en RIE 4 inrichtingen (circa 800 grote milieubelastende bedrijven in totaal). Indien het advies niet wordt overgenomen, kan de inspecteur op eigen gezag bezwaar en/of beroep instellen. Deze constructie is geen IBT in de eigenlijke zin van het woord. Harde gegevens over het gebruik hiervan zijn niet beschikbaar.⁴⁴

3.5.4 Conclusie van de commissie

De conclusie is dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij deze medebewindstaak uitvoeren.

⁴¹ Ministerie van IenW (2019). Evaluatie Inspectieview.

⁴² De sanering van het Zeeuwse bedrijf Thermphos is daarvan een voorbeeld.

⁴³ Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), signaalrapportage VTH-stelsel.

⁴⁴ ILT (2020), ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.

3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid

3.6.1 Inleiding

In de paragrafen hiervoor is aangetoond wat de effecten zijn van lokale autonomie en de huidige financieringssysteem voor het VTH-stelsel. Naast de hiervoor genoemde aspecten, verdient ook de governance van het stelsel een nadere beschouwing. De governance kan condities creëren voor beter functioneren of deze juist belemmeren. Een uniforme opdracht op het niveau van de omgevingsdienst, eenheid in uitvoering, eenheid in beleid en eenheid in mandaat zijn daarbij voorwaarden.

3.6.2 Bestuursvorm

De huidige governance van de omgevingsdiensten is een vorm van verlengd lokaal en regionaal bestuur in de vorm van een publiekrechtelijke samenwerking met een openbaar lichaam volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.⁴⁵ Omgevingsdiensten hebben een bestuur van provincies en gemeenten samen. Dit bestuur stuurt vooral op financiën en niet primair op de inhoudelijke prestaties van de omgevingsdienst. Dat is ook niet goed mogelijk, omdat afgesproken takenpakketten, mandaat en kwaliteitsverordeningen per bevoegd gezag (kunnen) verschillen. De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.

3.6.3 De stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon

De staatssecretaris heeft de commissie gevraagd om een oordeel en een advies over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het VTH-stelsel. In verband daarmee heeft zij uitdrukkelijk de vraag gesteld of deze rolverdeling “voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”

De beantwoording van deze vraag begint bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Centraal in dit leerstuk staat het adagium “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”. Onlangs heeft de Raad van State in een advies over dit onderwerp bevestigd dat dit geldend staatsrecht is.⁴⁶ “*Algemeen wordt daarom aangenomen dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid*”, aldus de Raad van State.

Nu is de rol van het Rijk op het terrein van het omgevingsrecht in het algemeen en VTH in het bijzonder door allerlei ontwikkelingen steeds verder gereduceerd. De betreffende bewindspersonen hebben weinig bevoegdheden om zich in te laten met de toepassing en handhaving van het milieurecht. De meest concrete bevoegdheid is nog de mogelijkheid voor de ILT om te adviseren over vergunningen voor Brzo-inrichtingen. De inspecteur oefent deze bevoegdheid uit onder de verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon.⁴⁷ Een andere, meer algemene bevoegdheid staat in de Provinciewet.⁴⁸ Het gaat om de bevoegdheid van de minister om in de plaats te treden van een provinciaal bestuursorgaan, een onderdeel van het interbestuurlijk toezicht.

⁴⁵ Een aantal omgevingsdiensten had in eerste instantie die juridische status niet en had de vorm van netwerksamenwerking tussen overheden. De minister heeft dat als te licht beoordeeld en daarom een als vorm van gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam verplicht gesteld.

⁴⁶ Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid*.

⁴⁷ Tot het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid behoort ook de op artikel 44 Grondwet gebaseerde regel dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan hun minister. Dat geldt ook als een ambtenaar een aan zijn ambt geattribueerde bevoegdheid uitoefent. Zie Raad van State 2020, par. 2.6.

⁴⁸ “*Wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen, dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen, besluit Onze Minister wie het aangaat daarin namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning te voorzien ten laste van de provincie*”.

Een tweede onderdeel daarvan is de aan de minister toekomende bevoegdheid om een besluit van een provinciaal bestuursorgaan voor te dragen voor schorsing en vernietiging.⁴⁹ De bewindspersoon beschikt dus over de bevoegdheid om corrigerend op te treden als het provinciaal bestuur zijn VTH-taken niet naar behoren uitvoert. De bewindspersoon is daarmee verantwoordelijk voor de aanwending van die bevoegdheid. Zoals eerder opgemerkt: het interbestuurlijk toezicht wordt, ook door de bewindspersoon belast met het milieubeleid, met een grote mate van terughoudendheid uitgeoefend. De Raad van State bespreekt in zijn advies het concept ‘stelselverantwoordelijkheid’: het denkbeeld dat een minister aanspreekbaar moet zijn op de werking van een (wettelijk) stelsel als geheel, ook als die bewindspersoon geen relevante bevoegdheid bezit. De Raad betoogt dat stelselverantwoordelijkheid geen onderdeel uitmaakt van het geldend staatsrecht en, voor zover er betekenis aan toegekend kan worden, veelal oplost in de inlichtingenplicht van de bewindspersoon (artikel 68 Grondwet). Niettemin heeft het concept veel opgang gemaakt in het politieke discours. De Raad verklaart dat als volgt: *“Het terrein dat door uitplaatsing van taken en bevoegdheden verloren is gegaan wordt soms impliciet geprobeerd terug te winnen door gebruik van de hiervoor reeds aangestipte ‘systeemverantwoordelijkheid’ of ‘stelselverantwoordelijkheid’.”*

In de praktijk wordt de ‘stelselverantwoordelijkheid’ vaak gebruikt om naar aanleiding van een incident de minister onder druk te zetten iets te doen wat op gespannen voet staat met de geldende bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen die de wetgever zelf eerder – soms in het zeer recente verleden – heeft geaccordeerd”.⁵⁰ De Raad voegt daar nog aan toe: *“Gebruik van ‘stelselverantwoordelijkheid’ leidt bovendien gemakkelijk tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Dat tast de rechtszekerheid aan en draagt niet bij aan het beeld van een betrouwbare overheid. Daarmee wordt het tegenovergestelde bereikt van wat sommigen met de stelselverantwoordelijkheid beogen. In plaats van dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt versterkt, leidt zij eerder tot verwarring en overspannen verwachtingen.”*

3.6.4 Conclusie van de commissie

De huidige governance op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een lastige vorm. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst en de sturing op kwaliteit en professionaliteit zijn gediend met een bestuur dat niet ook als opdrachtgever een ander belang heeft. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermengingen door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor worden beperkt. De commissie constateert dat de benodigde professionele distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken wordt belemmerd.

De commissie heeft in haar analyse van de governance gekeken naar alternatieven. Daarbij kwamen verschillende mogelijke organisatievormen op, zoals het zelfstandig bestuursorgaan en de Rijksdienst. Deze boden echter geen significante voordelen ten opzichte van de huidige vorm. Wel vindt de commissie het nodig om tekortkomingen in de governance op te heffen door veranderingen in het stelsel door te voeren.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie de gedachtegang van de Raad van State in deze ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Er is in de vraagstelling die aan de commissie is voorgelegd, niet gerept van “beïnvloedingsmogelijkheden” van de bewindspersoon maar van een “regierol” van het Rijk. Ook daarvoor geldt dat zonder duidelijke bevoegdheden een regierol van een bewindspersoon weinig meer inhoudt dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

⁴⁹ Provinciewet, hoofdstuk XVIII.

⁵⁰ Raad van State (2020), Ministeriële verantwoordelijkheid, p. 44/45.

4 TOEKOMST- BESTENDIGHEID

4.1. Inleiding

Rondom het VTH-stelsel speelt een aantal ontwikkelingen op de korte en langere termijn. In het rapport van Berenschot uit 2019 wordt een schets gegeven van een aantal trends en ontwikkelingen die spelen in de context van het stelsel. Het gaat dan om: demografie (vergrijzing), economie (krapte arbeidsmarkt, bezuinigingen), sociaal-cultureel (gezondheid, zero tolerance), technologie (digitalisering, cybersecurity), ecologie (energietransitie, ZZS, circulaire economie) en politiek-juridisch (Omgevingswet). Deze ontwikkelingen hebben invloed op het VTH-stelsel en de uitvoering ervan.

De commissie heeft in het kader van de vraag wat een toekomstbestendig stelsel nodig heeft vooral gekeken naar de impact die een aantal ontwikkelingen heeft. In het bijzonder naar de Omgevingswet, en ook naar economie (financiële situatie omgevingsdiensten) en naar ecologie, te weten de invloed van het streven naar een circulaire economie. Enkele andere trends die Berenschot identificeerde komen aan bod bij het oordeel dat de commissie in eerdere hoofdstukken geeft over de kennisbasis van de omgevingsdiensten.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is dat de commissie van mening is dat de verdere ontwikkeling van deze diensten is opgepakt. Bij de andere omgevingsdiensten is dit nog niet het geval. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend waarbij afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering.

4.2. Omgevingswet

De meest ingrijpende ontwikkeling op korte termijn is het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Deze is op dit moment voorzien voor 1 januari 2022, al kan deze datum nog wijzigen, afhankelijk van de discussie in de Eerste Kamer. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten en regelingen voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De commissie heeft gekeken of het VTH-stelsel functioneert onder de Omgevingswet en of wellicht een verschuiving van rollen plaatsvindt. Het advies van de commissie geldt nog steeds -en des te meer- wanneer de Omgevingswet in werking is getreden.

4.2.1 Omgevingsdiensten en de Omgevingswet

De vraag is of de ingrijpende stelselwijziging gevolgen heeft of zou moeten hebben voor het werk van de omgevingsdiensten. Het idee achter de wet was om het voor de omgevingsdiensten belangrijke hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht zo beleidsneutraal mogelijk over te nemen in de Omgevingswet, zij het dat een aantal aanpassingen onvermijdelijk was. De commissie begrijpt dat hierover een uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden omdat het begrip inrichting werd losgelaten en naar (milieubelastende) activiteit wordt gekeken.

Onder de Omgevingswet 'verhuist' een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt met het Invoeringsbesluit Omgevingswet dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen. Dit heet de 'bruidsschat'. Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, geluid of lozingen vanuit huishoudens. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 de tijd om de bestemmingsplannen om te zetten in omgevingsplannen. De omgevingsvisies van gemeenten moeten op 1 januari 2024 gereed zijn. Voor de provincies en het Rijk geldt dat zij hun omgevingsvisie gereed moeten hebben op 1 januari 2022.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de wettelijke kaders waarbinnen partijen opereren. Bevoegde gezagen zullen meer gebiedsgericht beleid ontwikkelen en krijgen meer beleidsvrijheid. De Omgevingswet vraagt dat meer wordt gekeken naar wat het bevoegd gezag mogelijk wilt maken, wat de risico's zijn en hoe daarvoor oplossingen worden gevonden. Het bevoegd gezag kan daarbij gemotiveerd afwijken van zijn eigen omgevingsplan.

4.2.2 Praktische gevolgen voor de werkwijze

De Omgevingswet heeft ook gevolgen voor de werkwijze van omgevingsdiensten. Ten eerste een praktische consequentie: meer activiteiten zullen onder algemene regels vallen. Dit betekent dat minder vergunningen afgegeven hoeven te worden, waardoor een verschuiving van vergunningplicht ('de voorkant') naar toezicht en handhaving ('de achterkant') plaatsvindt. Onder de Omgevingswet bestaan zowel activiteiten die vallen onder algemene regels als activiteiten die vergunningplichtig zijn. Vergunningplichtig of niet staat los van Brzo, al vallen de (activiteiten van) grote bedrijven vaker onder een vergunningplicht dan de kleine. Alle complexe bedrijven (afdeling 3.3 Bal) zijn sowieso vergunningplichtig en dat betreft zowel Brzo-bedrijven als niet Brzo-bedrijven.

Ten tweede kunnen gemeenten zelf algemene regels opnemen in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen maximumnormen worden opgenomen voor een aantal vormen van milieubelasting. Voor emissies naar lucht, bodem, geluid, trilling en geur vanuit de veehouderij gelden in de wet opgenomen 'kwantitatieve instructieregels' waarvan het bevoegd gezag in het omgevingsplan binnen een gegeven bandbreedte kan afwijken. Voor andere vormen van (lichte) milieubelasting is de gemeentelijke regelruimte geheel vrij. Vanuit het bedrijfsleven is richting de commissie de zorg geuit dat hierdoor ook verschillen kunnen ontstaan: per gemeente kan aan dezelfde activiteit een ander afwegingskader verbonden zijn. Dit kan, zeker bij complexere activiteiten, meespelen bij beslissingen waar een nieuwe activiteit uitgevoerd gaat worden.

De commissie voorziet dat hieruit een verandering in de positie van de omgevingsdienst zal voortvloeien. Onder de Omgevingswet zal de uitvoering van VTH immers ook de normen uit het omgevingsplan omvatten. De omgevingsdienst moet om die reden betrokken zijn bij de opstelling van de milieunormen in het omgevingsplan.

De minst vergaande vorm van betrokkenheid is een uitvoeringstoets: bij de voorbereiding van het omgevingsplan adviseert de omgevingsdienst over de uitvoerbaarheid van vergunningverlening en het toezicht en handhaving uit de in het omgevingsplan op te nemen milieunormen. Een tweede mogelijke vorm van betrokkenheid houdt in dat de omgevingsdienst het gemeentebestuur adviseert bij de opstelling van het omgevingsplan, in ieder geval het milieudeel van het plan. De expertise van omgevingsdiensten wordt dan ten volle benut bij het opstellen van omgevingsplannen. Een dergelijke betrokkenheid betekent dat de omgevingsdienst zich niet alleen met de toepassing maar ook met het opstellen van milieuregels bezighoudt.

4.2.3 Conclusies commissie

De commissie concludeert dat het basistakenpakket zoals opgenomen onder Omgevingswet niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende basistakenpakket. Wel is een gevolg voor het werk van omgevingsdiensten te verwachten: de uit te voeren taken worden complexer en omdat meer activiteiten met algemene regels worden gereguleerd zullen minder vergunningen worden afgegeven. De beoordeling van meldingen en toezicht en handhaving van algemene regels zullen daarentegen toenemen. De positie van de omgevingsdienst in termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel.

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering is een belangrijke stap in het opstellen van omgevingsplannen. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

4.3. Toekomst vergunningverlening

Als één van de onderdelen van een toekomstbestendig VTH-stelsel heeft de commissie ook gekeken naar een nieuwe vorm van vergunningverlening. Al enige tijd kan door overheden gebruik worden gemaakt van koepelvergunningen voor meerdere bedrijven, waarbij één rechtspersoon als vergunninghouder optreedt. Hiermee is op een aantal plekken in het land positieve ervaring opgedaan. In de Omgevingswet blijft daarom de mogelijkheid bestaan om een koepelvergunning te gebruiken. De commissie meent dat door het beperkte gebruik van de koepelvergunning het nu niet mogelijk is om conclusies te trekken over het functioneren hiervan in de praktijk. Het gebruik van een koepelvergunning voor bedrijfsterreinen met complexe industrie vereist in ieder geval een adequaat kennisniveau en specialisme van de vergunningverlener en toezichthouders. Dit is overigens niet anders dan als deze bedrijven individueel een vergunning zouden aanvragen.

De commissie heeft ook gekeken naar vernieuwende bedrijfsconcepten die in het kader van een meer circulair werkend economisch systeem invloed kunnen hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een voorbeeld hiervan is de Green Deal Chemical Leasing. In dit bedrijfsconcept wordt het traditionele systeem van verkoop van grondstoffen aan een bedrijf vervangen door het leveren van een functionele toepassing, waarbij de leverende partij het eventueel ontstane afval weer terugneemt voor recycling of hernieuwd gebruik. De impact hiervan op het VTH-stelsel is vooralsnog niet duidelijk. De eerste evaluatie van dit concept laat zien dat vooral van belang is dat de wetgever duidelijkheid geeft over wat nu als afval gezien moet worden.⁵¹

⁵¹ EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals*.

4.3.1 Samenwerken op onderwerpen m.b.t. circulaire economie

Het bevoegde gezag denkt vaak vooral in risico's en gevaren, bedrijven zien kansen voor reststromen. Bedrijven zijn hiermee aan de slag met het doel: Nederland volledig circulair in 2050.⁵² Het uitgangspunt voor iedereen moet zijn dat circulair gebruik van stoffen veilig en verantwoord gebeurt. In de toekomst zal de situatie zich vaker voordoen dat omgevingsdiensten pilots moeten toestaan, waarbij bijvoorbeeld een circulaire grondstof wordt vergund terwijl een andere parameter in procesvoering daardoor slechter scoort.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers bij omgevingsdiensten en ILT bekijken een casus vanuit hun perspectief. Zij werken in opdracht van een gemeente, provincie of het Rijk. Het bevoegd gezag heeft uiteindelijk de zeggenschap. Onwenselijke verschillen kunnen ontstaan door de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met mogelijke risico's. Er zullen integrale afwegingen gemaakt moeten worden om duurzame projecten van de grond te krijgen. Dit moet transparant gebeuren, waarbij -ook voor raden en staten- zichtbaar is als het bevoegd gezag afwijkt van adviezen of besluiten (afhankelijk van het mandaat) van de omgevingsdienst. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit een hoog kennis- en deskundigheidsniveau vraagt en afstemming tussen de verschillende vergunningverleners. Bedrijven vinden dat het stelsel op dit punt onvoldoende garanties biedt. Ook benoemen zij dat de kwaliteit van de omgevingsdiensten tekortschiet om mee inhoud te geven aan deze ontwikkelingen, een uitzondering daargelaten.

Vergunningverlener en toezichthouder hebben elk hun eigen rol, maar moeten wel van elkaar weten wat is afgesproken en welke wetsinterpretatie wordt gehanteerd. Duidelijkheid en consistentie van beleid zijn hierbij onontbeerlijk. Wederzijds begrip tussen overheid en bedrijven, over hun houding ten opzichte van reststromen om interpretatieverschillen te kunnen duiden, helpt om risico's voldoende in beeld te brengen en comfort te geven bij beide partijen. Samenwerken vanaf het begin door vergunningverleners, toezichthouders en handhavers en het bedrijf door de casus samen door te spreken en vooraf ieders rol goed en duidelijk te definiëren is nodig.

Deze ontwikkelingen vragen van betrokken partijen tijd, aandacht en een oplossingsgerichte houding om nieuwe ontwikkelingen goed op te pakken. Het is zonder meer van belang dat het kennisniveau van vergunningverleners en toezichthouders voldoende is om hiermee om te kunnen gaan. Dit vereist continue aandacht voor de kwaliteit van instromend personeel en her- en bijscholing van al in dienst zijnde medewerkers.

Dit komt tot uiting in het feit dat bedrijven de kwaliteit van de meeste omgevingsdiensten op dit punt als onvoldoende beoordelen. De omgevingsdiensten signaleren ook zelf deze tekortkoming en wijten deze in belangrijke mate aan de financieringssystematiek en de beperkte beschikbare budgetten voor kennis- en deskundigheidsontwikkeling.

4.3.2 Conclusie commissie

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden.

⁵² Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie*.

5

OORDEEL OVER HET STELSEL

5.1. Inleiding

Op basis van de conclusies in de voorgaande hoofdstukken komt de commissie tot een oordeel over het stelsel. Dat doet zij aan de hand van de fundamentele kenmerken van het stelsel. De commissie komt tot het oordeel dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit. De sinds de commissie-Mans gemaakte verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht leveren onvoldoende resultaat op. Deze hebben geen einde kunnen maken aan de fragmentatie en vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het belangrijkste gevolg daarvan is dat de omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen. De commissie is van oordeel dat het stelsel op een aantal punten simpelweg tekortschiet. Daarom is het stelsel niet maximaal effectief en slagvaardig. De belangrijkste oorzaken die de commissie ziet, zijn de volgende:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is te veel ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.
- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
 - een te kleine schaal van een aantal diensten,
 - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
 - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
 - Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.
- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.
- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

Hierna volgt een toelichting op deze beoordeling.

5.2. Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag

Zoals toegelicht in hoofdstuk 3, concludeert de commissie dat het principe van onafhankelijkheid, en dus van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen, voorrang dient te krijgen boven het principe van nabijheid bij het bevoegd gezag. De keuze voor onafhankelijkheid hoeft niet te betekenen dat omgevingsdiensten geen oog zullen hebben voor de lokale context binnen een gemeente. Betrokkenheid is namelijk wel van belang voor het goed kennen van de context van instellingen waarop omgevingsdiensten toezicht houden. Hiervoor is nabijheid niet essentieel.

Onafhankelijkheid is onlosmakelijk verbonden met het verstrekte mandaat aan omgevingsdiensten. Dat mandaat schiet tekort. Daarmee prevaleert nabijheid over onafhankelijkheid. De commissie vindt dat ongewenst.

5.3. Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende

Op basis van de bestaande rapporten en informatie is voor een aantal omgevingsdiensten duidelijk dat de kritische massa onvoldoende is om de VTH-opgave in de regio naar behoren te realiseren. Het huidige aantal van 29 omgevingsdiensten, waarvan 6 Brzo-diensten, is te hoog en geeft te weinig garanties voor de vereiste robuustheid om milieuhandhaving op een goed niveau uit te voeren.

Bij de meeste diensten wordt gewerkt met outputfinanciering en een dienstverleningsovereenkomst. Outputfinanciering heeft geen relatie met het werkaanbod, namelijk het aantal vergunningplichtige inrichtingen. Bovendien werkt outputfinanciering contraproductief voor het maken van regionale afwegingen over de inzet van capaciteit. Het is niet uit te sluiten dat de toenemende druk op gemeentelijke financiën een negatief effect zal hebben op de dienstverlening van omgevingsdiensten.

Welke minimumomvang omgevingsdiensten moeten hebben, is nu niet te bepalen. Verdiepend onderzoek op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn, is vereist. Daarbij is een serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen een eerste vereiste. De diepgang van de analyse mag echter niet ten koste gaan van de snelheid; het stelsel is gebaat bij voortvarendheid.

5.4. Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort

Wat betreft informatie-uitwisseling en kennisdeling onderschrijft de commissie de constatering van de Algemene Rekenkamer. Correcte informatievoorziening is noodzakelijk voor het effectief uitoefenen van toezicht en het garanderen van aansluiting op de strafrechtketen. Daarbij gaat informatie-uitwisseling verder dan louter data tussen omgevingsdiensten uitwisselen. Het gaat namelijk ook om patroonherkenning, het delen van ervaringen en kennisontwikkeling.

5.5. Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht

De benodigde distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH taken is in de ogen van de commissie in veel gevallen niet aanwezig. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermenging door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor in het gedrang komen.

De commissie constateert dat interbestuurlijk toezicht in dit geval te typeren is als 'minimaal toezicht'. IBT is bewust ingericht om terughoudend en selectief te zijn. Zowel de provincies als de ILT vervullen toezicht allereerst via regelmatige zelfrapportages. In de praktijk betekent dit dat besturen van provincie en gemeente de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie het standpunt van de Raad van State ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Zonder duidelijke bevoegdheden kan een stelselverantwoordelijkheid of regierol van een bewindspersoon weinig meer inhouden dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

5.6. Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zijn belangrijke stappen in het opstellen van omgevingsplannen. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

5.7. Deskundigheid onvoldoende toekomstvast

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden. In verschillende gesprekken met het bedrijfsleven heeft de commissie vernomen dat zij nog niet altijd met omgevingsdiensten aan tafel kunnen zitten die beschikken over voldoende expertise toegespitst op het gebruik van nieuwe bedrijfsconcepten. Voor zowel het bedrijfsleven als de omgevingsdiensten kan dit frustrerend zijn.

6 ADVIES

6.1. Beantwoording vraag aan de commissie

In dit hoofdstuk geeft de commissie antwoord op de door de staatssecretaris gestelde vragen en geeft in het verlengde daarvan advies. De eerste vraag is hoe het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken is. Als onderdeel hiervan noemt de staatssecretaris mogelijkheden om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en wat daarvoor nodig is. Ook vraagt de staatssecretaris de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

6.2. Essentie van het advies

Doordat het stelsel niet functioneert zoals het is bedoeld, ontstaat schade aan de leefomgeving, economische schade en bestuurlijke schade. Schade die vermijdbaar is. Het publieke belang van een hoogwaardige zorg voor onze omgeving verdient beter. Het aangrijpingspunt voor verbetering is het versterken van de omgevingsdiensten. Dat is de centrale boodschap van de commissie.

Eerdere evaluaties en beschouwingen over het stelsel concludeerden dat het stelsel “in ontwikkeling is” en de kans moet krijgen om “door te ontwikkelen”. Dit is het geldende discours, constateert de commissie. De term ‘doorontwikkeling’ wordt dan gebruikt om te bepleiten dat binnen het stelsel verbeteringen mogelijk zijn en dat de deelnemende partijen, met behoud van autonomie, zelf de wil en het vermogen hebben die verbeteringen door te voeren. De commissie is echter van oordeel dat in de afgelopen jaren is gebleken dat doorontwikkeling niet de weg is om de noodzakelijke verbeteringen voor elkaar te krijgen. Er zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken. De commissie acht ingrijpende aanpassingen van het stelsel nodig, wil het opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving, nu en in de toekomst.

De commissie heeft ervoor gekozen om in haar advies niet te tornen aan de fundamenteën van het stelsel, hiermee bedoelt de commissie dat de regionale omgevingsdiensten zijn georganiseerd volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat zou een te ingrijpend effect hebben op het functioneren van de omgevingsdiensten. De commissie bouwt daarom voort op deze fundamenteën, maar ziet wel noodzaak om bepaalde punten dwingend te borgen in de uitwerking van het stelsel. De voorgestelde aanpassingen zijn aanzienlijk. Het publieke belang van een hoogwaardige leefomgeving moet centraal staan en niet de belangen van deze of gene overheid of belangengroep. Alle betrokkenen hebben daar tezamen voor te staan.

6.3. Tien maatregelen

Om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel zijn in de ogen van de commissie tien maatregelen nodig:

- a. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
- b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
- c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging
- d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
- e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
- f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
- g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio
- h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
- i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
- j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

Hierna zijn de adviezen en de te treffen maatregelen nader toegelicht.

6.3.1 Versterken effectiviteit en slagvaardigheid

Robuustheid van de omgevingsdiensten is één van de pijlers onder slagvaardigheid en effectiviteit. Dat wil zeggen dat iedere omgevingsdienst opgewassen moet zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt een zodanige omvang met bijbehorende financiering dat de omgevingsdienst zijn taak op het gewenste niveau kan uitvoeren en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling, kwaliteitsverbetering en innovatie. Volgens de commissie is het volgende nodig om te zorgen dat de omgevingsdiensten optimaal zijn berekend op hun taak.

a) Ondergrens voor de omvang omgevingsdiensten verhogen

Een 'kritische massa' is vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de omgevingswet. Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De basis moet zijn dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket nu en in de toekomst zelf kan uitvoeren en alleen in uitzonderlijke gevallen kennis van elders haalt. Bovendien moet de omgevingsdienst voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen.

De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen is een kort aanvullend onderzoek nodig. Dit moet onverwijld worden uitgevoerd. Een analyse op dit niveau vergt inzicht per dienst in de aantallen en categorieën bedrijven, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.⁵³

b) Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

Essentieel voor de robuustheid van de omgevingsdienst is niet alleen de omvang ervan, maar ook de kwaliteit van de bemensing. De wettelijke voorziening daarvoor (artikel 5.4 Wabo) garandeert dat niet. Van de wettelijk vereiste uniformering op het niveau van de omgevingsdienst komt daarmee weinig terecht.

De commissie is van oordeel dat het vereiste kwaliteitsniveau afgeleid dient te worden van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet. Dat kan dus per omgevingsdienst verschillen, maar niet op basis van “wat gemeenten overhebben voor de omgevingsdienst”. De omgevingsdienst dient te beschikken over deskundigheid die (minimaal) op hetzelfde niveau ligt als de deskundigheid waarover de onder toezicht gestelde bedrijven beschikken.

De commissie adviseert daarom de kwaliteitsverordening per bevoegd gezag voor de basistaken van de omgevingsdienst te schrappen. In plaats daarvan wil de commissie dat er per bevoegd gezag één besluit komt van het bestuur van de omgevingsdienst dat de voor de dienst benodigde kwalitatieve en kwantitatieve bezetting vastlegt voor de uitvoering van de basistaken, als afgeleide van de complexiteit van de onder toezicht staande bedrijven.

c) Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

De commissie vindt het wenselijk de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief. Naast de noodzakelijke verbetering bij de omgevingsdiensten adviseert de commissie ook om milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. In het totale stelsel is dat een belangrijk element.

Dit vergt een grote en veelomvattende inspanning, maar een eerste aanzet daartoe omvat in elk geval het volgende:

- zorgdragen voor BOA's bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA's van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit,
- het oormerken van researchcapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit,
- het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket,
- het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als tweede lijn.

De commissie adviseert om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen. Uitbreiding van de capaciteit van het Openbaar Ministerie voor vervolging van aangebrachte zaken ligt in het verlengde hiervan: zolang niet elke partner beschikt over voldoende capaciteit zal de zwakste schakel de effectiviteit van de handhaving bepalen.

Een hogere prioriteit en capaciteit voor milieudelicten moet synchroon lopen met de prioriteiten van de Regionale Informatie- en Expertise Centra en daarmee van het Landelijke Informatie- en Expertise Centrum. Het gegeven dat het ondermijnende criminaliteit gaat, maakt dat dit past bij het takenpakket van de RIECs en vanwege de omvang is het oppakken van dit thema urgent.

⁵³ De commissie heeft zich er rekenschap van gegeven dat de systematiek van het werken met inrichtingen in de Omgevingswet wordt losgelaten. In plaats daarvan gaat het om activiteiten. Voor het bepalen van de ondergrens vindt de commissie desondanks het aantal en de complexiteit van inrichtingen de enige passende maatstaf.

d) Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

Niet alle gemeenten hanteren hetzelfde basistakenpakket. Hoewel wettelijk verplicht, zijn er nog steeds bevoegd gezagen die zich niet aan de wet conformeren. De commissie vindt dit zeer verbazingwekkend. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken met hetzelfde basistakenpakket. Dat geeft eenheid in uitvoering, een level playing field en creëert ook condities voor de omgevingsdienst om beter te presteren. Als uitvloeisel van de omgevingswet vindt de commissie dat de omgevingsdiensten een adviesrol behoren te krijgen over de omgevingsplannen, waarbij het advies gepubliceerd wordt/openbaar is. Dit is te zien als uitbreiding van het basistakenpakket.

De commissie adviseert dat gemeenten alleen aanvullende taken kunnen onderbrengen bij de omgevingsdienst als de plustaak goed is omschreven, apart gefinancierd en bemenst is. Het onderbrengen van aanvullende taken vraagt een bestuursbesluit.

e) Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

De commissie vindt de huidige financiering van de omgevingsdiensten niet passend in het licht van slagvaardigheid en effectiviteit. Vrijwel overal is gekozen voor outputfinanciering. Dat betekent dat de financiering wordt gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst voor een gemeente of provincie uitvoert. Dat is problematisch omdat die taken niet zijn afgeleid van een regionale risico-inventarisatie en regionale handhavingsstrategie: gemeenten bepalen wat de omgevingsdienst in de gemeente doet, en de optelsom is de regionale handhavingsstrategie.

Door deze financieringssystematiek zijn omgevingsdiensten bovendien in hun taakuitoefening afhankelijk van de financiële ruimte van bevoegd gezagen. Outputfinanciering geeft meestal maar beperkt ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie. Ook is advisering lang niet altijd meegenomen en als het budget voor het einde van het jaar op is, worden geen nieuwe zaken meer opgepakt.

Deze wijze van financieren belemmert de effectiviteit van toezicht en handhaving. De omgevingsdienst wordt zo een krap gefinancierde 'uitvoeringsmachine'. De omgevingsdienst heeft te beperkte middelen om steeds te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de leefomgeving en wordt beperkt in zijn mogelijkheden. Bij de invoering van de Omgevingswet en voor nieuwe vormen van vergunningverlening is dat extra problematisch. De afhankelijkheid van het bevoegd gezag wringt eens te meer in tijden van bezuinigingen. Als gemeenten een begrotingstekort hebben, leidt dat in veel gevallen tot een beperking van de middelen voor gemeenschappelijke regelingen, en dus ook de omgevingsdiensten, zonder inhoudelijke discussie over wat de consequenties daarvan zijn.

Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie daarom dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. De commissie realiseert zich dat dit een beperking in de vrijheid van budget van lokale en regionale overheid betekent, en daarmee een ingreep is in de gegroeide financiële verhoudingen tussen overheden. Toch is het noodzakelijk om toezicht en handhaving effectief te laten zijn en meer milieuschade in de toekomst te voorkomen. Omdat dit ook een nationaal belang is, moet het Rijk bijdragen aan de financiering van de omgevingsdiensten.

f) Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen. De commissie vraagt specifiek aandacht voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht omdat zij heeft geconstateerd dat hierin geen verbeteringen zijn opgetreden en dat de bevindingen van de commissie-Mans dus nog onverkort van toepassing zijn.⁵⁴

Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, dienen alle omgevingsdiensten, maar ook de waterschappen, de politie en ILT aangesloten te zijn op Inspectievier Milieu. Uiteraard is dat niet voldoende: Inspectievier dient ook daadwerkelijk gebruikt te worden voor de administratie van alle toezichtsactiviteiten, toezichtsbevindingen en handhavingsactiviteiten. Betrokken instanties (omgevingsdienst, milieurecherche, OM, FIOD) dienen alle beschikbare informatie over ongewone en verdachte transacties en handelingen systematisch en langdurig te bundelen en te verrijken om zodoende een basis te leggen voor succesvolle opsporing en vervolging. 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. De bestanden dienen nauwkeurig bijgehouden te worden: datavervuiling kan nog schadelijker zijn voor de informatiepositie dan het ontbreken van gegevens. Wat betreft informatie-uitwisseling onderschrijft de commissie de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in dezen. De commissie adviseert de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

Essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen, is investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Om de kwaliteit en consistentie in de uitvoering van VTH-taken te verbeteren is het belangrijk te investeren in landelijke kennisdeling. Een gedeeld informatiesysteem is zoals gezegd daarvoor de basis. De kennisinstituten bij Omgevingsdienst NL en Bureau Brzo+ moeten meer body krijgen. Voor het eerste geldt dat specialismen daar belegd kunnen worden, zoals ook in de plannen van Omgevingsdienst NL bedacht, en dat Omgevingsdienst NL een voortrekkersrol krijgt in kennisdeling en innovatie. Daar zijn meer middelen voor nodig. Voor het bureau Brzo+ geldt dat dit zich zou moeten ontwikkelen tot landelijk expertise centrum voor complexe vergunningverlening, waarbij verschillende vergunnings- en toezichtregimes op elkaar afgestemd moeten worden. Hier moeten maatwerkoplossingen worden ontwikkeld. Ook zou hier gewerkt kunnen worden aan een concernvergunning voor landelijk opererende bedrijven die beschikken over dezelfde inrichtingen/installaties (naar voorbeeld van de concernvergunning bij Schiphol en Chemelot). Dan kan vergunningverlening en inspectie efficiënter worden georganiseerd.

6.3.2 Versterken onafhankelijkheid

De commissie onderschrijft de in de opdrachtformulering benoemde noodzaak om de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken, om de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel te vergroten. Aanvullend op de hiervoor genoemde maatregelen vindt de commissie een aantal ingrepen noodzakelijk.

g) Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio.

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7 van het Besluit Omgevingsrecht 'zorg dragen' voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. De praktijk is echter dat elk bevoegd gezag een eigen risicoanalyse maakt, eigen prioriteiten stelt, eigen beleidskeuzen maakt en een eigen uitvoeringsprogramma opstelt. Zelfs met de meest welwillende deelnemers is het een heidense klus om uit al die ongelijksoortige bouwstenen één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid bij elkaar te puzzelen.

⁵⁴ Zie ook de "Opgaven" die het CCV de betrokken instanties mee geeft. *De markt de baas*, p. 41.

De commissie adviseert een omgekeerde procedure: de directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De documenten worden ter consultatie aan de aangesloten bevoegde gezagen voorgelegd. Het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst stelt beide documenten vast. De directeur bereidt in aansluiting daarop jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor, dat ter vaststelling aan het bestuur van de omgevingsdienst wordt voorgelegd. De directeur maakt tot slot jaarlijks een evaluatie van de uitvoering, die als input dient voor het nieuwe jaarprogramma. Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en evaluatie (par. 7.2 van het Bor), op regionaal niveau doorlopen. Dat biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren: van zo'n twintig verschillende naar één gelijke opdracht per regio.

h) Versterking positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien benoemingsprocedure

Een omgevingsdienst dient, zeker waar het toezicht en handhaving betreft, te functioneren in relatieve onafhankelijkheid, op afstand van de uiteindelijk bevoegde bestuursorganen. Slechts voor een enkele omgevingsdiensten is dat gerealiseerd. De huidige praktijk is dat sommige diensten niet zelfstandig tot handhaving mogen overgaan, maar daarvoor eerst toestemming moeten vragen aan het bevoegd gezag. Dat geeft ruimte voor politieke keuzes om al dan niet te handhaven. Dat vindt de commissie ongewenst.

Daarom stelt de commissie voor dat de opdrachtgevers, de bevoegde gezagen, verplicht worden om een mandaat af te geven voor alle beschikkingen die dienen ter uitvoering van het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid van de omgevingsdienst. Het bevoegd gezag wordt in kennis gesteld van het besluit. In het geval van een dwingend lokaal belang om anders met een handhavingszaak om te gaan, zou het formeel bevoegde gezag (B&W of GS) ruimte moeten hebben om af te wijken door een aanwijzing aan de omgevingsdienst, onder gelijktijdig informeren van hun volksvertegenwoordiging. Daarmee wordt dezelfde situatie bereikt die ook op nationaal niveau geldt voor het geven van een aanwijzing aan een Rijksinspectie.

De directeur van de omgevingsdienst is nu de manager van de omgevingsdienst en belangrijkste adviseur van het bestuur. Om de positie van directeur omgevingsdienst meer statuut te geven adviseert de commissie, naast de uitbreiding van het mandaat, een verzwaarde benoemingsprocedure, waarin OM en Rijk ook een rol spelen.

6.3.3 Andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden

Tot slot formuleert de commissie een advies over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel als bijdrage aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon. De commissie heeft daarom de aan haar gestelde vraag als volgt geherformuleerd: “over welke bevoegdheden dient de bewindspersoon te beschikken om op een adequate manier de regie over het stelsel te kunnen voeren?”

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Ten eerste: het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt, moet worden uitgebreid, en ten tweede: het is nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt.

i) Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

De commissie stelt voor het Rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. Dit staat weliswaar haaks op één van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht: het nabijheidsprincipe, maar op dit principe zijn al andere uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de woningcorporaties. Er zijn voldoende dringende redenen om dat ook hier te doen.

De commissie vindt het wenselijk dat dit Rijkstoezicht uitgevoerd wordt door de ILT. Dit kan verschillende vormen krijgen, maar het kan in elk geval niet 'sober en terughoudend' zijn, de huidige werkwijze. Die heeft ons immers gebracht in de situatie waar we nu zijn. Omdat de ILT zelf óók vergunningverlener en toezichthouder is en daarmee onderdeel uitmaakt van het VTH-stelsel, vereist een grotere rol van de ILT bij het toezicht op de omgevingsdiensten wel dat dit toezicht duidelijk gescheiden wordt van de eigen VTH-taken van de ILT.

De commissie adviseert om het toezicht van de ILT op de omgevingsdiensten gelaagd uit te oefenen en zowel systematisch als incidenteel. Wat het systematische deel betreft: artikel 5.6 van de Wabo verplicht de minister om elke twee jaar onderzoek te doen uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH. Daarbij aansluitend meent de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door de ILT. De centrale vraag van de stresstest dient te zijn: is de omgevingsdienst in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan. Daarnaast zal de ILT patronen signaleren uit incidenten en van een uitvoering die niet naar behoren is. De tweejaarlijkse analyse moet óók een kwantitatieve analyse omvatten. Deze stresstest zou tevens aangevuld kunnen worden met een systeem van visitatie, waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren.

Als het IBT zo is ingericht, heeft de bewindspersoon meer mogelijkheden om binnen het stelsel bij te sturen als lokaal en regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamd. In de analyse zijn genoemd: omgevingsdienstconstructies die afwijken van de opzet van het stelsel; het ontbreken van verordeningen inzake kwaliteitscriteria en het niet deelnemen aan Inspectieweek. Al deze gevallen komen in aanmerking voor een interventie door de ILT. Verdergaand kan de bewindspersoon de ILT te vragen om per regio te toetsen of wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

j) Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

De commissie is van oordeel dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.

Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten. Het eerdergenoemde landelijk expertisecentrum (bij het Brzo+ bureau) kan de rol vervullen om de verschillende milieudoelstellingen en doel- en middelvoorschriften voor complexe inrichtingen met elkaar in balans te brengen.

7 EPILOOG

Met toenemende verbazing en verontrusting heeft de adviescommissie VTH zich gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel. In 2008 presenteerde de commissie Mans haar advies “De tijd is rijp”. De commissie van Aartsen constateert nu, bijna dertien jaar later, dat de tijd kennelijk toch niet rijp genoeg was om het advies volledig te implementeren. De packagedeal tussen overheden, de opschaling van de politieregio's, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet.

Hoe erg is dat? “Het gaat toch in 90% van de gevallen goed”, kreeg de commissie regelmatig te horen. Dat stelt de commissie niet gerust. Om een paar redenen. De eerste reden is dat -anders dan ten tijde van de commissie Mans- niet systematisch wordt gevolgd hoe het gaat met de leefomgeving en met incidenten. Er zijn nauwelijks kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dat heeft overigens een duidelijke oorzaak: het stelsel is er niet op ingericht om die gegevens te verzamelen en er is geen sprake van onafhankelijk inhoudelijk toezicht op de prestaties van de omgevingsdiensten. Zo is er op zijn best aandacht voor incidenten. We weten dus simpelweg niet of het in 90% van de gevallen goed gaat.

De tweede reden is dat zowel de norm van 90% als ‘goed’ niet zijn gedefinieerd. Vinden we het acceptabel dat in 10% van de gevallen het milieutoezicht faalt? Dat als gevolg daarvan lucht, water en bodem meer verontreinigd raken? En de volksgezondheid meer te verduren heeft? Tien procent foutmarge is in ieder geval een andere norm dan we hanteren voor bedrijven. En wat is ‘goed’? Is het ‘goed’ als geen sprake is van milieuschade? Of is onderdeel van ‘goed’ ook dat sprake is van een level playing field, zodat bedrijven erop kunnen vertrouwen dat regels op dezelfde manier worden toegepast en dus geen sprake kan zijn van ongewenst concurrentievoordeel of misbruik? Dan is er nog het thema van bestuurlijke schade. De uitvoeringspraktijk van de overheid ligt niet voor niets onder een vergrootglas, uitglijders van de overheid leiden tot een forse knauw in het vertrouwen in de overheid. Moet dat ook onderdeel zijn van de normering van ‘goed’? De commissie vindt van wel.

Met deze blik vindt de commissie dat het niet goed gaat met het VTH-stelsel. Het argument dat het binnen het stelsel goed kan gaan, en op veel plekken in het land ook goed gaat, overtuigt niet. Het stelsel moet ervoor zorgen dat het goed gaat. Dat vraagt een forse investering in de uitvoering. Het presteren van de omgevingsdiensten is de sleutel tot succes. Het voorbeeld van SODM werd veel genoemd: een gezaghebbende onafhankelijke toezichthouder, die ervoor zorgt dat ten aanzien van de delfstoffen- en energiewinning in Nederland overal dezelfde normen voor veiligheid en milieubescherming worden toegepast. Een dienst die de deskundigheid heeft om op niveau het gesprek te voeren met overheden en bedrijven. Een dienst die beschikt over de benodigde kennis en informatie. En die rekening houdt met regionale verschillen.

De commissie heeft niet zover willen gaan om voor te stellen het fundament van het stelsel aan te passen, door bijvoorbeeld over te gaan tot een gedeconcentreerde rijksdienst of een ZBO. Of te adviseren om sterk op te schalen. Dat zou de aandacht maar afleiden van waar het om gaat: versterken van de uitvoering. Dat neemt niet weg dat forse ingrepen nodig zijn. Ingrepen die in samenhang moeten worden genomen. Dus geen 'cherrypicking', zoals bij de invoering van het advies van Mans teveel het geval is geweest. Nee, investeren in de kwaliteit en de robuustheid van omgevingsdiensten. In kennisdeling en ontwikkeling. Het benodigde geld daarvoor vrijmaken. Stevig inhoudelijk toezicht houden en zo nodig ingrijpen. Alleen zo krijgt de leefomgeving de zorg die zij verdient.

8

BIJLAGEN

8.1. Uitkomsten internationale vergelijking

De commissie heeft gekeken of er punten zijn die we in Nederland kunnen leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende staatsinrichting van de landen maakt vergelijking ook niet eenvoudig. De commissie heeft voor haar analyse gebruik gemaakt van informatie die via het IMPEL-netwerk⁵⁵ en de ambassades opgevraagd is bij deze landen en van gesprekken met deskundigen.

Duitsland

De Duitse staatsinrichting, met op onderdelen grote bevoegdheden voor de afzonderlijke deelstaten, en de uitwerking daarvan op het VTH-stelsel, is goed beschreven. Voor vergunningverlening gelden deels federale en deels lokale regels, waarbij per deelstaat ook andere procedures kunnen gelden voor de inrichting van het VTH-proces. Enkele deelstaten kennen ook intern delegatie van bevoegdheden naar een tussenlaag (Regierungsbezirk). Er zijn diverse coördinatie-gremia waarbinnen deelstaten afstemming zoeken met elkaar en met de federale overheid over normstelling en handhaving. Dit zijn informele gremia, er is vanwege de federale structuur geen wetsbasis voor de Bondsregering om hier formeel coördinerend in op te treden. De commissie vindt met name de mate waarin VTH-processen informeel afgestemd worden een interessante notie, juist omdat deze plaatsvindt zonder formele noodzaak.

België

In vergelijking met Duitsland is in België de situatie duidelijk anders, hier zijn de vier gewesten zelfstandig bevoegd voor de meeste milieuwetgeving, en hebben de gemeenten voor kleinere installaties eigen vergunningverlening- en inspectieactiviteiten. Voor de meest eenvoudige categorie kan veelal volstaan worden met een melding of verklaring bij de gemeente. Voor complexere installaties is het gewest het bevoegd gezag, voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. In Vlaanderen is er tussen de gemeenten en tussen de gemeenten en het gewest sprake van duidelijke coördinatie in het optreden. Hiervoor is de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu ingericht, die “de organisatie van systematisch overleg met al de overheden die bevoegd zijn op het vlak van de handhaving van de milieuwetgeving” als taak heeft. Ook faciliteert de VHRM het opstellen van protocollen voor het handhavend optreden en fungeert ze als kenniscentrum. Ook hier ziet de commissie dat de uitwisseling van gegevens en coördinatie over het optreden een belangrijke bijdrage levert aan de effectiviteit van het stelsel.

⁵⁵ IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Online via: www.impel.eu.

Frankrijk

De regering-Macron heeft in 2018 een herziening van de milieuvergunningen in Frankrijk doorgevoerd, waardoor de vergunningverlening verder gestroomlijnd is. Er worden nu vier typen installaties en werkzaamheden onderscheiden, die nader onderverdeeld zijn en uiteindelijk leiden tot drie soorten toestemming: een vergunning (autorisation), een vereenvoudigde vergunning (enregistrement) of een meldingsplicht (déclaration). Alle drie verlopen via de prefect van het departement, de procedure en beoordeling is uniform voor de hele republiek. Bij departementsoverstijgende projecten wordt een coördinerend prefect aangewezen die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de vergunning. Wat betreft het toezicht is de situatie complexer, er is een groot aantal instanties met inspectiebevoegdheden, onderverdeeld naar onderwerp of naar grondgebied. Wel is er sprake van een nationaal handavingsplan, waarin de inspectieprioriteiten worden bepaald. Er is ruimte voor de prefecten om af te wijken van dit plan, maar dat beperkt zich met name tot de frequentie van het aantal inspecties. De commissie constateert dat de opzet van het Franse stelsel sterk afwijkt van de methodiek die in Nederland wordt gehanteerd, wat ook veroorzaakt wordt door de sterkere positie van de centrale overheid. Niettemin zorgt de aanpak in Frankrijk wel voor een gelijk speelveld: in elk departement zou een vergunning op dezelfde grond beoordeeld moeten worden.

8.2. Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten

De commissie heeft voor het beoordelen van het functioneren van het horizontale en verticale toezicht op de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten een analyse gemaakt van openbaar beschikbare informatie bij provincies en gemeenten over het interbestuurlijk toezicht (provincies) en over het horizontale toezicht (gemeenteraden).

Hierbij zijn alle twaalf provincies onderzocht en per omgevingsdienst is steekproefsgewijs één gemeente onderzocht.

8.2.1 Toezicht door de provincies

Via een zoekactie in de openbare gegevens van de twaalf provincies is inzicht verkregen in de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen volgens de uitgangspunten van de wet. Een aantal provincies maakt dit ook (zeer) transparant openbaar, via websites of interactieve documenten waarmee eenvoudig achterliggende stukken ingezien kunnen worden. Goede voorbeelden in dezen zijn de provincies Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland.

Ook de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant maken op hun website openbaar hoe zij invulling geven aan het toezicht op gemeenten en wat de resultaten hiervan zijn.

Voor de provincies Groningen, Friesland en Zeeland werd alleen summiere informatie gevonden. De provincie Zeeland heeft geen specifieke informatie beschikbaar op haar website over de invulling van haar toezichtsrol. Uit een Statenbrief van 2016 valt op te maken dat deze provincie haar toezicht richt op Financiën, Archiefbeheer en de huisvesting Statushouders.

Het beeld dat ontstaat uit deze eerste informatieverzameling is dat een deel van de provincies de toezichthoudende rol serieus neemt en hier in het algemeen ook voldoende middelen voor uittrekken, wat onder meer zichtbaar is in de actieve openbaarmaking van beleidsstukken, brieven en rapportages.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat de toezichtsrol echter veelal ingevuld wordt door zelfrapportages: gemeenten worden uitgenodigd voor elk van de terreinen aan te geven of het beleid nog actueel is en of er achterstanden er zijn. Na controle van de ontvangen gegevens en de onderbouwing daarbij wordt per gemeente een oordeel gegeven: voldoet (groen), oranje (voldoet op enkele aspecten niet) of rood (voldoet niet). De brieven die gemeenten ontvangen naar aanleiding van deze rapportage zijn vaak zeer summier, met een beperkt aantal punten wordt aangegeven op welke terreinen de provincie verbetering wil zien. Deze systematiek past goed bij het uitgangspunt van de Wet RGT, maar heeft het risico dat dit tot een 'papier exercitie' leidt. Het ministerie van BZK is in samenwerking met IPO en VNG al aan het verkennen op welke wijze deze rapportages anders ingevuld kunnen worden.

Ook al is het toezicht sober, het leidt er wel toe dat op basis van de ontvangen gegevens provincies met enige regelmaat ingrijpen. Bijvoorbeeld voor de huisvesting van statushouders zijn er gemeenten bekend waarbij de provincie interventies toepaste, tot en met indeplaatsstelling.

Sporadisch worden andere interventies toegepast, zoals het (zeldzame) voordragen van raadsbesluiten voor vernietiging door de Kroon of het geven van aanwijzingen aan gemeenten die – bijvoorbeeld – een bestemmingsplan weigeren vast te stellen. Veel vaker eindigt een interventie zonder dat er een formeel besluit wordt genomen: het feit dat een provincie een gemeente aanspreekt op een gebrek leidt er vaak toe dat dit hersteld wordt, in sommige gevallen ook omdat het bekendworden van het provinciale standpunt ertoe leidt dat een college van B&W door de raad ter verantwoording wordt geroepen. Ook dat is in lijn met de gedachte achter de wet RGT, waarbij horizontaal toezicht belangrijker wordt geacht dan verticaal.

Met betrekking tot het functioneren van het VTH-stelsel zijn er geen concrete aanwijzingen dat de provincie toezicht uitoefent op de inzet van gemeenten bij taken die in de omgevingsdienst zijn ingebracht. Dit is geen nieuw inzicht: ook Berenschot (2019) constateerde dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen verbeterd kan worden. Daardoor kan het voorkomen dat gemeenten bepaalde verplichtingen niet nakomen richting een omgevingsdienst, en daar niet op aangesproken worden door de provincie. Bij omgevingsdiensten is een complicerende factor dat het toezicht voor deze diensten gebaseerd is op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, die uitgaat van delegatie van bevoegdheden naar de gemeenschappelijke regeling, maar dat taken aan de omgevingsdienst op basis van de Gemeentewet en Omgevingswet gemandateerd worden door de gemeenten. Als de provincie deelnemer is in de regeling waar de omgevingsdienst onder valt, ontstaat een extra dilemma: de provincie wordt dan geacht toezicht te houden op de gemeenten waarmee ze zelf in de omgevingsdienst participeert. Alhoewel dit formeel geen belemmering hoeft te zijn, zal in de praktijk het vaak lastig zijn als gedeputeerden als toezichthouder moeten optreden tegen een college van B&W waarmee ze samen ook het bestuur vormen van de omgevingsdienst.

8.2.2 Toezicht door gemeenteraden

In de huidige situatie is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraden bij het houden van toezicht op het functioneren van de Omgevingsdiensten. Omdat deze ingericht zijn als gemeenschappelijke regeling, is een lid van het college van B&W bestuurslid van de Omgevingsdienst en wordt de raad geacht toe te zien op het functioneren van de Omgevingsdienst, in ieder geval voor zover het het werk betreft dat de Omgevingsdienst in opdracht van de eigen gemeente uitvoert.

Alhoewel op voorhand veel signalen verkregen waren dat dit horizontale toezicht in de praktijk niet goed functioneert, heeft de commissie gemeend om zelf via een steekproef te beoordelen of deze signalen grond hadden. Daarbij is per Omgevingsdienst in eerste instantie één gemeente geselecteerd, waarbij vervolgens vijf stukken zijn bekeken:

- Is er een kwaliteitsverordening voor de VTH-taken vastgesteld?
- Is er een handhavingsverslag?
- Is dit handhavingsverslag doorgezonden naar de raad?
- Heeft de raad een inhoudelijke bespreking gehad over het verslag of het VTH-beleid?

Welke conclusie trekt de provincie bij het IBT voor de gemeente, voor het omgevingsrecht? Bij het uitvoeren van het onderzoek bleek al snel dat bij ongeveer de helft van de gemeenten de raadsstukken moeilijk doorzoekbaar waren, waarvan de helft (een kwart van het totaal) dusdanig moeilijk dat niet met zekerheid vast te stellen is of er al dan niet een handhavingsverslag of een raadsbrief over het VTH-beleid in de periode 2018-2020 is verschenen. Vanwege deze praktische problemen zijn enkele gemeenten toegevoegd aan het onderzoek, maar dit veranderde de resultaten niet wezenlijk.

De commissie constateert dat de verplichting tot het vaststellen van een kwaliteitsverordening bij de meeste gemeenten op orde is. Ondanks de wettelijke plicht daartoe, ontbrak deze verordening echter nog steeds bij twee van de eenendertig onderzochte gemeenten.

Een recent handhavingsverslag, dat op grond van de kwaliteitsverordening jaarlijks aan de raad zou moeten worden toegezonden, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen (15/31). Bij een kwart kon worden vastgesteld dat er geen recent handhavingsverslag was verschenen, bijvoorbeeld doordat dit als apart punt vermeld werd bij het interbestuurlijk toezicht. Een brief van B&W waarmee het verslag aan de raad werd aangeboden, werd bij bijna alle verslagen gevonden (14/31). De inhoud hiervan varieerde van een pro forma brief tot een inhoudelijke toelichting op het verslag.

Zeer opvallend was dat het VTH-beleid, of de handhavingsrapportage maar in één van de onderzochte gemeenten inhoudelijk besproken is in de periode 2018-2020. In één andere gemeente werd een verslag gevonden van een bespreking van een rapport van de gemeentelijke rekenkamer over het VTH-beleid.

8.3. Gesprekspartners

De commissie heeft voor de totstandkoming van haar advies gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van een groot aantal personen die op persoonlijke titel of als vertegenwoordiger van een betrokken partij met de commissie spraken. Daarnaast is ook schriftelijk van belanghebbenden informatie ontvangen, wat door de commissie gebruikt kon worden bij haar werk. Via deze weg wil de commissie eenieder van harte bedanken voor de vrijgemaakte tijd voor het opstellen van een schriftelijke bijdrage en het voeren van een gesprek, en in het bijzonder:

- De vertegenwoordigers van VNG, IPO, Omgevingsdienst NL, ILT en de ministeries van IenW, BZK en JenV;
- De leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad;
- De vertegenwoordigers van VNO-NCW, VNCI, VNPI en Votob;
- Dhr. Broeksteeg (RUN), dhr. Ter Haar (ABD), dhr. Grin (UvA), mw. Jong (Deltalinqs), mw. Koopmans (OM), mw. Lambooy (Nyenrode), dhr. Vollenbroek (MOB)
- Mw. Van Someren, mw. De Sonnaville en dhr. Van Wilsem (Algemene Rekenkamer)

De commissie is verder veel dank verschuldigd aan een zestal personen die de commissie hebben ondersteund bij de organisatie van het werk, het uitvoeren van onderzoek en het samenstellen van het adviesrapport: dhr. Koopman, mw. Sturm en dhr. Van Olst (Lysias Advies), mw. Tieleman en dhr. Wijmenga (ministerie IenW) en dhr. De Ridder (RUG).

8.4. Geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem (gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen)*.

Arena Consulting & Pro-Facto (2018), *De staat van het mandaat* – Provincie Noord-Brabant.

Berenschot (2017), *Evaluatie wet VTH (op weg naar een volwassen stelsel)*.

Berenschot (2019), *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken* (Evaluatie van het instrumentarium).

CCV (2019), *De markt de baas (Een verkenning naar knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit)*.

Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, commissie Mans (2008), *De tijd is rijp*.

Commissie voor de evaluatie van de RUD's, commissie Wolfsen (2014), *VTH: vertrouwen, tempo en helderheid (Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving)*.

EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals*.

IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.
Online via: www.impel.eu.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), *signaalrapportage VTH-stelsel*.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020*.

Interprovinciaal overleg (2016), *Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet*.

Lysias (2015), *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel (waaronder het stelsel van omgevingsdiensten)*.

Ministerie van BZK (2020), *Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT)*.

Ministerie van IenW (2019), *Evaluatie Inspectieview*.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), *Veiligheid Brzo-bedrijven (Lessen na Odjell)*.

PBL (2018), *Balans voor de leefomgeving 2018*.

Pro-facto (2017), *Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht*.

Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen*.

Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid (een ongevraagd advies van de afdeling advisering)*.

Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken (onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco)*.

Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie*.

Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), *Grondstof of afval (aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie)*.

VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid*.

8.5. Reactie Bestuurlijk Omgevingsberaad

De Adviescommissie VTH heeft op 19 februari haar voorlopige bevindingen besproken met het Bestuurlijk Omgevingsberaad (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Openbaar Ministerie). Afgesproken is dat een verslag van dat overleg en de reactie van de commissie op de ingebrachte punten in het rapport opgenomen worden.

De partijen steunen dat er niet aan de fundamenteën van het stelsel wordt getornd. Wel hebben zij vragen bij de onderbouwing van de bevindingen van de commissie, ook omdat zij zelf voorbeelden hebben van goed functionerende diensten en bevoegde gezagen die hun diensten aansporen tot handelen en strenger optreden.

De financiële krapte waar omgevingsdiensten mee te kampen hebben wordt eveneens herkend. VNG en IPO zien graag een concreet vervolg op het advies van de commissie over de normfinanciering. Dit is een punt voor de kabinetsformatie. Het is nodig dat het Rijk een grotere rol gaat spelen.

Ook worden opmerkingen gemaakt bij de adviezen die de commissie geeft over de strafrechtelijke handhaving. De vraag is of voldoende boea's beschikbaar zijn. Dit mist nog in het advies van de commissie. Ook zijn er wel afspraken gemaakt over de inzet vanuit de politie, maar worden die in de praktijk niet nagekomen. Het is dus nodig dat het hier vooral gezocht gaat worden naar een mechanisme om voldoende prioriteit aan milieuzaken te geven. Ook zou het dienstig zijn als milieucriminaliteit meer eenduidig wordt bestraft, de strafmaat wisselt nu nogal. Het gebrek aan goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen diensten wordt herkend. Een verbetering hierin draagt ook bij aan de effectiviteit van alle toezichthouders. Er is op dit terrein al veel in gang gezet en de aanwezige partijen zijn benieuwd hoe het advies van de commissie zich verhoudt tot de al lopende acties.

Wat niet door alle partijen wordt gedeeld is de door de commissie gewenste afstand van toezicht en handhaving tot het bevoegd gezag, om handhavend optreden te versnellen. Er zijn volgens sommigen voldoende voorbeelden te vinden waarbij bestuurders juist aandringen op handhaving. Daarnaast zou er ruimte moeten blijven voor informele handhaving, bijvoorbeeld door als bestuurder het gesprek met een bedrijf aan te gaan.

Zowel IPO als VNG zetten vraagtekens bij een versterkte benoemingsprocedure voor de directeur van de omgevingsdienst. Dat het Rijk en bijvoorbeeld het OM sterker betrokken worden, dat zien ook zij als goede zaak, maar de vraag voor hen is of dat moet leiden tot een andere benoemingsprocedure.

Verder zijn sommige partijen benieuwd hoe de commissie haar adviezen ziet in het licht van de Omgevingswet. Hoe verhoudt de oproep van de commissie tot uniformering zich tot de werking van die wet en gaat het beoogde werk van de omgevingsdienst dan niet overlappen met gemeentelijke taken? Andere aanwezigen zien juist wel een rol voor de omgevingsdienst, bijvoorbeeld bij de verwerking van toezichtssignalen in de beleidscyclus. Ook wordt nog gesproken over de rol van de ILT en het toezicht dat de commissie voorziet voor de omgevingsdiensten.

Als laatste wordt opgemerkt dat er weinig aandacht lijkt voor de Brzo-taken. De vraag aan de commissie is om hier in het rapport wel op in te gaan. Ook zijn de aanwezigen benieuwd hoe de commissie denkt over de samenwerking en de verhouding tussen de overheden in algemene zin, zoals het functioneren van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Reactie commissie n.a.v. de bespreking in het Bestuurlijk Omgevingsberaad

De commissie dankt de leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad voor hun inbreng in dit traject. De commissie is verheugd dat partijen aangeven de meeste zorgpunten van de commissie te herkennen.

Wat betreft de vragen omtrent onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen gaat de commissie er van uit dat het rapport daar voldoende duidelijkheid in biedt.

Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas, maar de commissie meent dat er op basis van de beschikbare informatie voldoende robuust conclusies te trekken zijn. Het is aan de partners in het VTH-stelsel om nu aan de slag te gaan met de aanbevelingen en daarbij ook een start te maken met het verzamelen van kwantitatieve informatie.

De commissie onderkent dat er zeker zaken goed gaan in het stelsel, daarom tornt de commissie niet aan de fundamenten van het VTH-stelsel. Wel moeten een aantal essentiële zaken verbeterd worden. Hierbij is kwalitatieve borging vereist.

Naar aanleiding van het gesprek zijn de onderwerpen financiering, boa's bij omgevingsdiensten en de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdiensten nader verduidelijkt in het rapport.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de
staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Mevrouw drs. S. van Veldhoven.

Samenstellers: **Adviescommissie
Vergunningverlening,
Toezicht en Handhaving**
De heer J.J. van Aartsen, voorzitter
Mevrouw ing. V.M. Dalm
Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans
Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon
Mevrouw mr. W. Sorgdrager

**Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat**

Martine Tieleman
Jan Wijmenga

Datum: 4 maart 2021

Lysias Advies

Magdeleen Sturm
Andrew van Olst

Soesterweg 310D
3812 BH Amersfoort
T: 033 464 70 70
info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl



Bijlage KPI's

Kpi 1: de omvang van het regionaal werkprogramma is € 16,5 mln (prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.

- De begroting van de OFGV in 2023 bedraagt € 15,5 mln en valt daarmee onder de norm.
- De OFGV voldoet aan de norm voor medewerkers in dienst. In het primaire proces wordt 87% van het werk uitgevoerd door medewerkers in dienst van de organisatie en wordt 13% van het werk uitgevoerd door inhuurkrachten.

Kpi 2: de dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria voor zowel de basistaken als de plustaken.

- De OFGV voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria, echter bij de zelfevaluatie is naar voren gekomen dat de OFGV tot nu toe bij het bepalen of een medewerker voldoet aan de kwaliteitscriteria, een interpretatie heeft gehanteerd die blijkens de recent vastgestelde uitleg hiervan in het toetsingskader IBP-VTH, niet voldoet. De beoordeling van de kwaliteitscriteria zal opnieuw moeten plaatsvinden. Indien uit deze beoordeling blijkt dat de OFGV op onderdelen nog niet voldoet aan de kwaliteitscriteria wordt in het ontwikkelplan opgenomen hoe zo snel mogelijk op alle onderdelen wordt voldaan.

Kpi 3: de dienst heeft een structureel geraamd innovatiebudget dat bedoeld is voor de financiering van projecten uit een innovatieagenda van tenminste 1% van de begrotingsomvang.

- Binnen de OFGV worden innovatieprojecten momenteel gefinancierd uit een reserve die niet structureel beschikbaar is. Het innovatiebudget zal vanaf 2025 structureel in de begroting worden opgenomen.

Kpi 4: de dienst heeft een weerstandsvermogen met een ratio van minimaal 0,8 ten opzichte van de risico's.

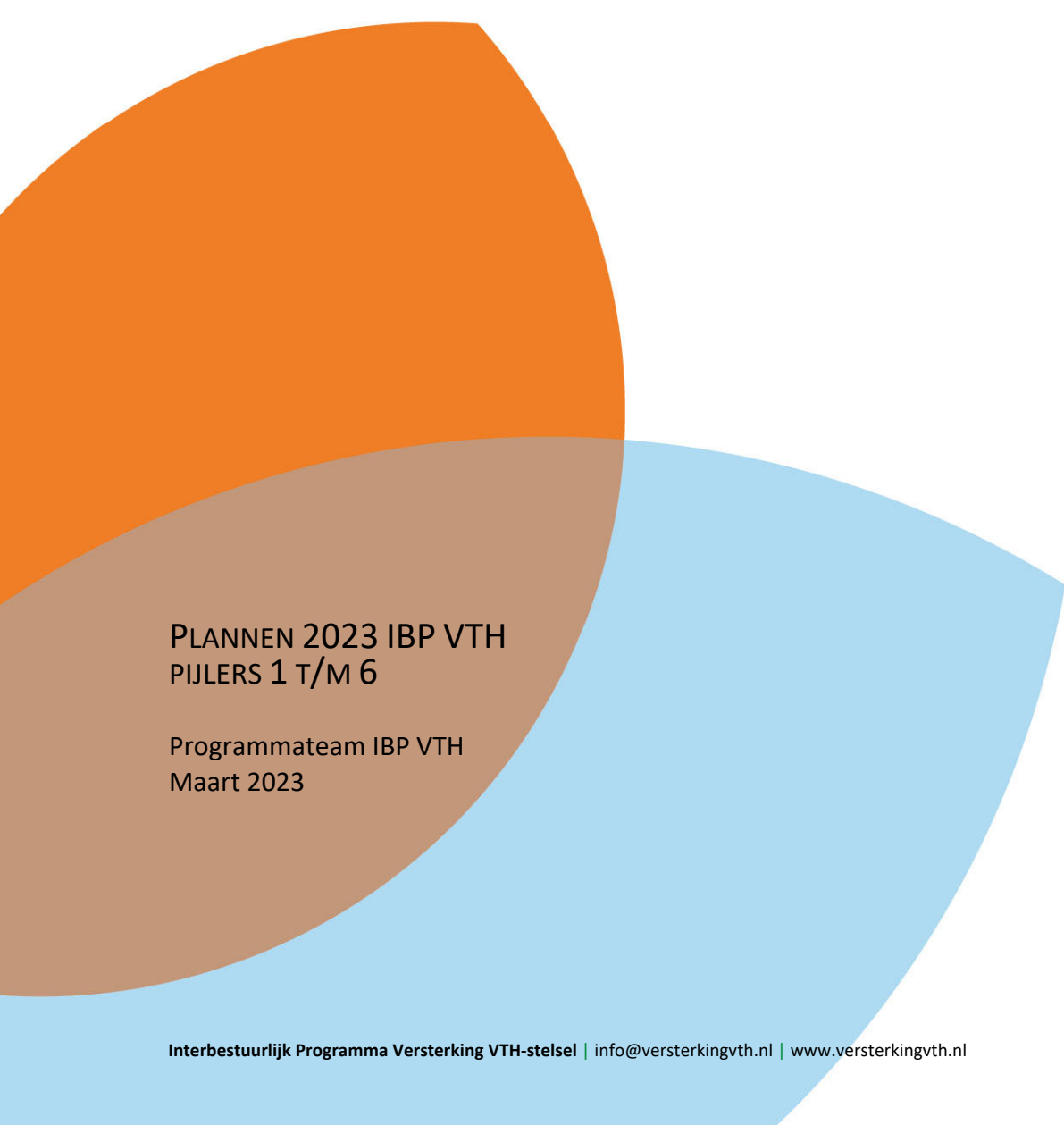
- De OFGV voldoet aan de norm voor het weerstandsvermogen. De verhouding tussen de vrije en benodigde weerstandscapaciteit is 1,07 en valt binnen de afgesproken bandbreedte van 0,8 – 1,2 in de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement.

Kpi 5: de dienst heeft een Business Intelligence (BI) strategie en minimaal 3 fte in dienst die zich bezighoudt met BI. De dienst beschikt over een opleidingsprogramma en een opleidingsbudget van tenminste 3% van het loonkostenbudget.

- De OFGV gaat een BI-strategie opstellen.
- De OFGV voldoet aan de fte-norm voor BI, onder andere data-analisten houden zich bezig met BI.
- De OFGV voldoet aan de norm voor een opleidingsprogramma.
- De OFGV voldoet aan de norm voor het opleidingsbudget. Deze bedraagt 3,4% van de loonsom.

Kpi 6: de dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied.

- De OFGV voldoet aan de norm voor het werkgebied. Flevoland en Gooi en Vechtstreek grenzen aan elkaar en er zijn veel overeenkomsten in de vraagstukken met betrekking tot de leefomgeving.



PLANNEN 2023 IBP VTH PIJLERS 1 T/M 6

Programmateam IBP VTH
Maart 2023

Inhoud

1. Introductie	3
2. Scope	8
3. Mijlpalenplanning	10
4. Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten en normfinanciering	11
5. Pijler 2 Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging	27
6. Pijler 3 Informatievoorziening	39
7. Pijler 4 Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt	69
8. Pijler 5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving	87
9. Projectplan pijler 6 Monitoring kwaliteit milieutoezicht (inbegrepen vergunningverlening en handhaving)	100
10. Samenhang tussen de pijlerplannen	118
11. Communicatie	120
12. Programmakosten	121
Bijlage 1 Documentatie	122

1. Introductie

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport “Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur”. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. Zij komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. De Algemene Rekenkamer heeft ook onderzoek gedaan en hierover twee rapporten opgesteld te weten “Een onzichtbaar probleem” en “Handhaven in het duister”.

Om het VTH stelsel te versterken en uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de rapporten van de Rekenkamer heeft de staatssecretaris van I en W initiatief genomen om een Interbestuurlijk programma versterken VTH stelsel (IBP VTH) op te stellen om de geconstateerde problemen op te lossen. Indachtig de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen is in de opzet van het IBP VTH gekozen voor een thematische opzet, waarbij de aanbevelingen zijn gerubriceerd in zes pijlers. Het IBP VTH-programmaplan is vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) en in juli 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Dit document presenteert de zes pijlerplannen voor 2023 in samenhang en is daarmee een uitwerking van hetgeen in het IPB VTH programmaplan is beschreven. De pijlerplannen bieden een doorkijk naar 2024, maar in de loop van het jaar, zullen op basis van de opgedane ervaringen de plannen voor 2024 worden geconcretiseerd. Zoals in het programmaplan IBP VTH staat, is het VTH-stelsel nooit af. Aan het einde van de looptijd van het programma (dat wil zeggen in 2024) kijken partijen gezamenlijk welke acties nog moeten worden opgepakt en hoe partijen in de periode daarna met elkaar gaan samen werken. Het is de bedoeling dat ook na de afronding van het IBP partijen samen verder werken aan de verbetering van het VTH-stelsel binnen de kaders van de Omgevingswet. Deze plannen leggen daarvoor de basis.

1.1 Doelen

Het hogere doel waar het IBP VTH zich voor inzet, is benoemd in het coalitieakkoord: *“We zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving door het steviger aanpakken van milieucriminaliteit en milieurisico’s. Het rapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie-Van Aartsen) wordt hierbij betrokken”.*

In het programmaplan staat dat de zes betrokken partijen met het plan werken aan het realiseren van een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving. Voor de burgers van dit land en voor hun kinderen en kleinkinderen. De vermijdbare milieuschade moet zoveel mogelijk omlaag. Waarbij overigens geldt dat de verantwoordelijkheid voor het naleven van de (milieu)regels primair bij de bedrijven ligt.

Primaire focus van het programma is het op orde krijgen van de uitvoering van de basistaken. De uitvoering moet in staat zijn om de opgedragen taken op een professionele manier uit te voeren. De rol die omgevingsdiensten spelen, is breder. De invoering van de Omgevingswet zal gevolgen hebben voor de werkwijze van de omgevingsdiensten. Waar die nu vooral gericht is op de beoordeling en toetsing van het milieu, moeten de milieuaspecten straks worden meegewogen in een integrale benadering samen met die van andere domeinen in de fysieke leefomgeving, waaronder bouw, natuur, cultureel erfgoed en gezondheid. Overigens voeren veel omgevingsdiensten naast de basistaken nu ook al plustaken uit, onder andere op het gebied van bodem, water en natuur.¹ De maatschappij staat bovendien voor grote transitieopgaven: de energietransitie, de stikstofopgave,

¹ Programmaplan IBP VTH, pp 5-6

woningbouwopgave, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om ook een essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

1.2 Uitgangspunten

Bij het opstellen van de plannen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Het IBP is geen 'Haags programma', het richt zich (ook) stevig op de regionale beleids- en uitvoeringspraktijk.
2. Partijen willen een werkend VTH-stelsel waarmee iedereen uit de voeten kan. En professionals de kwaliteit kunnen leveren die nodig is om Nederland schoner, gezonder en veiliger te maken². Zij spelen in de uitvoering van het programma dan ook een belangrijke rol.
3. Voor het IBP VTH is een looptijd voorzien van 2 jaar. De kans is aanwezig dat niet alle activiteiten uit dit plan dan zijn afgerond. Bij het uitwerken van de pijlerplannen is aandacht besteed aan de borging van activiteiten en overdracht van resultaten. Activiteiten die bij opheffing van het IBP VTH nog niet zijn afgerond worden overgedragen aan de dan daarvoor beschikbare organisaties.

1.3 Stakeholders

In onderstaande opsomming is een, niet limitatief, overzicht van betrokken partijen weergegeven.

Het belang dat zij hebben bij het IBP VTH, verschilt. Daarom zal in het kader van stakeholdermanagement een passende benadering worden uitgewerkt per partij.

- ODNL, Omgevingsdiensten
- Rijksinspecties (NVWA, NLA)
- ILT
- Ministerie van IenW, DGMI, directie OenM
- VNG, gemeenten
- IPO, provincies
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Ministerie van EZK/LNV
- Ministerie van Justitie & Veiligheid, DGRR
- BRZO+
- RWS
- Unie van Waterschappen en waterschappen
- Bedrijfsleven (vergunninghouders/onder toezichtstaanden)
-

1.4 Randvoorwaarden

Succesvolle uitvoering van de activiteiten in het programmaplan IBP VTH en de onderliggende pijlerplannen kan alleen geschieden als is voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

1. De IBP VTH-teams worden gevormd door mensen uit alle geledingen van het stelsel die zonder last en ruggenspraak kunnen meewerken aan het verbeteren van het stelsel. Het doel is om

² Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het begrip VTH niet meer gehanteerd, maar wordt gesproken van handhaving en uitvoering. Handhaving omvat zowel handhaving als toezicht en onder uitvoering wordt zowel verstaan vergunningverlening als het stellen van maatwerkvoorschriften. Door alleen het (beperkte) begrip vergunningverlening te gebruiken, wordt een groot deel van de bedrijven (die onder algemene regels vallen) uitgesloten. Dit komt omdat een aanzienlijk hoeveelheid bedrijven niet vergunningplichtig zijn, en daarmee onder algemene regels vallen. Dit houdt in dat voor deze bedrijven maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden. (programmaplan IBP VTH, pag. 5)

samen te komen tot de beste adviezen zonder daarbij te hoeven nadenken of het vanuit een politiek/bestuurlijke oogpunt handig of verstandig is. Daar is de stuurgroep voor. Wel wordt nagedacht over uitvoerbaarheid en haalbaarheid;

2. Bij de uitwerking en uitvoering van de pijlerplannen kunnen opties bedacht worden die niet in het IBP staan, maar wel in lijn zijn met de doelen die het IBP VTH nastreeft. Als zich dat voordoet, wordt dit voorgesteld aan de stuurgroep in lijn met paragraaf 6.2 van het IBP VTH.
3. Er is voldoende financiële ruimte om realisatie van de pijlerplannen bij alle stelselpartijen mogelijk te maken;
4. De partijen in het stelsel zijn bereid de noodzakelijke input voor dit programma te leveren en mee te werken aan het uitvoeren van de gewenste verbeteringen.
5. De partijen in het stelsel zijn zich er tenminste van bewust dat het uitvoeren van het programmaplan op stelselniveau betekent dat dit mogelijk andere inzet / keuzes van hen vraagt dan nodig is voor optimalisatie van de eigen organisatie.
6. Voor de beheer aspecten scope, tijd (planning) en geld (raming en budget) wordt gestart met het vastleggen van de baseline. In de baseline kan de scope van de pijler worden aangescherpt en aangevuld met een concretisering van het doel, het beschrijven van mogelijke oplossingsrichting(en) en eventuele eisen. Na vastlegging van de scope zullen eventuele wijzigingen hierop worden bijgehouden en worden vastgelegd.

1.5 Risico's voor het programma IBP VTH en beheersmaatregelen

Het programmteam IBP VTH signaleert een aantal risico's die gelden voor het programma als geheel, en die de pijlers overstijgen. Per risico zijn beheersmaatregelen opgenomen en op enkele onderwerpen is besluitvorming van de stuurgroep gevraagd.

a. Samenhang in het programma en tussen de pijlers

Er bestaat veel inhoudelijke samenhang tussen de pijlers. Dat is voor de pijlertrekkers goed te overzien, maar voor de deelnemers uit de verschillende partijen, die vaak maar in een of enkele pijlers meedoen, veel minder.

Maatregelen

Het programmteam heeft de volgende maatregelen gekomen om de samenhang zichtbaar te maken:

- Organiseren programmteamdagen voor alle deelnemers (in 2022 tweemaal, in 2023 driemaal)
- Inrichten website en communityplatform met eigen identiteit
- Aanwezigheid programmabureau bij bijeenkomsten om toelichting te verzorgen over het programma
- Inrichten "deelnemersgroepen" bij VNG, IPO, OD NL.

b. Cultuurverandering

Het is de bedoeling dat het programma ook leidt tot een andere manier van (samen)werken tussen de partijen. We signaleren dat er nog veel oude beelden over en weer bestaan, die niet altijd helpen om de programmadoelen te realiseren. Ook kennen de deelnemende partijen elkaar vaak niet goed.

Maatregelen

Het IBP VTH doet het volgende om de cultuurverandering te ondersteunen:

- Inrichten communicatiecommunity en ontwikkelen communicatiestrategie

- In de pijlerteams aandacht besteden aan verschillende perspectieven en samenwerking bevorderen
- Werken in het land, een zichtbare bijdrage leveren in bijeenkomsten, toelichtingen verzorgen in de regio's

c. Bemensing en betrokkenheid deelnemers die op een verschillende manier participeren

Inmiddels werken er ruim 90 deelnemers aan de verschillende pijlers in het programma. De selectie van die deelnemers is gebeurd op basis van vrijwilligheid, en grotendeels op een moment dat alleen nog de contouren van het programma duidelijk waren. Er zijn geen eisen gesteld, bijvoorbeeld aan beschikbare tijd, deskundigheid, regionale spreiding etc. Dit leidt ertoe dat er bij sommige pijlers een groter aantal deelnemers is, dan op basis van het realiseren van het pijlerplan strikt noodzakelijk is. Bij andere pijlers is de bezetting juist dun. Aan de kant van de deelnemers leidt dit er juist toe dat van sommigen meer inzet wordt gevraagd dan ze kunnen leveren, dat ze zich soms overvraagd voelen door het onderhouden van relaties met de achterban en dat sommigen ook juist meer betrokken willen zijn dan nu het geval is.

Een tweede risico is de bemensing van het programmateam. Met uitzondering van de programmadirecteur en de pijlertrekkers is er nog geen structurele bemensing gevonden. Per 1 januari wordt een tweetal vacatures ingevuld en vanuit I en W (DGMI/O&M) wordt tijdelijk -zeer gewaardeerde- inzet geleverd om het programmateam te ondersteunen. Per 1 januari 2023 is de ondersteuning van het programma echter nog niet op het gewenste niveau.

Maatregelen:

- De pijlers zorgen voor een organisatie van het werk die past bij de inzet die deelnemers hebben afgesproken te leveren, en tegelijkertijd recht doet aan de resultaten die behaald moeten worden. Het IBP VTH rapporteert hierover tweemaandelijks aan de stuurgroep.
- Na goedkeuring van de pijlerplannen maken alle pijlers de balans op en leggen aan de stuurgroep zo nodig een voorstel voor een aanpassing in de wijze van samenstellen / samenstelling van de pijler werkgroepen voor. Na goedkeuring daarvan gaan de IBP partijen in gesprek met hun achterban om de samenstelling waar nodig aan te passen.
- Er zijn twee mogelijkheden voor aanvullende bemensing van het programmateam, waarmee de stuurgroep heeft ingestemd:
 - o Inhuur van capaciteit
 - o Detachering vanuit de deelnemers (tegen betaling uit het programmabudget)
 Voorstellen hiertoe worden -als dit aan de orde is- aan de stuurgroep voorgelegd, ter goedkeuring.

d. Besluitvorming

Er zijn zorgen over de doorwerking van besluiten van de stuurgroep en het bestuurlijk overleg, omdat uitvoering van de besluiten veelal een decentrale verantwoordelijkheid is, waarover regionaal of lokaal besluitvorming plaats moet vinden.

Maatregelen

In overleg met de stuurgroep en het bestuurlijk overleg worden aanvullende maatregelen getroffen om de doorwerking van besluiten te realiseren. De monitoring die is voorzien in pijler 6, speelt daarbij een belangrijke rol.

e. Planning in programmaplan loopt maar tot 2023 ipv 2024

De planning die is opgenomen in het programmaplan is op enkele onderdelen te krap. De planning in het programmaplan loopt maar tot eind 2023, terwijl het programma doorgaat tot Q3 2024.

Maatregelen

- In de pijlerplannen is uitgewerkt hoe de planning, passend binnen de randvoorwaarden van het IBP VTH, is aangepast.
- Het programmateam IBP VTH heeft er op basis van de afspraken over de looptijd van het IBP VTH (2 jaar) voor gekozen om tot in 2024 door te plannen.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de scope van het IBP VTH, zoals die is vastgesteld door de stuurgroep en het bestuurlijk overleg. Hoofdstuk 3 geeft de mijlpalenplanning op hoofdlijnen weer.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 zijn de pijlerplannen opgenomen. In de pijlerplannen de volgende onderwerpen uitgewerkt:

- Doelstellingen en resultaten
- Afbakening
- Activiteiten
- Planning
- Risico's
- Organisatie en financiën

Hoofdstuk 10 presenteert de samenhang tussen de pijlerplannen. Hoofdstuk 11 gaat over communicatie. In hoofdstuk 12 is een overzicht opgenomen van de geraamde programmakosten in 2023.

2. Scope

2.1 Het stelsel

Met het huidige VTH-stelsel bedoelen we de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van vooral milieuactiviteiten van bedrijven in Nederland³. Het VTH-stelsel bestaat uit drie onderdelen, nl. het verlenen van vergunningen (**V**) voor milieubelastende activiteiten (veelal aan bedrijven), het toezien (**T**) op de daadwerkelijke uitvoering en het handhaven (**H**) van regelgeving in geval van (milieu)overtredingen / delicten, veelal door bedrijven. Voor een goed werkend en functionerend VTH-stelsel en de aanpak van milieucriminaliteit dient tussen de bestuursrechtketen en de strafrechtketen intensief samengewerkt te worden.

Hart van het stelsel, dat in zijn huidige vorm vanaf 2011 is ontstaan, zijn 29 omgevingsdiensten die namens gemeenten en provincies (het ‘bevoegd gezag’) vergunningen verstrekken en toezien op de naleving van de in de wet of de vergunning opgenomen regels. Het takenpakket van de omgevingsdiensten binnen het VTH domein is een ogenschijnlijk afgebakend veld. Formeel bestrijkt het werkpakket een deel van milieuveld (dat overigens verschilt naar mate gemeenten en provincies meer zogenoemde plustaken hebben belegd bij de omgevingsdiensten), maar in de praktijk gaat het min of meer over de brede fysieke leefomgeving⁴. Daarin is milieu een belangrijke factor; denk aan luchtkwaliteit, water en afvalstoffen. Met thema’s als dumping van afval van productie van drugs in buitengebied, gebruik van verontreinigde grond als ophoging van een te realiseren woonwijk of stikstof is het milieuveld breder en complexer.

Het wettelijk verplichte deel is vastgelegd via het basistakenpakket, en er zijn wettelijk vastgelegde procescriteria voor de uitvoering van de taken (ongeacht wie ze uitvoert). Daarnaast gelden voor de omgevingsdiensten criteria voor kwaliteit van de medewerkers. De meeste omgevingsdiensten voeren echter in mandaat namens de gemeenten en provincies een breder takenpakket dan alleen het minimale basistakenpakket⁵. Het werkpakket van een groot deel van de omgevingsdiensten heeft ook betrekking op onder andere taken, zoals natuur (als plustaak), geluid en bouwtoezicht. Er is ook een rol weggelegd voor de omgevingsdiensten in het kader van de transitie in Nederland (en Europa), op het gebied van energie en circulaire economie. Die rol krijgt naar verwachting in de komende jaren meer betekenis.

Ook een aantal Rijksinspecties (ILT, NVWA, SodM Rijkswaterstaat,...) en de waterschappen voeren activiteiten uit in de context van het VTH-stelsel⁶.

Strafrechtelijke handhaving wordt uitgevoerd door de opsporingsdiensten van onder andere de ILT, Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), NVWA, Politie en het Openbaar Ministerie. De

³ Ook bouwtaken van de provincies vallen onder het basistakenpakket, net als het verwijderen van asbest bij sloopwerkzaamheden (door bedrijven)

⁴ Als gemeenten hier genoemde taken -nog- zelf uitvoeren, is het van belang, net als bij de andere betrokken partijen, ook deze taken in ogenschouw te nemen, bijvoorbeeld voor informatievoorziening.

⁵ Het afgesproken Basistakenpakket is door enkele gemeenten nog steeds niet overgedragen aan de omgevingsdienst. Provincies hebben deze gemeenten daarop aangesproken, in het kader van het IBT.

⁶ De kwaliteitscriteria gelden overigens -nog- niet voor alle partijen die activiteiten uitvoeren in het VTH-stelsel.

omgevingsdiensten beschikken ook over bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) en spelen hierin ook een rol.

Op departementaal niveau is het ministerie van I&W verantwoordelijk (bestuurlijk) voor het gehele VTH-stelsel en het ministerie van J&V voor de strafrechtelijke handhaving. Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de vormgeving van interbestuurlijk toezicht (ook op andere terreinen dan VTH) en is stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet, waar de milieuwetgeving naar verwachting vanaf medio 2023 grotendeels in zal worden opgenomen.

Tezamen moeten deze partijen ervoor zorgen dat Nederland een veilige en gezonde leefomgeving heeft en houdt. Overigens ligt de primaire verantwoordelijkheid daarvoor bij bedrijven, organisaties en burgers die activiteiten in de fysieke leefomgeving ontplooiën.

2.2 Accentverschuivingen onder de Omgevingswet

De belangrijkste wet- en regelgeving voor het VTH stelsel zijn nu de Wabo (na medio 2023 de Omgevingswet), het Besluit Omgevingsrecht (Bor, na medio 2023 het Omgevingsbesluit) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor en na medio 2023 de Regeling omgevingsrecht). Denk verder aan de bouwregelgeving (gaat op in de Omgevingswet (en deels in de Wkb) en de Wet natuurbescherming (gaat na medio 2023 op de Omgevingswet).

De Omgevingswet geeft vanaf juli 2023 een overkoepelend bestuursrechtelijk kader dat beoogt ruimtelijke ordening en milieuaspecten te verbinden. De Omgevingswet zet nadrukkelijk in op integrale afweging tussen de verschillende belangen en functies in de fysieke leefomgeving. In de praktijk kan het dan gaan om bijvoorbeeld woningbouw versus geluidsoverlast of over de mate van vrijheid voor uitoefenen van een bedrijf versus regelgeving aangaande veiligheid en milieu.

Deze integraliteit komt ook tot uitdrukking in de beleidscyclus. In omgevingsverordening of omgevingsplan worden juridische algemene regels en grenzen bepaald voor inrichting en gebruik van de fysieke leefomgeving. In de vergunningverlening wordt dit voor specifieke gevallen verder verfijnd. Deze juridische kaders zijn leidend voor toezicht en handhaving. Zij geven de normatieve werkelijkheid een juridische grondslag waartegen de (in toezicht) aangetroffen feitelijke werkelijkheid kan worden afgezet.

2.3 Scope IBP VTH

Gezien het voorgaande hanteert het IBP VTH de fysieke leefomgeving en daarmee de Omgevingswet als scope⁷. Dit sluit aan bij het werkpakket van de omgevingsdiensten. Bovendien voorkomen we dat in de nabije toekomst een discrepantie gaat ontstaan verplichte de taken van het basistakenpakket en de overige taken die door de gemeenten en provincies zijn belegd bij de omgevingsdiensten.

⁷ Het IBP VTH heeft geen verantwoordelijkheid voor de beleidsinhoud van de Omgevingswet noch voor de invoering van de Omgevingswet.

3. Mijlpalenplanning

De planning is als los document toegevoegd.

4. Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten en normfinanciering

Inhoud

1. Introductie, doelstelling en opdracht
2. Aanpak, resultaten en planning
3. Organisatie, bemensing en werkwijze
4. Risico's
5. Financiering

1. Introductie, doelstellingen en opdracht

1.1 Introductie

De uitvoering moet in staat zijn om de opgedragen taken op een professionele manier uit te voeren. De effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten moet gelet daarop worden versterkt. De rol die omgevingsdiensten spelen is echter breder. De maatschappij staat voor grote uitdagingen: de energietransitie, de stikstofopgave, woningbouwopgave, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten uitgerust zijn om ook een essentiële rol te vervullen in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

Uit verschillende onderzoeken, waaronder het rapport van de commissie Van Aartsen en het rapport van SPDS /TG *Omgevingsdiensten in Beeld*, komt echter naar voren dat er per regio verschillen zijn in hoe omgevingsdiensten georganiseerd, aangestuurd en gefinancierd worden. De taakuitvoering per dienst en regio verschilt daarbij: van alleen de basistaken, tot aan een groot pallet van plustaken. De oorzaak hiervan ligt mede in het gegeven dat de 29 omgevingsdiensten zich in verschillende levensfasen bevinden: sommige omgevingsdiensten zijn van recente datum, andere omgevingsdiensten bestaan (als milieudienst) al meer dan 40 jaar. De commissie Van Aartsen constateert daarbij dat niet alle omgevingsdiensten robuust genoeg zijn en dat de financiering niet overal afdoende is om de milieutaken goed en onafhankelijk uit te voeren. Het onderzoek *Omgevingsdiensten in Beeld* bevestigt dit beeld.

1.2 Doelstelling en opdracht

Gedragen definitie

De commissie Van Aartsen heeft naar drie aspecten gekeken die bijdragen aan robuuste omgevingsdiensten, namelijk de ondergrens van omgevingsdiensten (aanbeveling 1), de kwaliteit van de uitvoering verbeteren en afstemmen op de aard van de inrichtingen (aanbeveling 2) en de wijze van financiering van de omgevingsdiensten (algemene norm voor de bekostiging van de omgevingsdiensten, aanbeveling 5). Deze ingrediënten zijn de basis, maar op dit moment is er geen eenduidig en gedefinieerd beeld van wat een robuuste, effectieve en slagvaardige omgevingsdienst is. Van belang is daarom om te komen tot een gezamenlijke en gedragen probleemdefinitie en definitie van wat een effectieve en slagvaardige omgevingsdienst is.

Advisering op de omgevingsplannen door de omgevingsdiensten

Behalve dat er binnen deze pijler onderzocht en geïmplementeerd wordt hoe de omgevingsdiensten beter in staat zullen zijn de taken die aan hen zijn opgedragen uit te voeren, onderzoeken we ook hoe de omgevingsdiensten beter betrokken kunnen worden door gemeenten (en wellicht ook provincies) bij het opnemen van milieunormen in de omgevingsplannen (aanbeveling 10). De commissie Van Aartsen noemt in haar advies het vastleggen van het belang van de doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdienst als optie.

1.3 Uitgangspunten

Aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen

Dit programma geeft uitvoering aan de aanbevelingen 1, 2, 5 en 10 van de Commissie Van Aartsen, waarbij als uitgangspunt wordt gebruikt de kamerbrief van 13 december (zie bijlage I) en het IBP programmaplan zoals hierboven beschreven. Het doel van die aanbevelingen is om te komen tot een goed werkend VTH-stelsel, waar robuuste omgevingsdiensten een cruciale rol in spelen. Dit project focust op het creëren van die robuuste omgevingsdiensten met als basis de aanbevelingen van het rapport Van Aartsen. Daarnaast zijn een aantal aanvullende rapporten verschenen die we als bouwstenen beschouwen, zoals de juridische toets van KokxDeVoogd en het rapport *Omgevingsdiensten in Beeld* van SPPS/Twynstra en Gudde. De observaties en uitkomsten uit deze rapporten worden meegenomen bij de uitvoering van dit programma.

Omgevingswet (Ow) en de Wet Kwaliteitsborging (WKB)

De Omgevingswet is straks de nieuwe werkelijkheid. Dit project wordt daarom zo ingestoken dat deze aansluit bij deze nieuwe werkelijk of daar op z'n minst zo flexibel mee omgaat dat het passend gemaakt kan worden aan de Ow (en eventueel ook de WKB). We beschouwen de Ow en de WKB daarmee als de context waarbinnen we de projecten uitvoeren. We lossen huidige knelpunten met de Ow en de WKB niet op, maar anticiperen wel op beide wetten door deze mee te nemen in de analyses.

Politiek en bestuurlijk vraagstuk

De genoemde aanbevelingen en de uitwerkingen daarvan omvatten inhoudelijke onderwerpen, waarvoor de feiten en gegevens boven tafel moeten komen. Daarnaast zitten er duidelijk bestuurlijke en politieke afwegingen in. We dragen zorg dat deze bestuurlijke en politieke afwegingen gemaakt kunnen worden op basis van goede en transparante analyses en (besluitvorming)proces, waarbij het gezamenlijk uitgangspunt is om tot een goed werkend VTH-stelsel te komen. Van de deelnemers aan dit project wordt verwacht dat zij hieraan bijdragen.

2. Aanpak

2.1 Introductie

Van belang is om steeds het doel, resultaat en beoogde effect van de pijler en de deelonderwerpen scherp te houden: het bijdragen aan de effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten om hun huidige en toekomstige taken binnen het VTH-stelsel goed uit te kunnen voeren.

Pijler 1 bestaat uit vier deelonderwerpen en heeft als satéprikker de criteria voor de robuuste omgevingsdiensten. Voor pijler 1 wordt een uitgangspuntennotitie uitgewerkt om te komen tot een gedragen definitie van een robuuste omgevingsdienst. Deze focust zich op de onderwerpen “ondergrens” en “normfinanciering” (stap 1). Vervolgens wordt nader onderzocht per deelonderwerp hoe invulling gegeven kan worden aan de aanbevelingen van Van Aartsen zodat deze bijdrage aan een robuuste omgevingsdienst. Dit is inclusief de juridische toetsen en het schetsen van de context (stap 2). Daarna verschilt per deelonderwerp wat nodig is. Deze stappen inclusief planning staan nader omschreven in het hoofdstuk “Resultaten en planning”.

De vier deelonderwerpen zijn:

- A. *Ondergrens omgevingsdiensten*: Landelijke uniforme criteria voor de omvang (aanbeveling 1).
- B. *Kwaliteitscriteria*: opstellen landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor kritische massa met mogelijkheid regionale verfijning (aanbeveling 2).
- C. *Normfinanciering*: Opstellen normfinanciering voor omgevingsdiensten (aanbeveling 5).
- D. *Uitvoeringstoets*: Advisering omgevingsdiensten op omgevingsplannen (aanbeveling 10).

2.2 Project- en procesaanpak

Het IBP Versterking VTH is een complex programma, waar verschillende partijen met verschillende opvattingen, rollen en verantwoordelijkheden aan bijdragen. Dat is ook zichtbaar in pijler 1. De uitwerking van wat een *robuuste OD* en wat *normfinanciering is* en hoe hier uitvoering aan te geven, vraagt enerzijds om kennis en expertise over de onderwerpen, maar anderzijds ook om een goed en transparant proces.

Fasering

De vier deelprojecten doorlopen de volgende de vijf fasen van projectmanagement: definitie (het wat), ontwerp (hoe), voorbereiding (hoe te maken), realisatie (maken) en nazorg (in stand houden). De samenhang tussen de verschillende onderdelen in pijler 1 en tussen de pijlers in het IBP wordt zoveel mogelijk bewaakt en waar nodig wordt er afstemming gezocht. Het proces wordt dusdanig ingericht dat het goede gesprek in de regio's mogelijk is. Dit doen we door de doelen en de inhoud feitelijk inzichtelijk te maken en in te zetten op procesbegeleiding vanuit pijler 1.

Gezamenlijke uitgangspunten en definitie robuuste omgevingsdiensten

We starten daarom met gedragen en gezamenlijke uitgangspunten en definitie wat een effectieve en robuuste omgevingsdienst is. Aan welke voorwaarden moet een omgevingsdienst en het stelsel voldoen? Op basis daarvan kunnen we opties identificeren, bespreken en komen tot een concrete uitwerkingen van de aanbevelingen. Dit is meteen ook het eerste resultaat van pijler 1.

De volgende stappen bouwen voort op deze uitgangspunten.

Proces

Naast het formele proces en governance (het kernteam en de werkgroepen, de stuurgroep en het bestuurlijk overleg), besteden we expliciet aandacht aan het gesprek en proces in de regio's. Van belang is om de regionale bestuurders (eigenaren en opdrachtgevers) en directeurs van de omgevingsdiensten te betrekken in het proces. Dit doen we door bijeenkomsten te organiseren op bestuurlijk (en indien nodig) op (hoog) ambtelijk niveau. Daarvoor willen we vanuit pijler 1 procesbegeleiders (olliemannetjes) inhuren, in navolging zoals dat ook door het NP RES gebeurt.

2.3 Resultaten en planning

Alle deelprojecten: voor alle deelprojecten wordt een juridisch kader opgesteld o.l.v. Lieke Broekhuizen. Daarnaast vragen de deelprojecten A *Robuuste OD's* en deelproject C *Financiering* om een snelle en adequate besluitvorming. In de onderstaande planning is rekening gehouden met een snelle besluitvorming, uiterlijk in de zomer van 2023. Daar wordt met man en macht aan gewerkt om deze deadlines te halen. De verschillende notities en onderzoeken die genoemd nemen als uitgangspunt de bestaande onderzoeken en rapporten. Deze notities en onderzoeken zijn bedoeld om inzicht en overzicht te geven van wat er al ligt. Er worden geen nieuwe onderzoeken uitgevoerd. Zie onderstaand schema voor een uitgebreid overzicht per deelproject en product.

Tijdpad Deelproject Robuuste Omgevingsdiensten

Fase	Beoogd Resultaat	Uitwerking	Periode	Verantwoordelijke
A.1	Uitgangspuntendocument over de organisatie en de ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten (A)	• Desk-studie • Overzicht actuele "ondergrensproblematiek" o.b.v. criteria voor de ondergrens • Opties: 1. Kwalitatieve/kwantitatieve criteria (o.a. kritische massa (B)), 2. Geografisch, VR regio of andere regio	Q4 2022 – Q1 2023	Kernteam pijler 1
A.2	Advies + beslisdocument ondergrens Omgevingsdienst	• Aan de hand van het uitgangspuntendocument wordt een afwegingskader opgesteld over de omvang omgevingsdiensten • Inzicht en impactanalyse in benodigde fusering • Klankbord: ambtelijk en bestuurlijke sessie • Besluitvorming via stuurgroep en BO	Q1 / Q2 2023	n.t.b. of de bestuurlijke sessies door pijler 1 of door PT IBP georganiseerd worden
A.3	Realisatieplan	• Realisatieplannen op basis van de impactanalyses voor de verschillende onderdelen • Inzichtelijk benodigde implementatie ondersteuning • Inzicht benodigde wetwijzigingen • Sessies met bestuurders en ambtenaren	Q3 2023	Werkgroep pijler 1
A.4	Implementatie in de regio's	• Afhankelijk van het plan van aanpak, de impactanalyse en de uiteindelijke afspraken wordt deze fase nader gedefinieerd	Start Q4 2023 / 2024	
A.5	Afronding projecten en nazorg	• Evaluatie van de ondergrens (en eventuele fusering) omgevingsdiensten (A)	2024 / 2025	

		- Plan van aanpak nazorg: afspraken maken over nog niet afgeronde trajecten, benodigde ondersteuning etc. - Afspraken over structurele inbedding actueel houden van de robuustheidscriteria OD's in de VTH kwaliteitscriteria (B.5)		
--	--	--	--	--

Tijdpad Deelproject Kwaliteitscriteria

Fase	Beoogd Resultaat	Uitwerking	Periode	Verantwoordelijke
B.1	1. Adviesrapport minimumnorm kwaliteitscriteria kritische massa en regionale afstemming kritische massa	- Een systematiek om structureel te komen tot actuele, landelijke uniforme, minimum kwaliteitscriteria voor kritische massa - Uitgangspuntendocument - Klankbordsessie (ambtelijk)	Q3 2023	Werkgroep kwaliteitscriteria
B.2	Uitgangspuntendocument revisie OW (en WKB) incl. procescriteria	- Onderzoek naar ervaringen kwaliteitscriteria (KC) onder de Ow (afhankelijk van inwerkingtreding Ow) - Voorkeur om de KC geheel te reviseren i.p.v. alleen deel B aan te passen op het onderdeel kritische massa	Q1 2024	Werkgroep kwaliteitscriteria
B.3	Nieuwe set kwaliteitscriteria (inclusief deel B) met het kader voor regionale afstemming	Revisie van de kwaliteitscriteria U&H onder de Omgevingswet (en WKB). Eventuele aanpassing wetgeving/verordening Communicatie over nieuwe KC, Informatiedeling, ondersteuning	Q3 2024	Werkgroep kwaliteitscriteria
B.4	Structureel borgen kwaliteitscriteria	Afronding project en nazorg Mogelijkheid onderzoeken actualisatie vastleggen KC (plek om te borgen) Evaluatie proces en project	Eind 2024	Werkgroep kwaliteitscriteria

Tijdpad Deelproject Financiering

Fase	Beoogd Resultaat	Uitwerking	Periode	Verantwoordelijke
C.1	1 Uitgangspuntennotitie 2 Rapportage inzicht in huidige bekostiging	- Probleemanalyse, doelstelling, definities (o.a. normfinanciering, outcome), voor- en tegenargumenten van opties; - Het financieringsvraagstuk is tweeledig: 1. Verhouding tussen rijksoverheid en medeoverheden 2. Tussen medeoverheden en omgevingsdiensten Juridische haalbaarheid (KokxdeVoogd) - Opties uitwerken m.b.t. financiering (normomschrijving, kengetallenmethodiek, etc.) - Beeld van voor en nadelen ver verschillende financieringsvormen - Verbinding pijler 5: budgetteren vs. programmeren	Q4 2022 – Q1 2023	Voor onderdeel 1: Kernteam pijler 1 - Onderdeel 2 wordt gefinancierd door de SPUK: alle OD's dragen bij. - Kernteam geeft kaders en opdracht - werkgroep Financiering

		• feitelijk inzicht in huidige bekostiging omgevingsdiensten en voor- en nadelen: Pilots/onderzoek bij omgevingsdiensten • Interviews belanghebbenden / klankbord		voor uitwerking
C.2.	Advies met afwegingen financieringssysteem	• Opstellen van een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd (financieringssysteem) • Verbinding deelproject <i>advisering OD's</i> • Impactanalyse, inventarisatie wat nodig is voor implementatie • Juridische toetsing • Besluitvorming via stuurgroep en BO	Q2 – Q3 2023	Werkgroep financiering in samenspraak met kernteam pijler 1 Inhuur onafhankelijk adviesbureau
C.3	Een financieringssysteem voor omgevingsdiensten	• Uitwerking geven aan de financieringssysteem • Implementatieplan	Q4 2023	Werkgroep financiering in samenspraak met kernteam pijler 1
C.4	Uitvoering van de gemaakte afspraken met betrekking tot de financiering	• Nader uit te werken • Evaluatie project en proces inclusief vervolgstappen / structurele borging	Q1 2024	Kernteam pijler 1

Tijdpad Deelproject advisering omgevingsdiensten

Fase	Beoogd Resultaat	Uitwerking	Periode	Verantwoordelijke
D.1	Uitgangspuntendocument: advies op omgevingsplanning door omgevingsdiensten	• Notitie hoe het beste invulling aan dit advies kan worden gegeven, in samenspraak met BZK • Inpassen binnen stelsel van de OW (BZK) • Verbinding deelproject <i>C financiering</i> • Optie uitwerken: In het stelsel van de Omgevingswet wordt vastgelegd dat bij het stellen van decentrale regels over activiteiten waarvoor de uitoefening van bevoegdheden door het bevoegd gezag op grond van artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit door een omgevingsdienst wordt verricht, rekening wordt gehouden met het belang van de doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdienst • Besluitvorming via stuurgroep en BO	Q1 – Q2 2023	Werkgroep advisering omgevingsplan in samenspraak met kernteam pijler 1. Belangrijke rol BZK vanwege O
D.2	Uitvoering afspraken	• Eventuele wetswijziging of andere vorm van uitvoering (implementatietraject of andere manier van borging, bijv. big-8?)	Q2 – Q3 2023	Werkgroep advisering omgevingsplan in samenspraak met kernteam pijler 1

2.5 Samenhang pijlers

Deelproject pijler	Pijler	Omschrijving samenhang
A. Robuuste omgevingsdiensten	Pijler 2 Pijler 3 Pijler 4 Pijler 5 Pijler 6	Capaciteit aanpak criminaliteit en overleg strafrecht/politie Informatievoorziening is een aspect van robuustheid Kwaliteitscriteria en kennisopbouw/cursussen Door robuustheid onafhankelijkheid vergroten Criteria + monitoring robuustheid OD's
B. Kritische massa kwaliteitscriteria	Pijler 4 Pijler 2/5 Pijler 5 Pijler 6	Kennisinfrastructuur en kennisopbouw/cursussen LHSO (procescriteria) Gevolgen regionale programmering voor (regionale afstemming kritische massa) Criteria + monitoring robuustheid OD's
C. Normfinanciering	Pijler 3 Pijler 4 Pijler 5 Pijler 6	Financiering van informatievoorziening Financiering kennisopbouw Financiering: budgettering vs. programmering Criteria + monitoring robuustheid OD's
D. Advisering op omgevingsplannen door omgevingsdiensten	Pijler 4 Pijler 6	Kennisopbouw en cursussen Criteria + monitoring robuustheid OD's

3. Organisatie, bemensing en werkwijze

Binnen de pijler zijn een aantal rollen te onderscheiden. Hieronder worden deze rollen kort toegelicht.

3.1 Bemensing, rollen en verantwoordelijkheden

Pijlerteam (kernteam)

Het pijlerteam overziet de gehele reikwijdte op inhoud en op voortgang. Het pijlerteam bepaalt o.l.v. de projectleider de richting en koers op hoofdlijnen in lijn met de besluiten van de stuurgroep. Het kernteam geeft de kaders en de opdracht mee richting de werkgroepen (en/of klankbordgroep) en voedt de stuurgroep en het bestuurlijk overleg met strategisch inzichten en adviezen ten behoeve van de besluitvorming.

De projectleider van pijler 1 draagt zorg dat de samenhang tussen de projecten wordt geborgd en is verantwoordelijk voor de voortgang van de projecten, houdt zicht op de financiering en rapporteert richting de programmadirecteur en stuurgroep over de voortgang van de projecten. De projectleider pijler 1 stuurt daarmee op inhoud en proces en draagt bij daarmee bij aan een goede besluitvorming.

De secretaris van de pijler verzorgt de bijeenkomsten, regelt afspraken en bereidt de afspraken voor die door de projectleider worden georganiseerd. De secretaris verzorgt daarnaast het verslag en andere praktische zaken.

Pijlerteam (kernteam)

Naam	Rol
	Projectleider
	IenW
	BZK
	IPO
	VNG
	ILT
	ODnl
	IenW
	Secretaris

Achtervang provincies:

Werkgroepen

De onderwerpen van de vier deelprojecten zijn dusdanig verschillend dat ze vragen om verschillende disciplines. Ieder project heeft daarom een eigen werkgroep en/of klankbordgroep. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, het Rijk en omgevingsdiensten. Daarnaast wordt externe expertise ingehuurd voor strategische advisering en ondersteuning in de uitwerking.

De werkgroepen voeren de opdrachten uit binnen de kaders die zijn meegegeven door het kernteam.

Medewerkers per werkgroep

1. Werkgroep Robuuste OD's (A)

Naam	Organisatie
	IenW
	IPO
	IPO
	ODnl
	ODnl
	ODnl
	VNG
	VNG
	VNG

2. Werkgroep kwaliteitscriteria: kritische massa en procescriteria (B)

Naam	Organisatie
	IenW
	VNG
	IPO
	ODnl
	ODnl
	EZK

3. Werkgroep financiering (C) De deelnemerslijst wordt in week 3 herzien om tot een evenwichtigere vertegenwoordiging te komen

Naam	Organisatie
	VNG
	IenW
	IenW
	ILT
	ODnl
	ODnl
	ODnl
	ODnl
	ODnl
	ODnl
	BZK
	IPO

	IPO
	IPO

4. Werkgroep advisering omgevingsplan (D) werkgroep wordt uitgebreid, namen nog niet bekend

Naam	Organisatie
	IenW
	IPO
	IPO
	BZK
	VNG
	ODnl

5. Schil

Naam	Organisatie	Deelprojecten
	Gemeente	A, B, C
	VNG	A
	VNG	A
	IPO	C
	UvW	B
	UvW	B

3.2 Overleg en afstemming

- Pijlerteamoverleg: pijlerteam komt tweewekelijks digitaal bijeen en indien nodig vaker. Eén keer per maand is er op locatie een werkoverleg (3 uur) ingepland;
- Werkgroepen: komen op nader te bespreken momenten bijeen;
- Klankbordgroepen: De klankbordgroep komen bijeen indien dit wenselijk wordt geacht vanuit het kernteam of de werkgroepen. Zij dienen als meelezers en hebben een leveren geen actieve bijdrage aan de pijler, zoals het schrijven van stukken.

4. Risico's

Binnen deze pijler wordt een aantal risico's voorzien. Per risico wordt aangegeven welke beheersmaatregelen er zijn.

Risico	Kans	Impact	Effect	Maatregelen	Eigenaar
Aanleiding: Scope van het IBP onvoldoende scherp afgebakend Risico: niet de juiste samenhang in oplossingen om OD's robuuster te maken c.q. niet de juiste oplossingen	3	5	15	- Bij start programma/pijler de scope helder maken - Bij tussentijdse wijziging consequenties in planning en financiering doorrekenen en planvorming evt. aanpassen	Stuurgroep IBP Pijlerteam

Impact: de gesignaleerde problemen worden niet of later opgelost					
Aanleiding: krappe arbeidsmarkt Risico: capaciteit stelselpartijen onvoldoende Impact: vertraging in uitvoering, planningen worden niet gehaald	4	5	10	- Tijdig capaciteitsvraag aan stelselpartijen in beeld brengen	Pijlerteam

Aanleiding: De gevraagde expertise op strategisch niveau voorafgaand aan de uitwerking is niet afdoende vertegenwoordigd in de werkgroepen Risico: Dit kan leiden tot het opleveren van een product wat niet aansluit bij de opdracht of juridisch mogelijk is. Impact: Vertraging of geen oplevering	4	5	10	- Het kernteam zorgt voor een voldoende afgebakende en scherpe opdracht en kaders. - Inhuur van een adviesbureau met expertise op het strategisch adviseren op financiële en andere vraagstukken	Pijlerteam
Aanleiding: het doorvoeren/implementatie van verbeteringen door stelselpartijen gebeurt niet of onvoldoende Risico: De besluiten worden niet doorgevoerd in de praktijk Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren	3	5	15	- Met partijen bespreken op welke wijze zij ondersteund kunnen worden in het doorvoeren van verbeteringen - Bestuurlijke ruimte creëren voor meer slagkracht bij partijen	Pijlerteam Dir IBP, Stuurgroep IBP
Aanleiding: Pijler 1 bevat politiek/bestuurlijke besluiten (m.n. A en C). De besluitvorming verloopt daardoor niet als gepland in tijd en uitkomst bijvoorbeeld vanwege escalatie Risico: Maatregelen worden niet doorgevoerd Impact: vertraging in uitvoering, planningen worden niet gehaald	3	5	20	- zorgvuldig en transparant besluitvormingstraject doorlopen (stuurgroep, cies VNG & IPO); - Beslissingen en afwegingen helder in kaart brengen; - Aansluiting zoeken bij lopende trajecten en overlegstructuren (Vakberaad, OGO, AB/DB overleggen) in de regio's; - Regelmatig klankborden op ambtelijk en bestuurlijk niveau; - Uitvoeringspraktijk aan de voorkant betrekken;	Pijlerteam, Stuurgroep IBP en Dir IBP

				- Alle partijen spreken hun commitment en betrokkenheid uit	
--	--	--	--	---	--

5. Kosten

Jaar	Project & fase	Opdracht	Budget	Uitvoerende partij
				(doet pijlerteam zelf) (doet pijlerteam zelf)
2023	A.3	Realisatieplan en impact analyse	25.000	n.t.b.
2023	B. 1	- Systematiek kritische massa - Uitgangspuntendocument - klankbordsessies	25.000	n.t.b.
2023	C.2	Adviesrapport met afweging algemene norm voor financiering	25.000	n.t.b.
2023	C.3	Document (model) financieringsystematiek voor omgevingsdiensten	25.000	n.t.b.
2023	Bestuurlijke sessies (en eventueel (hoog) ambtelijke)	- Bestuurlijke procesbegeleiders (vgl. NPRES) - Organisatie bestuurlijke sessies	100.000	n.t.b.
TOTAAL BENODIGD BUDGET 2023			200.000 euro	

5. Pijler 2 Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging

Contactpersoon:

Datum: 6 december

Concept 0.8

Inhoud

1. Doelstelling en opdracht
2. Resultaten en activiteiten
3. Planning en samenhang met andere pijlers
4. Risico's
5. Projectteam, tijdbesteding en materiele kosten

1. Doelstelling en opdracht

1.1 Doel

Doel van deze pijler is om een daling van de vermijdbare milieuschade te realiseren door naleving door bedrijven van wet- en regelgeving en vergunningen en te komen tot een level playing field voor bedrijven. Dat doel wordt bereikt door:

1. de informatie-uitwisseling te verbeteren
2. de samenwerking tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners te verbeteren.
3. effectievere inzet van het beschikbare instrumentarium
4. meer prioriteit en inzet van capaciteit door boa's, politie, OM en ZM

Het gaat over toezicht en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en met name ook de samenwerking tussen de twee 'regimes'.

Dat begint op strategisch niveau, bij prioritering en planvorming, en werkt door tot in de casus overleggen. Daarnaast willen we inzicht krijgen in welke beschikbare instrumenten inzicht kunnen geven in de effectiviteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Dit om de handhaving effectiever te maken. Deze pijler is sterk uitvoeringsgericht.

1.2 Uitgangspunten

Bij het opstellen van deze aanpak zijn de volgende aanvullende uitgangspunten gehanteerd:

1. Het IBP thema bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving richt zich op aanbeveling 3 van de commissie Van Aartsen, de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en Deloitte;
2. Het programma "Liever een goede buur";
3. De aanpak is gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht;
4. De aanpak is tevens gericht op het effectiever maken van de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit;
5. Het doorvoeren van verbetering in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en de samenwerking daartussen vindt plaats door partijen uit het stelsel, IPB pijler 2 voert zelf geen verbeteringen door⁸.

De volgende documenten gelden als uitgangsdokumentatie voor dit plan:

- De markt de baas, rapport CCV 2019;
- Om de leefomgeving, eindrapport Commissie van Aartsen;
- Handhaven in het duister, Algemene Rekenkamer 2021;
- Aan tafel! Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit – concept, Deloitte

⁸ Vanuit de pijler is het wel goed om hiervoor een handreiking te bieden en te zorgen voor een goede basis t.b.v. een concrete samenwerking op alle niveaus tussen straf- en bestuursrecht (o.a. randvoorwaarden samenwerking, informatie-uitwisseling, LHS, inzet strafmiddelen). Dit om te voorkomen dat er in de praktijk andere prioriteiten zijn of dat men afhankelijk is van individuen (strategische en tactische borging).

2. Resultaten en activiteiten

2.1 Resultaatgebieden

Per resultaatgebied worden werkgroepen gevormd. Per werkgroep wordt een plan van aanpak gemaakt, waarin meer in detail uitgewerkt wordt welke stappen moeten worden gezet om tot resultaat te komen.

De werkgroepen per resultaatgebied gaan vanaf 10 januari aan de slag met een nadere concretisering van de hieronder opgenomen acties.

2.2.1 Verbeteren informatie-uitwisseling

Activiteiten

- Inventariseren of overlegstructuren bestaan op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
- Opstellen van een beoordelingskader (wat vinden wij een prima overleg vorm?).
- Met ketenpartners, aan de hand van eventueel beschikbare voorbeelden, inrichten van deze overlegstructuren in regio's/provincies.
- Inventariseren of er convenanten voor informatie-uitwisseling/gegevensuitwisseling bestaan en welke ketenpartners convenantpartners zijn.
- Voor 'witte vlekken' nog convenanten opstellen en bij bestaande convenanten zorgen dat alle relevante ketenpartners convenantpartner zijn.
- Voor het verbeteren van de kwaliteit van data en informatievoorziening zoeken we aansluiting bij pijler 3 en ondersteunen waar mogelijk bij uitvoering pijler 3.

Resultaten

- In alle regio's/provincies zijn overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau en is dit beleidsmatig geborgd (raakvlak met pijler 5 en 6).
- Alle relevante informatie kan uitgewisseld worden op basis van (geactualiseerde) convenanten (raakvlak met pijler 6).
- Alle relevante informatie kan uitgewisseld worden d.m.v. ICT (raakvlak pijler 3 en 6).

2.2.2 Verbeteren samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Activiteiten

- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO): oplevering en implementatie (in samenhang met pijler 5). Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet is vastgesteld in BOB oktober 2022.
- Plan van aanpak voor daadwerkelijke implementatie LHSO. In de door de bevoegde gezagen verplicht vast te stellen Uitvoerings- en handhavingsstrategie en de Kwaliteitscriteria wordt verwezen naar de LHSO (landelijke uniformiteit in wijze vaststelling).
- Formaliseren Strategische Milieukamer (SMK): opstellen instellingsbesluit JenV stelt tekst op (voor besluit of convenant) om te bespreken met SMK. Onder andere formaliseren SMK als strategisch prioriterend gremium, verduidelijken plaats in VTH-stelsel en de wijze van verslag over voortgang.
- Aandacht voor cultuuraspecten die de samenwerking versterken door het organiseren van bijeenkomsten over gebruik en uitleg LHSO (minstens 1 per provincie).

Resultaten

- LHSO opgenomen in Uitvoerings- en handhavingsstrategie en de Kwaliteitscriteria (raakvlak

pijler 5)

- Opname gebruik LHSO in visitatie vanaf 2024 (raakvlak pijler 6)
- SMK bepaalt landelijk strategische prioriteiten (raakvlak pijler 5)
- Milieucriminaliteit zichtbaar op agenda

2.2.3 Effectievere inzet instrumentarium toezicht en handhaving

Activiteiten

- Onderzoek naar de feitelijke toepassing van de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties en hoe die toepassing (beter) geborgd kan worden. Het onderzoek wordt uitgezet via het WODC.
- Onderzoek naar wat voor beleidsdirecties onder effectieve instrumenten wordt verstaan en hoe effectiviteit gemeten kan worden. Waar willen we op monitoren en op welke plek?
- Meer werken met landelijk en regionaal geprioriteerde thema's door toezicht en (bestuurlijke als strafrechtelijke) handhaving.
- Kwaliteit PV's verder verhogen door boa's, politie, inspecties en inlichtingen- en opsporingsdiensten.
- Verbeteren datakwaliteit (project OM/JenV; gerelateerd aan Inspectieview), uitvoering in pijler 3.
- De Leidraad Termijnen en Sancties actualiseren naar juridische grondslag en bedragen van handhavingsbeschikkingen. Monitoren daadwerkelijk gebruik van de Leidraad evt. opnemen in pijler 6.
- De Brzo Omgevingsdiensten gaan handhavingsbeschikkingen op het gebied van Brzo inspecties incl. (Brzo en Wabo deel) openbaar maken.
- De ILT start een pilot waarbij handhavingsbesluiten op het terrein van (Brzo) risicobedrijven actief openbaar worden gemaakt.
- De Brzo Omgevingsdiensten onderzoeken hoe de bezoekverslagen op het gebied van Wabo toezicht openbaar gemaakt kunnen worden.
- Er wordt verkend hoe door alle OD's de handhavingsbeschikkingen openbaar gemaakt kunnen worden conform de methodiek van Brzo omgevingsdiensten.
- Visitatie omtrent de eenduidige toepassing aanpak zorgbedrijven Brzo inclusief koppeling met de regionale overleggen.
- Verkennen hoe bedrijven kunnen bijdragen aan normconform gedrag door delen van goede voorbeelden waaruit blijkt dat er ook een goede concurrentiepositie mogelijk is bij het naleven van de regels of het vergroten van awareness bijv. hoe kunnen bedrijven voorkomen om ongewild deel uit te gaan maken van onzuivere processen.

Resultaten

- Afgerond onderzoek naar toepassing evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties.
- Onderzoek naar effectiviteit instrumenten afgerond.
- Effectiever strafrechtelijk proces (*Hoe maken we dit meer SMART?*)
- Betere kwaliteit PV's (*(hoe) is dit meetbaar?*)
- De geactualiseerde leidraad termijnen en sancties is gepubliceerd op IPLO.
- Monitoring voortgang zorgbedrijven BRZO: de aanpak zorgbedrijven wordt bij alle zes Brzo OD's op een uniforme wijze toegepast en gemonitord (raakvlak pijler 6).

2.2.4 Meer prioriteit en inzet van capaciteit boa's, politie, OM en ZM

2.2.4.1 Beter geprioriteerde inzet van boa's

De door de Strategische Milieukamer (SMK) geprioriteerde thema's zijn bekend bij bevoegd gezag. Daarnaast is er BOA-capaciteit beschikbaar voor bijvoorbeeld ketentoezicht (raakvlak pijler 1).

Activiteiten

- Bij inrichten van big 8 sluiten OM en politie aan, zodat prioritering van strafrecht op de juiste plekken in big 8 zit (pijler 5).
- Bestuurlijke aandacht voor de aanpak van milieucriminaliteit is structureel op de agenda. Dit gebeurt onder andere door bijeenkomsten met ambassadeurs, gebruik making van digitale magazines, sociale media en nieuwsbrieven en bestuurlijke bijeenkomst in 2023.

Resultaten

- Strafrecht zodanig aangesloten bij big 8 dat bijdrage wordt geleverd aan probleem- en risicoanalyse, de prioriteiten gezamenlijk afgestemd terecht komen in o.a. meerjarenprogramma en uitvoerings- en handavingsbeleid.

2.2.4.2 Meer prioriteit en capaciteit aanpak milieucriminaliteit bij de politie

Beschikbare milieurecherchecapaciteit wordt daadwerkelijk en effectiever ingezet voor de opsporing van milieucriminaliteit. De 11 milieurechercheteams blijven regionaal, en er komt een leidinggevende op de milieurecherchecapaciteit. Die persoon neemt deel aan de Landelijke Milieukamer (LMK; tactisch overleg onder de Strategische Milieukamer (SMK)).

Activiteiten

- Gesprekken tussen JenV, OM, politie en Bureau Regioburgemeesters over veiligheidsagenda. In principe akkoord op opname thema milieucriminaliteit in Veiligheidsagenda 2023-2026.
- Landelijke Korpsleiding rapporteert periodiek over inzet milieucriminaliteit
- Werken met geprioriteerde thema's. Dit zijn in ieder geval de thema's geprioriteerd door de SMK, te weten gewasbeschermingsmiddelen, afval en ZZS.
- Opstellen en vaststellen centraal sturingsmodel voor de milieu-opsporingscapaciteit.

Resultaten

- Sturing op de (geormerkte) milieurecherchecapaciteit loopt via de LMK. LMK stuurt op inzet milieurecherchecapaciteit.
- Milieucriminaliteit staat op veiligheidsagenda politie
- Rapportages Korpsleiding maken inzichtelijk dat sprake is van stijgende trend in inzet.
- Centrale aansturing van de volledige milieurecherchecapaciteit.

2.2.4.3 Meer prioriteit aanpak milieucriminaliteit bij Openbaar Ministerie

Activiteiten

- Vanuit CA is vanuit de ondermijningsgelden voor JenV geld beschikbaar specifiek voor de aanpak van milieucriminaliteit. Het FP werkt aan een bestedingsplan.
- Gesprekken tussen JenV, de Raad voor de Rechtspraak en het Functioneel Parket (FP) om 'de maatschappelijke afkeuring van milieucriminaliteit adequater vorm te geven' (als opvolging van de oproep van de Algemene Rekenkamer (Handhaven in het Duister)).

Resultaten

- Bestedingsplan ondermijningsgelden afgerond en geld wordt jaarlijks ingezet
- Strafrechtelijke onderzoeken -> sneller door de keten / effectievere interventies
- Samenwerking in de keten ter preventie van strafzaken. Afstemming boa's en politie met het OM voor preventieve acties richting een bedrijf n.a.v. signalen die de boa's en/of politie hebben waargenomen.

2.2.4.4 Meer prioriteit aanpak milieucriminaliteit bij Zittende Magistratuur

Activiteiten

- Gesprekken tussen JenV, de Raad voor de Rechtspraak en het Functioneel Parket (FP) om 'de maatschappelijke afkeuring van milieucriminaliteit adequater vorm te geven' (als opvolging van de oproep van de Algemene Rekenkamer (Handhaven in het Duister)).

Resultaten

3. Planning en samenhang met andere pijlers

3.1 Planning

Pijlerdoelen	Acties	Gereed
Verbeteren informatie-uitwisseling	• Inventariseren of overlegstructuren bestaan op strategisch, tactisch en operationeel niveau. • Met ketenpartners, aan de hand van eventueel beschikbare voorbeelden, inrichten van deze overlegstructuren in regio's/provincies. • Inventariseren of er convenanten voor informatie-uitwisseling/gegevensuitwisseling bestaan en welke ketenpartners convenantpartners zijn. • Voor 'witte vlekken' nog convenanten opstellen en bij bestaande convenanten zorgen dat alle relevante ketenpartners convenantpartner zijn.	• Q1 2023 • Q1 2024 • Q1 2023 • Q1 2024
Verbeteren samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving	• Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht laten vast stellen in BOB. • Plan van aanpak voor daadwerkelijke implementatie LHSO. Implementatie heeft twee componenten: vaststelling/goedkeuring door bevoegde gezagen en het daadwerkelijke gebruik door toezichthouders, boa's, opsporing en OM. • Formaliseren Strategische Milieukamer: opstellen instellingsbesluit/convenant. • Aandacht voor de structuurkant aansluiting big 8 (taken/verantwoordelijkheden) en cultuuraspecten (nakomen afspraken, samenwerking). Deze actie vloeit voort uit het PvA CCV.	• Q4 2022 • Q1 2023 • Q2 2023 • Q1 2024
Effectievere inzet instrumentarium toezicht en handhaving	• Onderzoek naar de feitelijke toepassing van de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties en hoe die toepassing (beter) geborgd kan worden. • Onderzoek naar wat voor beleidsdirecties onder effectieve instrumenten wordt verstaan en hoe effectiviteit gemeten kan worden. • Werken met geprioriteerde thema's. • Kwaliteit PVs verder verhogen • Verbeteren datakwaliteit (project OM/JenV; gerelateerd aan Inspectieview) • De landelijke leidraad termijnen en sancties wordt geactualiseerd	• Q3 2024? • Q4 2024 • Q1 2024 • Q? • Q? • Q1 2023

	naar juridische grondslag en bedragen van handhavingsbeschikkingen. • De Brzo Omgevingsdiensten gaan handhavingsbeschikkingen op het gebied van Brzo inspecties incl. (Brzo en Wabo deel) openbaar maken. • De ILT start een pilot waarbij handhavingsbesluiten op het terrein van (Brzo) risicobedrijven actief openbaar worden gemaakt. • De Brzo Omgevingsdiensten onderzoeken hoe de bezoekverslagen op het gebied van Wabo toezicht openbaar gemaakt kunnen worden • Er wordt verkend hoe door alle OD's de handhavingsbeschikkingen openbaar gemaakt kunnen worden conform de methodiek van Brzo omgevingsdiensten. • Visitatie omtrent de eenduidige toepassing aanpak zorgbedrijven Brzo inclusief koppeling met de regionale overleggen. • Verkennen hoe bedrijven kunnen bijdragen aan normconform gedrag of het vergroten van awareness.	• Q2 2023 • Q1/Q2 2023 • Q1 2024 • Q4 2023 • Q4 2023 • Q4 2023
Meer prioriteit en inzet van capaciteit boa's, politie, OM en ZM	• Bij inrichten van big 8 sluit OM aan, zodat prioritering van strafrecht op de juiste plek in big 8 zit (pijler 5). • Bestuurlijke aandacht voor de aanpak van milieucriminaliteit is structureel op de agenda. • Opname thema milieucriminaliteit in Veiligheidsagenda 2023-2026. • Landelijke Korpsleiding rapporteert periodiek over inzet milieucriminaliteit. • Werken met geprioriteerde thema's. Dit zijn in ieder geval de thema's geprioriteerd door de Strategische Milieukamer. • Uitwerken mandaatregeling teamleider milieurecherche. • Vaststelling centraal sturingsmodel door korpsleiding • Uitwerken bestedingsplan FP. • Implementeren bestedingsplan FP. • Gesprekken tussen JenV, de Raad voor de Rechtspraak en het Functioneel Parket (FP) om 'de maatschappelijke afkeuring van milieucriminaliteit adequater vorm te geven' (als opvolging van de oproep van de Algemene Rekenkamer (Handhaven in het Duister)).	• Q2 2023 • Q4 2023 • Q4 2022 • Vanaf Q1 2024 • Q1 2024 • Q4 2022 • Q1 2023 • Q4 2022 • Q1 2023 • Vanaf Q1 2023

Afwijkingen en escalaties

Eventuele afwijkingen worden, inclusief advies, voorgelegd aan de programmadirecteur (al dan niet in een voortgangsrapportage).

In geval van een escalatie, escaleert de projectmedewerker bij de projectleider.

In geval de projectmedewerker van mening is dat de escalatie niet naar zijn tevredenheid wordt opgepakt, kan hij vervolgens escaleren bij de programmadirecteur.

In geval van een escalatie, escaleert de projectleider bij de programmadirecteur. De programmadirecteur kan escaleren naar de stuurgroep.

Alle escalaties worden schriftelijk vastgelegd, inclusief de ondernomen tegenmaatregel(en).

Voortgangsrapportages

De projectleider stelt 3 x per jaar een korte voortgangsrapportage op. Deze bevat informatie over de voortgang van de projectresultaten.

3.2 Samenhang met andere pijlers

Als het komt tot handhaving is vaak al milieuschade geleden. Om vermijdbare milieuschade omlaag te brengen en milieucriminaliteit tegen te gaan is een sterk VT-stelsel nodig. In die zin kan pijler 2 kan dus niet zonder de andere pijlers. Voor de in pijler 2 benoemde acties/beoogde resultaten zijn in ieder geval raakvlakken met de pijlers 1, 3, 5 en 6.

4. Risico's

Uit het CA is voor JenV niet expliciet geld beschikbaar gekomen voor de strafrechtelijke handhaving / aanpak van milieucriminaliteit. Uit de ondermijningsgelden is geld vrijgemaakt voor het OM. Wel wordt de ILT-IOD versterkt⁹ en moet de politie de geormerkte milieurecherchecapaciteit gaan vrijspelen voor de inzet op milieucriminaliteit. Voor de Boa's is wel geld beschikbaar voor opleiding, maar niet voor uitbreiding van capaciteit.

Met het wel vergroten van de beschikbare rechercapaciteit en het niet vergroten van de capaciteit bij Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM; rechters), neemt de kans op het langer worden van de doorlooptijden toe.

Risico:	Tegenmaatregel:	Inschatting kans:
Te weinig capaciteit OM en ZM	Uit ondermijningsgelden 2 miljoen voor OM specifiek voor aanpak milieucriminaliteit. In het algemeen wel geld voor versterking strafrechtketen.	
Te weinig capaciteit in de gehele keten ¹⁰ .		
Voor daadwerkelijk uitvoeren van de acties in dit projectplan is inzet en capaciteit van OM, politie, OD's, ILT, gemeenten en provincies nodig, meer dan nu beschikbaar is in het pijlerteam.	Vroegtijdig in overleg met VNG, IPO en OD.nl	

⁹ Ook de NVWA krijgt extra middelen (waarvan een deel naar de NVWA-IOD zal gaan).

¹⁰ Er is samenwerking en voldoende capaciteit nodig in de keten zodat er bijvoorbeeld t.b.v. preventie afstemming mogelijk is vanuit de boa's en politie met het OM om een brief aan een bedrijf te sturen ter preventie van overtredingen o.b.v. signalen die de boa's en/of politie hebben waargenomen.

5. Projectteam, tijdbesteding en materiele kosten

5.1 Projectteam

Projectleider	
Naam	Rol
	Projectleiding

Projectgroep			
Naam	Organisatie	Taak/ Aandachtsgebieden	Inzet (fte)
	IenW	Bestuurlijke aandacht	
	IenW	Leidraad handhavingsbeschikkingen, openbaarmaking	
	IenW	Reactief (actie bij pijler 1)	
	IPO (Prov. Gld)	Samenwerking bestuursrecht-strafrecht	
	IPO (Prov. N-H)	Ook actief in pijler 5. Aansluiten strafrechtpartners bij big 8	
	IPO (Prov. Z-H)	Informatie-uitwisseling (convenanten)	
	IPO (Prov. Brabant)	Samenwerking bestuursrecht-strafrecht	
	ILT-IOD	Versterken strafrechtketen, samenwerking bestuurlijke partners	
	RWS	Informatie-uitwisseling	
	VNG (gemeente Den Haag)		
	OD-NL (OD ZHZ)	Implementeren LHSO (bestuurlijk)	
	OD-NL (ODH)	Implementeren LHSO (bestuurlijk)	
	OD-NL (ODBN)	Implementeren LHSO (uitvoering)	
	OD-NL (ODBN)	Implementeren LHSO (uitvoering)	
	OD-NL (OD IJmond)	Informatie-uitwisseling, samenwerking bestuursrecht-strafrecht	
	Politie	Versterken strafrechtketen, samenwerking bestuurlijke partners	
	OM	Versterken strafrechtketen, samenwerking bestuurlijke partners	
	OM	Versterken strafrechtketen, samenwerking bestuurlijke partners	
	JenV	Versterken strafrechtketen	

Overlegvormen

Met het pijlerteam wordt nog afgesproken hoe vaak de pijler als geheel bij elkaar komt en hoe vaak de deelprojecten bij elkaar komen. de frequentie kan per deelproject verschillen.

5.2 Kosten en financiering

In het coalitieakkoord is een structureel bedrag in drie jaar oplopend naar 6 miljoen euro gereserveerd voor de versterking de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit bedrag wordt aangewend voor de versterking van de aanpak van de milieucriminaliteit. Daarvoor wordt de capaciteit van de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) van de ILT structureel uitgebreid. Deze uitbreiding wordt niet specifiek meegenomen in het IBP maar heeft wel impact op de verbetering van het gehele VTH-stelsel.

Jaar	Opdracht	Budget	Uitvoerende partij
2023	Uitvoeren van 2 onderzoeken	150.000	n.t.b.
2023	Workshops LHSO	145.000	n.t.b.
TOTAAL BENODIGD BUDGET 2023		295.000	

6. Pijler 3 Informatievoorziening

Contactpersoon

Programmamanager Informatievoorziening VTH-stelsel

Versie

Concept 0.9

Opdrachtgever

Stuurgroep IBP VTH

Auteur

Pijler 3: Informatievoorziening

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	41
1. Doelen, resultaten en uitgangspunten	44
2. Reikwijdte	48
3. Actielijnen	51
4. Risico's	60
5. Organisatie, werkwijze en planning	61
6. Kosten.....	65
Bijlage documentatie	67
Bijlage voorlopige raming.....	68

Managementsamenvatting

Dit document beschrijft de aanpak van Pijler 3, Informatievoorziening, van het IBP VTH en geeft uitwerking aan het IBP VTH programmaplan.

Het vraagstuk

De informatievoorziening van het VTH stelsel werkt (soms) niet goed genoeg. Elk van de deelnemende partijen werkt in eigen organisatie of achterban met data/gegevens en informatie en maakt gebruik van diverse applicaties. Dat is binnen ieders cocon in de dagelijkse praktijk meestal voldoende om te kunnen functioneren. Voor vraagstukken die dat overstijgen is de informatievoorziening evenwel niet afdoende. Het stelsel, de overheid als geheel, is dan niet voldoende in staat om zich in zodanige informatiepositie te brengen dat zij adequaat kan handelen. Dat geldt zowel voor beleid als voor uitvoering. En dat geldt zowel voor bestuur als voor OM.

Informatievoorziening is lappendeken

De informatievoorziening van het VTH-stelsel is op dit moment te typeren als een lappendeken. Er zijn verschillende definities van data, talloze ICT-systemen om data vast te leggen en te delen en er zijn tientallen initiatieven bij departementen, omgevingsdiensten en andere partijen in het stelsel, om het stelsel te verbeteren. Die initiatieven kunnen op zich nuttig zijn, maar hangen niet onderling samen en zijn daarom niet efficiënt en effectief op stelselniveau. Dat leidt onder andere tot de volgende problemen:

- In de uitvoering hebben vergunningverleners en toezichthouders een gebrekkige informatiepositie. Men heeft sommige informatie niet of het verkrijgen daarvan kost onevenredig veel tijd/capaciteit;
- De aard en omvang van geconstateerde milieucriminaliteit en -overtredingen is onbekend;
- Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van de inzet van instrumentarium om overtredingen en -delicten aan te pakken;
- Er bestaat geen integraal overzicht van toezicht en handhaving;
- Het gebrek aan informatie leidt niet alleen tot een gebrek aan inzicht, maar maakt ook dat de overheid niet adequaat kan bijsturen;
- Ook kan ongelijke behandeling van bedrijven optreden, zowel in de vergunningverlening als nadat een overtreding wordt geconstateerd.

Resultaten

Pijler 3 voorziet in het versterken van de informatievoorziening van het VTH stelsel zodat de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen worden opgevolgd en een robuuste organisatie ontstaat van de informatievoorziening van het stelsel.

Van essentieel belang daarbij is dat er een eenduidige set van data wordt ontwikkeld die door alle (of meerdere) partners in de keten gebruikt wordt en dat afspraken worden gemaakt over ICT standaarden voor opslag, ontsluiting, uitwisseling en presentatie van data en informatie.

Daardoor worden partijen in de keten in staat gesteld om data uit te wisselen (aanleveren en ontvangen) ten behoeve van een adequate informatiepositie. Dat komt vergunningverlening, toezicht en handhaving door bevoegd gezagen, omgevingsdiensten, Rijksinspecties en

opsporingsdiensten ten goede. Een adequate informatiepositie voor alle partijen uit het stelsel, burgers, bedrijven, etc. leidt tot adequate vergunningverlening en succesvolle toezicht en handhaving door Omgevingsdiensten, Rijksinspecties en opsporingsdiensten. Het faciliteert kennisopbouw- en deling en zichtbare kwaliteit en consistentie in de uitvoering van de VTH taken.

Visie op realiseren van verbetering in plaats van visie op informatievoorziening

Verbetering van de informatievoorziening van een of enkele partijen draagt onvoldoende bij aan het verbeteren van de informatievoorziening in het stelsel, en kan zelfs contraproductief werken. Daarom gaat dit plan over het verbeteren van de informatievoorziening voor het gehele VTH-stelsel.

Onder informatievoorziening wordt in dit plan het volgende verstaan:

De informatiebehoefte van een individu/afdeling/instelling/ organisatie/stelsel en de wijze waarop het verzamelen (vastleggen), verwerken, opslaan en verstrekken (beschikbaar stellen voor interne en externe belanghebbenden) van informatie is georganiseerd en ingericht. Informatievoorziening bestaat uit de combinatie van mensen, middelen en procedures en de verscheidenheid aan (samenhangende) voorzieningen (registers, applicaties, informatiesystemen, etc..).

Dit plan beschouwt de verbetering van de informatievoorziening van het VTH-stelsel als een ketenvraagstuk en daarmee als de ‘optimalisatie’ en organisatie van de informatievoorziening op stelselniveau. Dat betekent dat de nadruk vooral ligt op gezamenlijkheid van de kwaliteit van de informatie en de informatie-uitwisseling die nodig is om elke partij in staat te stellen haar taak en functie in het stelsel uit te voeren en om landelijk een beeld te kunnen krijgen van het functioneren van het stelsel.

Al snel wordt gedacht aan het ontwikkelen van een visie op de informatievoorziening voor het stelsel, als “stip aan de horizon”. In dit plan is juist een aanpak uitgewerkt die bottom-up initiatieven en topdown regie en monitoring combineert, en dus start vanuit de praktijk: een visie op het doorvoeren en borgen van verbeteringen. Dit is in lijn met het advies van ABDTOPconsult¹¹. De conclusie van het advies luidde:

“Een goede informatiehuishouding en –voorziening is essentieel voor een goed functioneren van het VTH-stelsel in het milieudomein. Alleen samen met de informatie van de partners in de strafrechtketen kunnen in landelijke en regionale afstemmingsoverleggen de juiste prioriteiten en de benodigde inzet worden bepaald. Door een combinatie van bottom-up aanpak en top-down bestuurlijke regie en monitoring wordt recht gedaan aan de uitgangssituatie waarin met name de omgevingsdiensten zich bevinden. Alle bestuurlijke partners dienen meer dan nu het geval is, binnen de bestaande verantwoordelijkheden van het VTH-stelsel in het milieudomein, hun verantwoordelijkheid te nemen. Door deze acties op te pakken, lijkt verder uitwerking naar visievorming in een tweede fase niet nodig.”

¹¹ ABDTOPconsult heeft eind 2022 een verkenning uitgevoerd naar de noodzaak tot het opstellen van een visie op de informatievoorziening van het VTH stelsel.

Dit programmaplan maakt inzichtelijk hoe door een combinatie van bottom-up aanpak en top-down bestuurlijke regie en monitoring de acties worden opgepakt die leiden tot een goede informatievoorziening.

Actielijnen

Om te komen tot een goede informatievoorziening van het VTH-stelsel is een aanpak ontwikkeld met vijf samenhangende actielijnen:

1. Het leggen van een fundament door het informatielandschap te beschrijven ('funderen')
Het informatielandschap beschrijft de informatievoorziening van het VTH-stelsel en geeft een duiding van de relevantie, kwaliteit en samenhang. Dit maakt duidelijk in welke context de ontwikkeling en organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel plaatsvindt, waar welke knelpunten bestaan, welke bestaande systemen en registers benut of verbeterd kunnen worden en of er hiaten zijn;
2. Verbeteren
Het daadwerkelijk oplossen van knelpunten en doorvoeren van verbeteringen en waar mogelijk het ICT landschap rationaliseren door te komen tot een reductie van het aantal gebruikte systemen en applicaties.
3. Adviseren
Het helpen van andere stelselpartijen bij vraagstukken die een relatie hebben met de informatievoorziening, als dit een relatie heeft met de doelen van het IBP VTH.
4. Organiseren duurzame Informatievoorziening ('organiseren')
Het duurzaam organiseren van menskracht, kennis en aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel. Verbetering van de informatievoorziening is geen 'snel' onderwerp in de zin van snelle resultaten. Een aantal van de verbeterinitiatieven zal de looptijd van het IBP VTH overschrijden. Vandaar dat in dit plan ook aandacht is ingeruimd voor het ontwikkelen van voorzieningen (of aansluiten bij bestaande voorzieningen) die de in gang gezette ontwikkeling borgen.
5. Veranderen
Het actief betrekken van de partijen in het stelsel bij de ontwikkeling van de informatievoorziening zodat het draagvlak ontstaat dat nodig is om de verbeteringen door te voeren.

Benodigde investeringen

Het feit dat sprake is van versnippering, zowel inhoudelijk als technisch, en dat verbeteringen direct impact hebben op de bedrijfsvoering van omgevingsdiensten en andere partijen, maakt dat er behoorlijke investeringen nodig zijn. Deze kosten komen deels voor rekening van het IBP VTH, maar deels ook voor rekening van de deelnemende partijen in het IBP, met name omgevingsdiensten en daarmee ook provincies en gemeenten als bevoegd gezag. In 2023 worden die kosten gedekt uit de het budget voor het IBP VTH (programmakosten) en de SPUK (kosten omgevingsdiensten).

Op basis van een gedetailleerde uitwerking van deelprojecten zullen steeds de incidentele kosten inzichtelijk worden gemaakt. Ook zal pijler 3 in beeld brengen wat per onderdeel en voor de informatievoorziening als geheel de meerjarige cq structurele kosten zijn en voorstellen ontwikkelen ter dekking daarvan.

1. Doelen, resultaten en uitgangspunten

1.1 Inleiding

Het besef dat een goede informatievoorziening in en van het VTH-stelsel van belang is, is inmiddels alom aanwezig. Uit rapporten van de Algemene Rekenkamer (ARK) en de commissie Van Aartsen is nadrukkelijk gebleken dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. De samenwerking tussen partijen vlot niet voldoende en in het bijzonder de informatievoorziening die daarvoor nodig is, is niet adequaat op inhoud en organisatie en heeft dringend verbetering nodig.

Informatievoorziening is lappendeken

De informatievoorziening van het VTH-stelsel is op dit moment te typeren als een lappendeken. Er zijn verschillende definities van data, talloze ICT-systemen om data vast te leggen en te delen en er zijn tientallen initiatieven bij departementen, omgevingsdiensten en andere partijen in het stelsel, om het stelsel te verbeteren. Die initiatieven kunnen op zich nuttig zijn, maar hangen niet onderling samen en zijn daarom niet efficiënt en effectief op stelselniveau. Dat leidt onder andere tot de volgende problemen:

- In de uitvoering hebben vergunningverleners en toezichthouders een gebrekkige informatiepositie. Men heeft sommige informatie niet of het verkrijgen daarvan kost onevenredig veel tijd/capaciteit;
- De aard en omvang van geconstateerde milieucriminaliteit en -overtredingen is onbekend;
- Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van de inzet van instrumentarium om overtredingen en -delicten aan te pakken;
- Er bestaat geen integraal overzicht van toezicht en handhaving;
- Het gebrek aan informatie leidt niet alleen tot een gebrek aan inzicht, maar maakt ook dat de overheid niet adequaat kan bijsturen;
- Ook kan ongelijke behandeling van bedrijven optreden, zowel in de vergunningverlening als nadat een overtreding wordt geconstateerd.

1.2 Doelen en Resultaten



Pijler 3 voorziet in het versterken van de informatievoorziening van het VTH stelsel zodat de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen worden opgevolgd en een robuuste organisatie ontstaat van de informatievoorziening van het stelsel.

Van essentieel belang daarbij is dat er een eenduidige set van data wordt ontwikkeld die door alle (of meerdere) partners in de keten gebruikt wordt en dat afspraken worden gemaakt over ICT standaarden voor opslag, ontsluiting, uitwisseling en presentatie van data en informatie.

Daardoor worden partijen in de keten in staat gesteld om data uit te wisselen (aanleveren en ontvangen) ten behoeve van een adequate informatiepositie. Dat komt vergunningverlening, toezicht en handhaving door bevoegd gezagen, omgevingsdiensten, Rijksinspecties en opsporingsdiensten ten goede. Een adequate informatiepositie voor alle partijen uit het stelsel, burgers, bedrijven, etc. leidt tot adequate vergunningverlening en succesvolle toezicht en handhaving door Omgevingsdiensten, Rijksinspecties en opsporingsdiensten. Het faciliteert kennisopbouw- en deling en zichtbare kwaliteit en consistentie in de uitvoering van de VTH taken

De opgave van de pijler Informatievoorziening is er voor zorgen dat:

1. het stelsel (ic de - gezamenlijke - partijen behorende tot het stelsel) in staat is om de geconstateerde knelpunten op het gebied van informatievoorziening op te lossen;
2. samenhang ontstaat in het oplossen van knelpunten en verbeteracties voor de toekomst;
3. er (politiek en bestuurlijk) draagvlak is en kracht ontstaat voor het doorvoeren van verbeteringen in de informatievoorziening en -uitwisseling en de daarbij behorende datakwaliteit op stelselniveau én op decentraal en regionaal niveau;
4. het stelsel in staat is om de organisatie van de informatievoorziening op stelselniveau te coördineren en te organiseren;

Dit moet vervolgens kunnen leiden tot:

1. landelijk inzicht in de milieurisico's en de naleving van alle bedrijven (en hun activiteiten, zodat prioriteiten in de uitvoering op deze analyses worden gebaseerd;
2. kennis over de effectiviteit van de inzet van VTH-instrumenten, zodanig dat onderbouwd keuzes gemaakt kunnen worden voor de inzet van die instrumenten, om de effectiviteit van de inzet te vergroten;
3. een adequate informatiepositie voor alle partijen uit het stelsel, burgers, bedrijven, etc.;
4. adequate vergunningverlening en succesvolle toezicht en handhaving door Omgevingsdiensten, Rijksinspecties en opsporingsdiensten;
5. zichtbare kwaliteit en consistentie in de uitvoering van de VTH-taken;
6. kennisopbouw- en deling.

1.3 Actielijnen

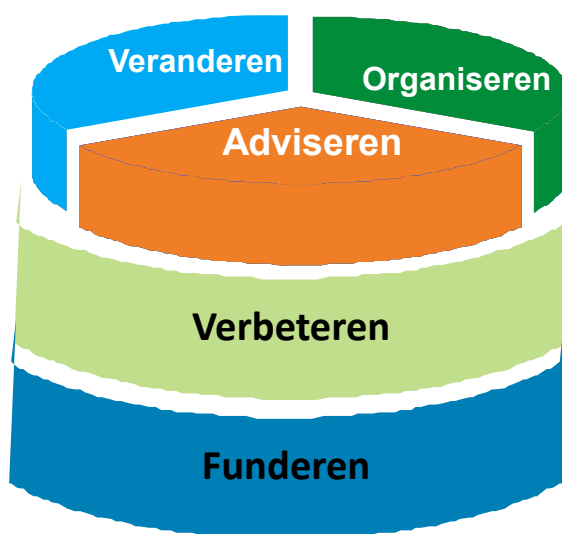
De IBP VTH Pijler Informatievoorziening staat in het teken van verbeteren en optimaliseren van de (organisatie van) de informatievoorziening van het VTH-stelsel. Daarbinnen zijn vijf actielijnen te onderkennen:

1. Het leggen van een fundament door het huidige informatielandschap te beschrijven ('funderen')
Het informatielandschap beschrijft de informatievoorziening van het VTH-stelsel en geeft een duiding van de relevantie, kwaliteit en samenhang en geeft een startpositie voor het organiseren van verbetering en het ontwikkelen van informatiestandaarden en afspraken over gegevensuitwisseling. Bovendien maakt het landschap duidelijk in welke context de ontwikkeling en organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel plaatsvindt, en welke bestaande systemen en registers benut kunnen worden;
2. Verbeteren
Het daadwerkelijk oplossen van knelpunten en doorvoeren van verbeteringen en indien mogelijk het geven van adviezen over het rationaliseren van het ICT landschap;



3. Adviseren
Het helpen van andere stelselpartijen (en IBP pijlers) bij vraagstukken die een relatie hebben met de informatievoorziening, als dit een relatie heeft met de doelen van het IBP VTH.
4. Organiseren duurzame Informatievoorziening ('organiseren')
Afspraken over data en datadefinities en over ICT standaarden moet worden geborgd in de keten en vooral in de organisaties van de ketenpartijen zelf. Het duurzaam organiseren hiervan vraagt om verankering van menskracht, kennis en aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel.
5. Veranderen
Het actief betrekken van de partijen in het stelsel bij de ontwikkeling van de informatievoorziening zodat het draagvlak ontstaat dat nodig is om de verbeteringen door te voeren.

Schematisch komt dit als volgt tot uitdrukking.



Figuur 2: actielijnen

De activiteiten per actielijn zijn in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

1.4 Uitgangspunten

Deze aanpak is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Het IBP VTH-thema Informatievoorziening is gebaseerd op aanbeveling 6 van de commissie Van Aartsen, de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en ABD TOP-consult en de moties van de Tweede Kamer;
2. De huidige opzet en werking van het stelsel zijn het vertrekpunt voor het verbeteren van de kwaliteit en organisatie van de informatievoorziening;
3. Het IBP VTH, en dus pijler 3, hanteert als scope de fysieke leefomgeving als geheel en daarmee de Omgevingswet.
4. De aanpak is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en organisatie van de informatievoorziening van het gehele VTH-stelsel; de aanpak heeft betrekking op het optimaliseren van de informatievoorziening op stelselniveau.
5. Alle deelnemers uit het stelsel kunnen en moeten een bijdrage leveren; het doorvoeren van verbetering in de informatievoorziening vindt plaats door partijen uit het stelsel, op instigatie van IBP VTH pijler 3;
6. IBP VTH pijler 3 ontwikkelt zelf geen informatiesystemen. Een eventuele uitzondering hierop zijn voorzieningen die zorgdragen voor een stelsel brede toepassing na afronding van het IBP VTH;
7. IBP VTH pijler Informatievoorziening voert regie namens de bestuurlijke partners in het IBP VTH. Pijler 3 stelt kaders en geeft richting aan de verbetering van de informatievoorziening van het VTH stelsel. Pijler 3 stimuleert, faciliteert en adviseert partijen om verbeteringen daadwerkelijk door te voeren.



8. Voor het IBP VTH is een looptijd voorzien van 2 jaar. Niet alle activiteiten uit dit plan zijn dan afgerond. Activiteiten die bij opheffing van het IBP VTH nog niet zijn afgerond worden overgedragen aan de dan daarvoor beschikbare organisaties. Gedurende de looptijd van het programma worden daar afspraken over gemaakt.



De informatievoorziening ondersteunt ook partijen van buiten het stelsel. Bijvoorbeeld een burger die een melding wil doen en inzicht wil hebben in de veiligheid van zijn leefomgeving, crisisorganisaties die bij rampen informatie nodig hebben over bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen, etc. Ook is vanuit de politiek interesse in gegevens over de leefomgeving. Daarbij beperkt die interesse zich niet tot informatie over de kwaliteit van de uitvoering in het stelsel maar is juist informatie met feitelijkheden over de leefomgeving van belang. Verder hebben maatschappelijke vraagstukken steeds vaker een domein overstijgend karakter waardoor een grotere vraag ontstaat naar informatie uit aanpalende domeinen.

Zonder adequate organisatie van de informatievoorziening op alle niveaus (juridisch tot operatie) functioneert het stelsel (en de daarin besloten partijen) niet of onvoldoende maar kunnen ook partijen van 'buiten' het stelsel onvoldoende handelen.

2.2 Samenhang met andere IBP VTH onderdelen

Informatievoorziening raakt vrijwel alle pijlers van het IBP VTH. Op dit moment is de volgende samenhang voorzien:

- Pijler 1 Robuuste Omgevingsdiensten
 - Robuustheid heeft ook betrekking op de organisatie en financiering van de informatievoorziening. Robuuste omgevingsdiensten hebben immers een robuust informatie- en ICT landschap nodig, dat hen in staat stelt om het uitvoerend en beleidsmatig werk te doen. Pijler 3 kan hierbij adviseren;
- Pijler 2 Bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving
 - Wat informatiedeling betreft vallen het bestuursrecht en het strafrecht onder andere regimes. Uitgezocht moet worden welke data zij nodig hebben van elkaar (of andere partijen) om zowel het eigen werk te doen als de keten te faciliteren;
 - Monitoring en uitvoering vragen om informatie. Afstemming is nodig m.b.t. de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld om dit mogelijk te maken;
 - De effectiviteit van inzet van instrumentarium is onderdeel van pijler 2. Pijler 3 levert een bijdrage aan het inzichtelijk maken van de informatie die nodig is om de effectiviteit te kunnen beoordelen.
- Pijler 4 Kennisinstructuur
 - Voorzieningen die betrekking hebben op inzicht in het functioneren van het VTH-stelsel (zowel actueel als historisch), zoals een analyse-voorziening of het ontsluiten van gegevensbronnen voor onderzoek, hangen nauw samen met het verbeteren van informatievoorziening van het stelsel. Het is van belang dat de eisen vanuit de pijler Kennisinstructuur aan de informatievoorziening duidelijk worden;
- Pijler 5 Onafhankelijk Toezicht en uitvoering
 - Het opstellen van één risicoanalyse en uitvoerings- en handavingsplan stelt eisen aan de informatievoorziening. Welke data zijn benodigd, welke data zijn uniek voor een individuele partner, welke zijn van gedeeld belang? Nader uit te zoeken welke dit zijn;
- Pijler 6 Monitoring kwaliteit Milieutoezicht
 - Monitoring vraagt om informatie. Afstemming is nodig mbt de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld om monitoring mogelijk te maken.
 - Met het beschikbaar komen van (realtime) data kan monitoring wellicht meer continu in plaats van periodiek plaatsvinden.

In de opzet van de pijler Informatievoorziening is rekening gehouden met het uitzoeken van voornoemde samenhang.





3. Actielijnen

In dit hoofdstuk worden de actielijnen uitgewerkt in concrete activiteiten. De activiteiten worden indien nodig na een eerste verkennings- of definitiefase verder uitgewerkt.

3.1 Funderen

Het is noodzakelijk om overzicht te hebben over de noodzakelijke en gewenste verbetering van de informatievoorziening van het VTH-stelsel. Het gaat bij funderen om een beschrijving van de context waartegen besluitvorming over het oplossen van knelpunten van nu én over de informatiseringsvraagstukken van morgen kan plaatsvinden. Dit vormt de basis (voor afspraken) waarmee de informatievoorziening van het stelsel vorm kan krijgen.

Door het ontwikkelen van inzicht en overzicht in de noodzakelijke veranderingen ontwikkelt zich eveneens een 'mentaal model' als voorbereiding op de verandering die komen gaat.

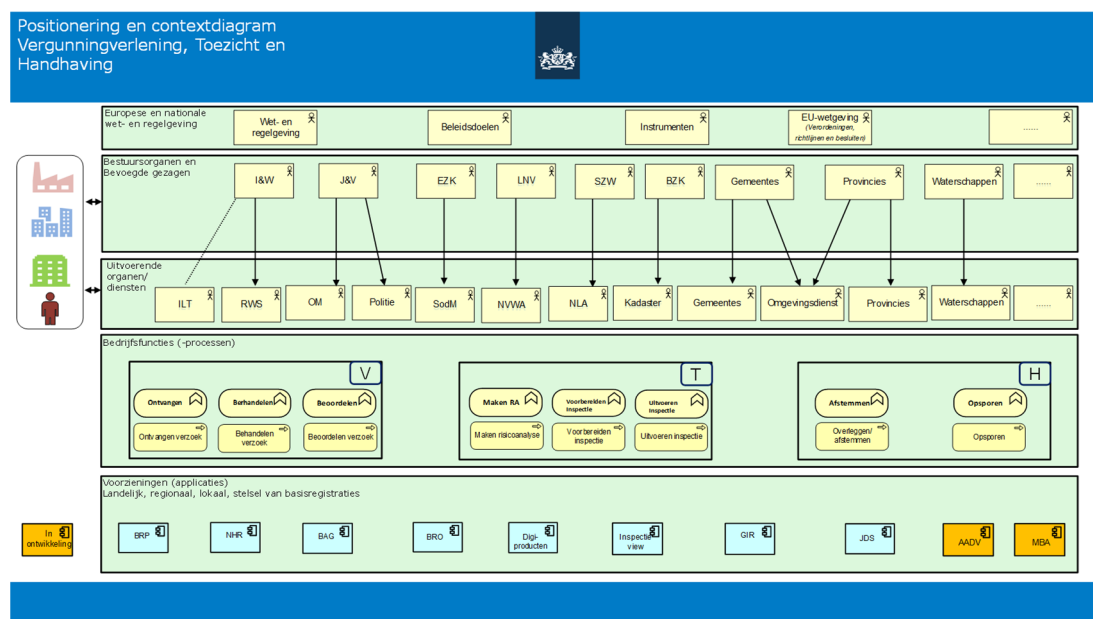
Funderen bestaat uit drie onderdelen, namelijk:

1. Informatielandschap VTH stelsel ontwikkelen;
2. Juridisch kader VTH-stelsel stelsel analyseren;
3. Stelselafspraken opstellen.

Informatielandschap VTH stelsel ontwikkelen

Het informatielandschap beschrijft de huidige (organisatie van de) informatievoorziening van het VTH stelsel. Het landschap is nodig om overzicht en inzicht te verkrijgen, met analyse van knelpunten en problemen. Vanuit zo'n beeld zodat gericht aan verbetering van de informatievoorziening kan worden gewerkt. Het informatielandschap maakt inzichtelijk wat de informatiebehoefte is van betrokkenen in het stelsel, wat nodig is om aan die informatiebehoefte tegemoet te komen en welke ICT-voorzieningen daarbij passen.

Hieronder staat een eerste schematisch overzicht van de opbouw van het informatielandschap.

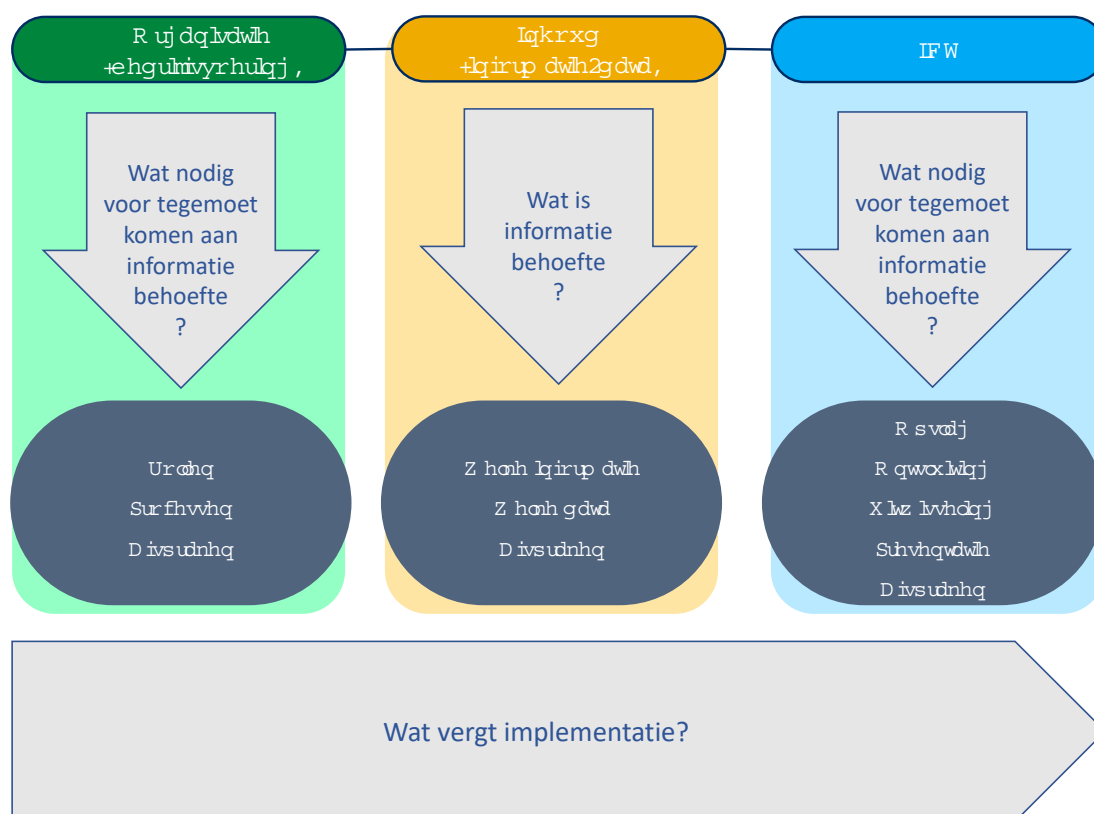


Het opstellen van het informatielandschap gebeurt in 3 stappen:



1. Het beschrijven van de samenhang van gegevensverzamelingen en hun beheer, kwaliteit en gebruik (waarvoor, wanneer en door wie);
2. Het beschrijven van de samenhang van taken, rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de informatievoorziening van het stelsel;
3. Het uitvoeren van een GAP-analyse zodat inzichtelijk wordt wat er nodig is om stappen te zetten naar een verbeterde informatievoorziening van het stelsel. Verbeter- en knelpunten: het plotten van de reeds geconstateerde knel- en verbeterpunten op het ontstane IV-landschap;

In het zetten van deze stappen wordt gebruikt gemaakt van deskresearch, interviews met direct betrokkenen en groepsbijeenkomsten.



Het resultaat wordt, waar mogelijk voorzien van financiële consequenties, ter bespreking en goedkeuring voorgelegd aan de Stuurgroep IBP VTH.

Juridisch kader VTH-stelsel Milieu analyseren

Het doel van deze analyse is inzicht krijgen in wat in de relevante wet- en regelgeving is opgenomen voor het verkrijgen/ontvangen, verwerken, opslaan en delen/uitwisselen/openbaar maken van gegevens tussen de betrokken overheidsorganisaties onderling en met de overige partijen (bedrijfsleven/burgers) die een rol spelen in het VTH-stelsel. Hiermee wordt duidelijk of er knelpunten zijn voor een soepele uitwisseling, aan welke verplichtingen moet worden voldaan en of aanpassing van wet- en regelgeving nodig is voor of kan bijdragen aan de nodige verbeteringen.

De analyse omvat vier stappen.



1. Verplichtingen: Het maken van een overzicht van de voor de organisatie van de informatievoorziening relevante wet- en regelgeving (reeds geldende verplichtingen tot actieve openbaarmaking, delen, uitwisselen enz.) en het verzamelen van op dit vlak reeds uitgevoerde analyses.
2. Het analyseren van de uit de wet- en regelgeving voortvloeiende beperkingen voor het verkrijgen/ontvangen, verwerken, opslaan en delen/uitwisselen/openbaar maken van gegevens en het verzamelen van op dit vlak reeds uitgevoerde analyses.
3. Het beoordelen van wat er in de wet- en regelgeving is opgenomen (blijkens 1 en 2) in relatie tot de huidige werkwijzen (i.s.m. met traject Informatielandschap);
4. Het opstellen van een advies met betrekking tot de organisatie en implementatie van de reeds geldende verplichtingen en een analyse bestaande beperkingen waarbij ook een doorkijk naar verplichtingen in Europese regelgeving die eraan komen met eventueel voorstellen voor het aanpassen van wet- en regelgeving.

Bij deze stappen wordt gebruikt gemaakt van deskresearch, interviews met direct betrokkenen en groepsbijeenkomsten. Met behulp van enkele casussen wordt ook e.e.a. concreet gemaakt. In de praktijk vindt veel gegevensdeling plaats op basis van onderling afgesproken convenanten, aansluitovereenkomsten, etc. Deze vallen in eerste aanleg niet onder de juridische analyse. Indien echter blijkt dat het nuttig is het gebruik hiervan te onderzoeken zal dat in een vervolgstap plaatsvinden.

Het resultaat wordt voorgelegd aan de Stuurgroep IBP.

Stelsel afspraken opstellen

Deze activiteit heeft betrekking op het (al dan niet wettelijk) vastleggen van de afspraken en condities waartegen de informatievoorziening van het VTH-stelsel georganiseerd wordt of kan worden. De afspraken vormen tevens de bouwsteen voor de toekomstige organisatie van de informatievoorziening van het stelsel en daarmee de basis voor bijvoorbeeld het data gedreven kunnen werken, krijgen van inzicht of meten van effectiviteit. De basis voor deze activiteit is het informatielandschap VTH.

Voorbeelden van dergelijke afspraken zijn:

- Afspraken over benodigde set data, data definities en datamodellen alsmede datakwaliteit
- Standaarden voor het registreren, delen en gebruiken van data/gegevens;
- Protocollen voor gegevensdeling;
- Afspraken voor toepassing en beheer van standaarden en protocollen;
- Vaststellen van een minimale dataset waarover de stelselpartners dienen te beschikken;

Deze activiteit start na het beschikbaar komen van het informatielandschap VTH. Het opstellen van standaarden/protocollen etc. vindt bij voorkeur en zoveel mogelijk in samenhang met een realisatieproject. De activiteit kent grofweg de volgende stappen:

1. Benoemen behoefte en urgentie aan standaarden/protocollen/etc. op basis van informatielandschap;
2. Bepalen ideale realisatie route;
3. Realiseren ism realisatie project;
4. Opleveren standaard/protocol/etc;
5. Vaststellen en in beheer nemen.

Standaarden/protocollen/etc. met een stelselbrede werking worden aan de Stuurgroep IBP VTH voorgelegd.

Activiteit	Resultaten	Betrokkenen	Datum gereed
Informatie-landschap	○ Inzicht in de samenhang en organisatie van de huidige informatievoorziening; ○ Knelpunten in de huidige informatievoorziening;	Alle partijen uit het stelsel	Q2 2023



	○ Verbetermogelijkheden voor de huidige informatievoorziening; ○ Portfolio van activiteiten voor 2023 en verder.		
Juridisch kader VTH-stelsel Milieu analyseren	○ Inzicht de voor de informatievoorziening van het VTH-stelsel relevante wet- en regelgeving; ○ Inzicht in de plichten, beperkingen en mogelijkheden voor de organisatie van de informatievoorziening; ○ Advies over de toepassing van wet- en regelgeving in de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel.	○ Traject wordt uitgevoerd ism Pijler 2 ○ Alle partijen uit het stelsel	Q1 2023
Stelsel afspraken opstellen	○ Vastgestelde standaarden/protocollen/etc. die de werking van de informatievoorziening van het VTH-stelsel beschrijven; ○ Hiervoor worden gesprekken gevoerd met andere pijlers ○ En wordt zoveel mogelijk aangesloten bij, gebruik gemaakt van wat al bestaat of ontwikkeld is	○ Traject wordt uitgevoerd ism realisatie-trajecten; ○ Alle partijen uit het stelsel.	Start in Q2 van 2023.

3.2 Verbeteren

De actielijn Verbeteren betreft het doorvoeren van verbeteringen in de informatievoorziening van het VTH stelsel. Pijler 3 voert hierop regie, en identificeert, stimuleert of ondersteunt projecten of programma's die een bijdrage leveren aan het behalen van de doelstellingen van het IBP VTH. Daarmee wordt een projectportfolio gevormd.

Pijler 3 voert in principe zelf geen projecten uit. Projecten uitvoeren cq. het daadwerkelijk oplossen van knelpunten en doorvoeren van verbeteringen doen partijen zelf. Daarover worden per project afspraken gemaakt met de stelselpartijen.

Wel doet pijler 3 het portfoliomanagement. Dat wil zeggen het afwegen, selecteren en prioriteren van de meest waardevolle activiteiten, waaronder projecten en programma's. Rekening houdend met de beschikbare middelen, waaronder geld en capaciteit, gericht op het realiseren van de strategische doelen.

Portfoliomanagement is in die zin een sturings- en beheersingsinstrument voor het IBP VTH. Daarbij gaat het om prioritering, samenhang tussen projecten organiseren, financieel- & risicomanagement, gebruik van business cases en planning. Ook het uitvoeren van toetsen (bijvoorbeeld een gateway-review of een haalbaarheidstoets) valt onder het portfoliomanagement.

De basis van het IBP VTH portfolio ligt in:

1. De bij aanvang van het IBP VTH door partijen geduide urgentie om snel knelpunten op te lossen of verbeteringen door te voeren;
2. De knel- en verbeterpunten die voortvloeien uit het informatielandschap VTH.

Om de samenhang in de ontwikkeling van de informatievoorziening te borgen, vallen alle trajecten die voortvloeien uit voornoemde punten onder het portfolio van projecten die met ondersteuning van het IBP VTH



worden uitgevoerd. Het portfolio zelf is dynamisch van aard, er kunnen trajecten bij komen of afvallen. Wat in dit plan voor 2023 is opgenomen, is dus een momentopname.

Deze actielijn is gestart met het opzetten van portfoliomanagement, en vervolgt vanaf Q2 in 2023 met de uitvoering van portfoliomanagement. Dat wil zeggen dat regie wordt gevoerd op projecten die door andere stelselpartijen worden uitgevoerd.

Hierna zijn de nu bekende trajecten kort beschreven. Waar mogelijk is inzicht in de planvorming van het betreffende onderdeel kort opgenomen.

Verbeteren datakwaliteit

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het gebrek aan informatie niet alleen leidt tot een gebrek aan inzicht, maar ook maakt dat de overheid niet adequaat kan bijsturen. Resultierend in ineffectief beleid en ongelijke behandeling van bedrijven. Correcte informatievoorziening is noodzakelijk voor het effectief uitoefenen van toezicht en het garanderen van aansluiting op de strafrechtketen.

Het verbeteren van datakwaliteit wordt aangevlogen via drie projecten: datakwaliteit voor vergunningverlening, voor toezicht en voor handhaving. Uiteraard wordt de onderlinge samenhang niet uit het oog verloren. Na vaststelling in de stuurgroep van de projectplannen worden deze opgenomen in het portfolio.

Datakwaliteit toezicht

Voor het verbeteren van de datakwaliteit toezicht en het gebruik van Inspectieview is een projectplan opgesteld en vastgesteld in de stuurgroep in november 2022. Dit is toegevoegd aan het portfolio. Uit rapporten van de ARK en Cie van Aartsen is gebleken dat het gewenst is om data in het toezichtsdomein beter met elkaar te delen. Inspectieview lijkt zich daarvoor goed te lenen maar het gebruik van Inspectieview moet verbeterd worden. Beter gebruik van Inspectieview is vrijwel onmogelijk als de data die via Inspectieview beschikbaar komt onvolledig of onjuist is. Daarom is ervoor gekozen om verbeteren gebruik Inspectieview te combineren met het traject dat zorg draagt voor de verbetering van de datakwaliteit voor toezichtsinformatie.

Vanuit pijler 3 worden thans een aantal pilots gestart die onderzoeken welke data(kwaliteit) er nodig is om samen te werken binnen het stelsel op concrete onderwerpen. Op dit moment zijn als pilot in beeld: Afvalbedrijven, Tata Steel, mest, gewasbeschermingsmiddelen en HFK's. De onderwerpen voor de pilots zijn aangeleverd door de stelselpartners.

Datakwaliteit handhaving

Bij het Openbaar Ministerie start najaar 2022 een traject om de registratie van rechtspersonen te verbeteren. Daar zal vanuit pijler 3 op aangesloten worden door een inventarisatie "datakwaliteit handhaving" te starten. Hier zal worden bezien of er ook nog andere datakwaliteit issues zijn of andere vraagstukken met betrekking tot de informatievoorziening. Onderdeel van deze inventarisatie is ook de samenhang met het traject voor Datakwaliteit Toezicht waarbij wordt bekeken of dit traject niet ook voor de bestuursrechtelijke danwel strafrechtelijke handhaving de datakwaliteit problematiek oplost.

Datakwaliteit vergunningen

In het stelsel lopen reeds diverse initiatieven die (mede) tot doel hebben om de datakwaliteit van vergunningen te verbeteren. De bekendste is de Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). Deze wordt ontwikkeld door DCMR, OD Zuid-Holland en Provincie Zuid-Holland. Het concept dat in de AADV besloten ligt, omvat meer dan alleen digitalisering van vergunningen. Veel eerder betreft de doorvoering van dit concept een



omkering in cq van de processen met betrekking tot vergunningverlening en toezicht. Het programma AADV maakt voor de vergunningverlening een innovatieve ontwikkeling mogelijk. De uiteindelijke resultaten zijn:

- Een betere informatiepositie door digitalisering van de vergunning(verlening).
- Een werkwijze gebaseerd op het altijd actueel houden van het voorschriftenpakket voor een bedrijf.
- Een robuuste vergunning die meer flexibiliteit biedt aan bedrijven.
- Meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijf in de focus op de aanvraag.
- Een toetsende rol voor de overheid.

Momenteel vindt er, in opdracht van het BOB, een onderzoek plaats naar de mogelijkheid om dit concept voor alle Omgevingsdiensten door te ontwikkelen. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. In het verleden zijn ook andere concepten ontwikkeld betreffende de omgang met vergunningen (aanvragen, inzien, Beter Ontsluiten Milieuvergunningen, etc.). In de context van het informatielandschap en het portfoliomanagement zal worden bekeken hoe de doorontwikkeling van de AADV past in de verbetering van de informatievoorziening van het VTH-stelsel.

LBR en GIR (vanuit BRZO+)

De Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) is een online inspectiedatabase. De GIR stelt inspectieteams in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedelnemer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier. GIR 2.0 is het systeem dat is gebaseerd op een nieuwe datagedreven inspectiemethodiek voor Brzo-bedrijven, de Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR). Het gedachtengoed, danwel elementen uit LBR kunnen mogelijk zeer waardevol zijn voor het portfolio. Dit zal worden onderzocht.

In relatie tot de GIR is een aantal zaken relevant om nader te onderzoeken, zoals het gebruik van GIR voor niet BRZO-inspecties of de aansluiting van GIR op bijvoorbeeld inspectieview en de inbedding van de GIR in het informatielandschap. Het is de intentie om hierover met de BRZO+ in gesprek te gaan en te verkennen op welke manier de GIR in het VTH-stelsel kan of moet functioneren.

Gezamenlijke data-analyse omgeving

De essentie van een gezamenlijke data-analyse omgeving is dat in deze omgeving op eenvoudige wijze inzicht kan worden gegeven en verkregen over aspecten (stand van zaken, aantallen vergunningen, inspecties, etc.) van het VTH-stelsel. Dit concept moet nog verder worden uitgewerkt, maar is sowieso afhankelijk van het beschikbaar krijgen van de juiste data. In de het traject om de datakwaliteit voor Toezichtsinformatie te verbeteren, is daarom óók een experiment opgenomen om op stelselniveau data uit het toezichtsdomein te analyseren. In het toezichtsdomein is immers al een centrale voorziening aanwezig: Inspectieview.

Met de ervaring uit het toezichtsdomein in het achterhoofd en de kennis uit het informatielandschap beschikbaar wordt in het 2^e kwartaal van 2023 een definitiestudie gestart naar de opzet en werking van een gezamenlijke data-analyse omgeving.

Definitiestudie Basisregister voor Inrichtingen en Milieubelastende activiteiten

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het begrip Milieubelastende activiteit (MBA's) van toepassing. Verwacht wordt dat dit een belangrijke basis is voor vastlegging van vergunningen en toezicht informatie. In het adviesrapport van ABD Top Consult is, om eenduidige definitie en van registratie van



gegevens te borgen, de idee geopperd om een basisregister voor Inrichtingen en MBA's te ontwikkelen. De opzet en werking van zo'n register zal worden onderzocht.

Inmiddels is vanuit pijler 3 een definitiestudie gestart. Hier wordt gekeken naar de opzet en werking van een register voor Inrichtingen en MBA's. Daarbij wordt ook bekeken of gebruik of doorontwikkeling van bijvoorbeeld het Register Externe Veiligheid (REV) een oplossing kunnen bieden. Het resultaat van de definitiestudie is bepalend voor het vervolg. De definitiestudie wordt voorgelegd aan de stuurgroep.

Publiceren inspectierapporten en uitvoeringsplannen voor IPPC bedrijven

Dit betreft allereerst een verkenning samen met pijler 2 naar de publicatie van inspectierapporten en uitvoeringsplannen. Met de uitvoering van deze verkenning wordt gestart nadat de juridische analyse (paragraaf 3.1.2) is afgerond. Daarbij wordt dan tevens afgewogen of het vraagstuk van openbaarmaking zich beperkt tot inspectierapporten en uitvoeringsplannen, of een grotere reikwijdte heeft.

Activiteit	Resultaten	Betrokkenen	Datum gereed
Verbeteren data-kwaliteit	V: ○ Inzicht in en aanpak van datakwaliteit Vergunningverlening ○ Inzicht in mogelijkheden digitalisering via AADV	○ Alle partijen uit het stelsel ○ OD'en, gemeenten en provincies	○ Q3 2023
	T: ○ Plan van aanpak (vastgesteld) ○ Pilots	Alle partijen uit het stelsel.	○ Q4 2022 ○ Ntb
	H: ○ analyse verbeteren datakwaliteit Handhaving en evt aanpak voor vervolg.	Alle partijen uit het stelsel.	○ Q2 2023
LBR en GIR	○ Inzicht in toepassingsmogelijkheden van LBR en GIR ○ Inzicht in inbedding GIR in het stelsel	Alle partijen uit het stelsel, BRZO+	Ntb
Gezamenlijke data-analyse omgeving	Inzicht in de opzet en werking van een data-analyse omgeving voor het VTH stelsel	Alle partijen uit het stelsel.	Q3 2023
Definitiestudie Basisregister voor Inrichtingen en MBA	Inzicht in de noodzaak, opzet en werking van een register voor Inrichtingen en MBA's	Alle partijen uit het stelsel	Q2 2023
Publiceren inspectierapporten en uitvoerings-	Inzicht in de noodzaak, opzet en uitvoering van het openbaar maken cq publiceren van o.a. inspectierapporten en uitvoeringsplannen	Alle partijen uit het stelsel	ntb



plannen IPPC bedrijven			
-----------------------------------	--	--	--

3.3 Adviseren

Gegeven de rolopvatting van de pijler Informatievoorziening is het van belang dat de stelselpartijen en de andere pijlers van het IBP VTH gebruik kunnen maken van de kennis en kunde inzake informatiekundige vraagstukken die binnen de pijler Informatievoorziening aanwezig is. Daarnaast is het van belang dat de pijler zelf kan adviseren over gewenste en noodzakelijke verandering ten behoeve van de verbetering van de informatievoorziening in het VTH stelsel en de samenhang met andere thema's uit het IBP VTH.

Advisering vanuit de pijler Informatievoorziening gaat over de volgende soort vraagstukken:

1. Besteding van financiële middelen;
2. De informatievoorziening die benodigd is om de effecten van handhaving te kunnen monitoren;
3. Beantwoording van kamervragen/moties;
4. Het openbaar maken van handhavingsverslagen, milieuvergunningen, etc;
5. De mate waarin en wijze waarop verplichtingen ten aanzien van het voldoen aan afspraken over de organisatie van de informatievoorziening in wet- en regelgeving of convenanten moeten worden opgenomen (denk aan aansluiting op Inspectieview, stelselafspraken of datastandaarden);

Advisering is een activiteit die gedurende de gehele looptijd van het IBP VTH beschikbaar is.

Activiteit	Resultaten	Betrokkenen	Datum gereed
Adviseren	○ Hulp voor andere partijen uit het stelsel of pijlers van het IBP VTH ○ Betere samenhang in de door te voeren oplossingen en verbeteringen	Pijler 3	Nvt, hele looptijd

3.4 Organiseren

Deze actielijn is er op gericht om de organisatie van de informatievoorziening duurzaam te organiseren. Dat wil zeggen het organiseren van menskracht, kennis, financiering (behoefte en dekking) en aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel en verbinden van beleid en uitvoering op het gebied van informatievoorziening zowel tussen mensen als op inhoudelijke vraagstukken.

De ontwikkeling van de informatievoorziening is niet 'af' als het IBP VTH is afgerond. De kans is groot dat een aantal gesignaleerde verbeterpunten nog moet worden doorgevoerd. Bovendien moet de besturing van de informatievoorziening van het stelsel en onderdelen daarvan een structurele plaats krijgen.

Deze activiteit gebruikt de resultaten van de activiteit Stelselafspraken opstellen (paragraaf 3.1.3) en het portfoliomanagement.

De activiteit ken grofweg drie stappen:

1. Beschrijven en benoemen van de voorzieningen/afspraken/financiële middelen/etc. die nodig zijn om de informatievoorziening duurzaam te organiseren;
2. Het bepalen van de vorm/wijze waarin dat georganiseerd kan of moet worden;
3. Het implementeren van de gekozen organisatievorm.



Deze activiteit start tegen het einde van 2023.

Activiteit	Resultaten	Betrokkenen	Datum gereed
Organiseren	Adviesrapport over de inrichting van de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel.	Alle stelselpartijen	Q3 2024

3.5 Veranderen

Eerder is geconstateerd dat de aandacht en inzet voor informatievoorziening versnipperd is. In de uitvoering van de hiervoor beschreven activiteiten is daarom veel aandacht voor het samenbrengen van inhoud, mensen en organisaties van het stelsel opgenomen en het organiseren van voeding en draagkracht voor het verbeteren van de informatievoorziening.

Lang niet iedereen kan meedoen in het IBP VTH en de mensen die vanuit stelselpartijen betrokken zijn bij het IBP VTH kunnen niet altijd de relevante personen in hun organisatie goed bereiken. Bovendien zijn er in veel organisaties initiatieven waar het IBP VTH geen zicht op heeft en andersom ontbreekt kennis over het IBP VTH. Communicatie over het IBP VTH is dan ook essentieel om mensen, inhoud en organisaties aan elkaar te kunnen verbinden. Een belangrijke rol daarin is weggelegd voor de leden van het pijlerteam, die niet alleen inhoudelijk expertise leveren, maar ook kunnen schakelen met hun achterban voor aanvullende expertise, capaciteit voor het IBP en het doorvoeren van noodzakelijk geachte verbeteringen.

Om op het gebied van informatievoorziening alle betrokkenen en belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om op de hoogte te zijn van voor de informatievoorziening van het VTH stelsel relevante zaken (zoals wat het programma doet, wanneer en met wie en met welk resultaat, lokale ontwikkelingen met landelijke relevantie, etc.) of elkaar te kunnen vinden wordt gebruik gemaakt van de schakelfunctie die het IBP VTH opzet, in de vorm van een online (en offline) community. Om daar invulling aan te geven stelt het pijlerteam een apart communicatieplan op. Daarin is aandacht voor zowel een informerende als een wervende en enthousiasmerende aanpak. Pijler Informatievoorziening sluit op dit punt aan op de planvorming die voor het hele IBP VTH wordt gemaakt.



4. Risico's

In deze paragraaf zijn de belangrijkste risico's beschreven waarvan de beïnvloeding van het voordoelen van het risico buiten de invloedsferen van de uitvoering van dit plan liggen.

Risico	Kans	Impact	Effect	Maatregelen	Eigenaar
Aanleiding: Scope van het IBP VTH onvoldoende scherp afgebakend Risico: niet de juiste samenhang in oplossingen voor de informatievoorziening cq niet de juiste oplossingen Impact: de gesignaleerde problemen worden niet of later opgelost	3	5	15	1. Bij start programma/pijler de scope helder maken 2. Bij tussentijdse wijziging consequenties in planning en financiering doorrekenen en planvorming evt aanpassen	Stuurgroep IBP VTH Programmt P3
Aanleiding: krappe arbeidsmarkt Risico: capaciteit stelselpartijen onvoldoende Impact: het tempo van verbetering gaat omlaag, planningen worden niet gehaald	5	5	25	1. Tijdig capaciteitsvraag aan stelselpartijen in beeld brengen	Programmt P3
Aanleiding: het doorvoeren van verbeteringen in de informatievoorziening door stelselpartijen gebeurt niet of onvoldoende Risico: de informatievoorziening verbetert niet Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren	3	5	15	1. Met partijen bespreken op welke wijze zij ondersteund kunnen worden in het doorvoeren van verbeteringen 2. Bestuurlijke ruimte creëren voor meer slagkracht bij partijen	Programmt P3 Dir IBP VTH, Stuurgroep IBP VTH



5. Organisatie, werkwijze en planning

Dit hoofdstuk beschrijft de positionering van het team/programma, de rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen, rapportagelijnen, werkwijze en het capaciteitsbeslag. Bij het beleggen van de activiteiten is van het volgende uitgegaan:

- De in dit plan genoemde activiteiten worden programmatisch uitgevoerd;
- Het organiseren van verbinding tussen mensen en organisatieonderdelen is een belangrijk aspect in het vormgeven van de programmaorganisatie en werkwijze;

5.1 Organisatie

Stelselpartijen

De Informatievoorzieningsopgave is vooral een opgave van de partijen van het VTH-stelsel zelf. Informatievoorziening heeft immers betekenis voor het werk dat zij uitvoeren. Veel verbeteringen vinden plaats bij of kunnen niet zonder hun aansturing en medewerking worden uitgevoerd. De betrokkenheid van de stelselpartijen is niet alleen op IBP VTH niveau in klankbordgroepen e.d. maar ook binnen de pijler Informatievoorziening verankerd in het pijlerteam. Daarnaast kunnen stelselpartijen deelnemen aan klankbordgroep, reflectiegroepen of werkgroepen.

Programmamanager/pijlertrekker

De programmamanager is verantwoordelijk voor de uitvoering en aansturing van alle in dit plan genoemde activiteiten. De programmamanager bereidt bestuurlijke besluitvorming voor en onderhoudt de contacten met externe partijen en de bij de uitvoering van dit plan betrokken partijen. De programmamanager rapporteert aan de Programmadirecteur IBP VTH.

Pijlerteam

De programmamanager heeft een team waarin alle de achtergronden van alle relevante stelselpartijen vertegenwoordigd zijn. De leden van het team zijn voor bepaalde tijd (minimaal 4-8 uur per week) vrijgesteld en werken zonder last of ruggenspraak aan de gezamenlijke opgave van het VTH stelsel: de verbetering van de informatievoorziening die nodig is om een gezonde en veilige leefomgeving te kunnen realiseren en borgen. Alle leden van het team voelen dezelfde mate van verantwoordelijkheid en eigenaarschap over het doel en de resultaten van de pijler.

Een kleine groep teamleden -kernteam- is voor 50% of meer van hun tijd beschikbaar voor het IBP VTH pijler 3. Zij voeren inhoudelijk en procesmatig regie op de verbetering van de informatievoorziening van het stelsel en vormen daarmee het schakelpunt dat samenwerking, uitwerking, ondersteuning, advisering, etc. mogelijk maakt.

De overige teamleden leveren als materiedeskundige een inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming van de producten van pijler 3, spiegelen de acties en producten van het IBP VTH pijler 3 naar hun eigen context en zijn in staat om draagvlak, capaciteit en expertise in hun achterland te mobiliseren.

Klankbordgroep, werkgroepen, reflectiegroepen etc.



De programmamanager zorgt voor de totstandkoming van klankbord- en werkgroepen, reflectiegroepen en organiseert deze al dan niet in samenspraak met het IBP VTH.

Deze groepen worden gedurende het gehele programma ingezet voor afstemming, verificatie, inspiratie en reflectie.

- De klankbordgroep heeft een algemene advies- en reflectiefunctie voor het programma enerzijds en een informatie- en inspiratiefunctie vanuit het programma anderzijds. De klankbordgroep komt 1x per 6-8 weken bijeen.
- Reflectiegroepen worden specifiek samengesteld om een meervoudig perspectief op door het programma opgestelde adviezen of behaalde resultaten te krijgen.

Overige (externe) partijen

CIO-office IenW (irt mogelijke relatie met eisen voor grootschalige ICT projecten)

5.2 Werkwijze

Besturing

De activiteiten in het plan zijn op hoofdlijn beschreven. Waar nodig vindt nadere uitwerking voor de start van de activiteit plaats. Besluitvorming vindt plaats in het IBP VTH programmateam en de stuurgroep IBP VTH.

Aansturing van de activiteiten van de pijler Informatievoorziening vindt plaats door de programmamanager en/of een van de programmamleden.

Samenwerking met partijen

Naast de samenwerking binnen het pijlerteam zal aan partijen worden gevraagd uitvoering te geven aan de in gezamenlijkheid opgestelde plannen. De bijdrage van een partij kan gelegen zijn in het trekken van een project met stelsel brede uitstraling, het beschikbaar stellen van analyse capaciteit of het doorvoeren van veranderingen in de eigen organisatie of achterban. Per project worden hiervoor aparte afspraken gemaakt. Het uitvoeren van hele trajecten is als opdrachtnemer van het IBP. IBP pijler 3 acteert hierbij als opdrachtgever.

Bij het opstellen van het portfoliomanagement wordt deze werkwijze verder uitgewerkt.

De bij de pijler betrokken medewerkers spelen in het organiseren en mobiliseren van het 'thuisfront' een belangrijke rol.

Overleg & afstemming

IBP VTH programmateam overleg

Dit overleg bestaande uit de programmadirecteur en de 6 pijlertrekkers komt wekelijks bijeen.

Programma/pijlerteamoverleg

Het kernteam komt wekelijks bijeen. Het volledige pijlerteam komt tweewekelijks bijeen.

Opdrachtgeversoverleg

Minimaal 1x per maand vindt er met de programmadirecteur IBP VTH een voortgangs- en afstemmingsoverleg plaats.



Klankbordgroepen e.d.

De klankbordgroep komt 1x per 6-8 weken bijeen.

Een reflectiegroep komt slechts zeer gericht bijeen.

Rapportage & Risicomanagement

Het programmateam van pijler 3 levert driemaal per jaar een voortgangsrapportage tbv de voortgangsrapportage van het IBP VTH. In de rapportages wordt tevens een update gegeven van de voorziene risico's en daarop te nemen maatregelen. In het opdrachtgeversoverleg wordt maandelijks de voortgang besproken.

Het programma van pijler 3 wordt afgesloten met een eindrapportage.

Inzet & Bemensing

Het pijlerteam wordt bemenst met medewerkers van de volgende organisaties: Omgevingsdiensten (ic ODnl), Provincies (ic IPO), Gemeenten (ic VNG), de ILT, de NVWA, het Openbaar Ministerie, de Waterschappen (ic de UvW), het Ministerie van IenW en I-Interim Rijk.

De samenstelling van het pijlerteam is bij het opmaken van dit plan met betrokken partijen afgesproken, maar is fluïde. Gedurende de looptijd van het traject is een mix van adviseurs, projectleiders en materiedeskundigen nodig om de in dit plan beschreven activiteiten te kunnen uitvoeren. De verwachting is evenwel dat voor rollen als beleids- of informatie-adviseur of projectleider een minimale inzet van 2 dagen per week noodzakelijk is, e.e.a. afhankelijk van het betreffende onderwerp. Het is de intentie om adviseurs en projectleiders van deelnemende partijen te betrekken.

Bij de uitvoering van dit plan wordt over de periode tot en met einde 2024 de volgende inzet verwacht (inzet is indicatief):

Rol	Achtergrond	Naam	inzet per week
Programmamanager	Rijksoverheid		4 dagen
Infomatieadviseur/architect	Rijksoverheid		4 dagen
Informatie/beleidsadviseur	Rijksoverheid		4 dagen
Informatieadviseur/architect			4 dagen
Beleids/informatieadviseur	Rijksoverheid		2 dagen
(Beleids)adviseur			2 dagen
Juridisch adviseur	Rijksoverheid		2 dagen
Informatie/beleidsadviseur			4 dagen
Communicatie/omgevingsmanager			3 dagen
Ondersteuning			3 dagen
Projectmanager Data Toezicht	ILT		2-3 dagen
Projectmanager(s) (2 á 3)			ntb
Materiedeskundige/verbinder	Gemeenten		1,5 dagen
Materiedeskundige/verbinder	Gemeenten		ntb



Materiedeskundige/verbinder	Omgevingsdiensten		ntb
Materiedeskundige/verbinder	Omgevingsdiensten		ntb
Materiedeskundige/verbinder	NVWA		ntb
Materiedeskundige/verbinder	Provincies		ntb
Materiedeskundige/verbinden	Rijkswaterstaat		ntb
Materiedeskundige/verbinder	Provincies		ntb
Materiedeskundige/verbinder	Provincies		ntb
Materiedeskundige/verbinder	OM		ntb
Materiedeskundige/verbinder	OM		ntb
Materiedeskundige/verbinder	Waterschappen		ntb

Voor de inhoudelijke en verbindende betrokkenheid bij het programma is in bovenstaande tabel de rol van materiedeskundige/verbinder voorzien. Voor deze rol is de verwachting dat een inzet van ca 4-8 uur per week kan volstaan.

Klankbordgroep			De
Rol	Naam	Aantal dagen	
Leden klankbordgroepen	Nog in te vullen	1 dag per 6 weken	

klankbordgroepen en overige werkgroepen worden tijdens de uitvoering van dit plan ingericht.

5.3 Planning

In onderstaand schema is de verwachte tijdlijn van activiteiten weergegeven, uitgaande van een looptijd van het programma tot einde 2024.

De planning is indicatief en wordt bijgesteld na oplevering van het verbeterportfolio en indien uitwerkingen van afzonderlijke projecten tot andere inzichten leidt.

Organiseren							planvorming	uitvoering	oplevering	
Veranderen		planvorming	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering	uitvoering



6. Kosten

Binnen het IBP is pijler 3 qua werkzaamheden en financiën het meest omvangrijk. Het betreft veelal complexe IV/ICT-vraagstukken die in samenhang met de uitvoerende partijen moeten worden opgepakt. Omdat de knelpunten nog in beeld worden gebracht en daarmee de omvang van de problematiek nog niet voldoende bekend is, kan nu slechts een grove indicatie voor de kosten worden gegeven. Een meer betrouwbare en onderbouwde raming kan pas worden gegeven na verdere uitwerking van de onderliggende projecten en verbetervoorstellen in pijler 3. Dit vergt een andere vorm van financiële governance dan bij de andere pijlers wordt gehanteerd. Voor pijler 3 wordt daarom niet in één keer het bedrag vrijgegeven, maar op basis van een verdere uitwerking van de onderliggende projecten. Op de begroting van lenW wordt wel een stelpost opgenomen om beschikbaarheid van middelen te garanderen.

6.1. Werkwijze financiering pijler 3

Het is van belang dat binnen de coalitiemiddelen voor VTH voldoende budget beschikbaar blijft voor de uitvoering van pijler 3. Echter, moet ook worden voldaan aan de eisen om de middelen op een zorgvuldige en doelmatige manier te besteden. Dit gebeurt in een programma wat een hoge tijdsdruk kent en waar niet alle plannen op dit moment nog volledig zijn uitgewerkt.

Met de financiële mensen van lenW is daarom afgesproken om voor pijler te werken met een 'stelpost'. Dit betekent dat binnen de Coalitieakkoord-middelen op de begroting van lenW circa 21 mln wordt gereserveerd voor de uitvoering van pijler 3. Dit bedrag is gebaseerd op de voorlopige raming zoals opgenomen in bijlage 2 van dit pijlerplan. Na verwachting zal niet hele bedrag voor rekening van lenW komen maar ook via bijdragen van partners beschikbaar moeten worden gesteld.

Het IBP-programma doet voorstellen aan de stuurgroep voor onttrekkingen aan de stelpost op basis van projectplannen voor de onderliggende onderdelen van pijler 3. In deze plannen wordt een analyse van een knelpunt opgenomen, de omvang van de problematiek en een aanpak om dat knelpunt op te lossen incl. de daarvoor benodigde middelen en betrokken partijen. Na goedkeuring van de projectplannen door de stuurgroep worden de budgetten beschikbaar gesteld aan IBP/pijler 3.

6.2. Toelichting voorlopige raming pijler 3

Bij het opstellen van de voorlopige raming in bijlage 2 is uitgegaan van de volgende aannames:

1. Het programma loopt van 1 april 2022 tot 30 september 2024;
2. Kosten verbonden aan de inzet van medewerkers (voor hun bijdrage aan het pijlerteam) van aan het IBP VTH verbonden partijen worden niet in de begroting opgenomen, want worden niet verrekend;
3. Kosten voor verbetering van de informatievoorziening na afloop van het IBP VTH zijn hierin niet opgenomen. De verwachting is evenwel dat na afloop van het IBP VTH nog investeringen nodig zullen zijn;
4. Eén van de activiteiten in pijler 3 is het opstellen van een informatielandschap. Dit informatielandschap maakt knelpunten in de huidige situatie inzichtelijk en daarmee de gewenste interventies (verbetervoorstellen) om deze knelpunten op te lossen. Omdat de verbetervoorstellen die volgen uit dit landschap nu nog niet bekend zijn, kan er geen indicatie voor de kosten hiervan worden gegeven. Deze kosten zijn daarom nog niet in de huidige kostenindicatie opgenomen;
5. Uitgangspunt van het IBP is dat bemensing van IBP-activiteiten vanuit de deelnemende partijen wordt gerealiseerd (zie punt c). Wanneer dit om een of andere reden niet mogelijk is en/of de capaciteit niet toereikend blijkt te zijn, dan kan het eventueel nodig zijn externe krachten in te huren. Hiermee is in de huidige kostenindicatie geen rekening gehouden. De kostenindicatie betreft alleen incidentele investeringen om de informatievoorziening van het VTH stelsel van een impuls te voorzien en geen beheers- c.q. meerjarige kosten; Gedurende het IBP programma wordt in beeld gebracht wat de meerjarige c.q. structurele kosten zijn en worden voorstellen ter dekking daarvan opgesteld.
6. Bij de kostenindicatie is in zeer beperkte mate rekening gehouden met implementatiekosten bij stelselpartijen. Het is op dit moment niet mogelijk om een inschatting van deze kosten te maken, omdat de verbetervoorstellen die zullen volgen uit het informatielandschap zijn nog niet bekend zijn (zie ook punt 4) en er dus ook geen impactanalyse kan worden gemaakt. Daarbij geldt dat de kosten



voor elke partij anders zullen zijn (maatwerk). Bij uitwerking van de plannen zullen de kosten meer inzichtelijk worden gemaakt (zie voorgaande punten 1d en 2f).

7. Onder de kosten voor (door) ontwikkeling informatiesystemen is de bijdrage uit de Coalitieakkoord gelden in de kosten voor de doorontwikkeling van de GIR inbegrepen;
8. Alle kosten zijn inclusief btw.;

De raming zal verfijnd worden op basis van een gedetailleerde uitwerking van deelprojecten ¹². Gedurende het IBP programma wordt in beeld gebracht wat de meerjarige cq structurele kosten zijn en worden voorstellen ter dekking daarvan opgesteld.

- **IBP Programmakosten:** benodigde middelen voor het maken van analyses en het opstellen t.b.v. de projectplannen die aan de stuurgroep worden voorgelegd. Deze activiteiten worden vanuit het kernteam opgepakt/uitgevoerd (inhuur, detachering, onderzoeksopdrachten). Deze worden op de begroting van lenW vergoed.
- **Uitvoeringskosten:** budgetten die nodig zijn om de projectplannen die aan de stuurgroep zijn voorgelegd uit te voeren. Hier is in beperkte mate rekening gehouden met lokale implementatiekosten.

¹² De stuurgroep heeft deze werkwijze al gehanteerd bij het project Datakwaliteit toezicht waar op basis van gedetailleerde planvorming een bedrag €1.500.000,- is toegekend.



Bijlage documentatie

De volgende documenten gelden als uitgangsdokumentatie voor dit plan:

- Toekomstvisie VTH, uitvoeringspraktijk DCMR 2020;
- Omgevingsdienst NL – voorstel impulsprogramma VTH-stelsel 2030;
- Eindrapportage Berenschot – Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken;
- Evaluatie Inspectieview Milieu voor BOB (sept 2019);
- Om de leefomgeving, eindrapport Commissie van Aartsen;
- Notitie SPPS BOM, definitief versie okt. 2021;
- Een Onzichtbaar probleem, Algemene Rekenkamer 2021;
- Handhaven in het duister, Algemene Rekenkamer 2021;
- Wijzigingsbesluit verbetering VTH;
- Actieplan versterking VTH stelsel v2;
- Quickscan VKA BRZO – GIR 2.0;
- Actieplan LBR/GIR;
- Briefadvies, Verkenning verbetering informatiehuishouding en –voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein, ABD TOPConsult;
- Aan tafel! Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit – Deloitte;
- CCV Knelpunten aanpak milieucriminaliteit september 2019;
- Rapport KokxDeVoogd (juridisch onderzoek aanbevelingen van Aartsen);
- Programmaplan IBP VTH Versterking VTH stelsel, juli 2022.



Bijlage voorlopige raming

Kostenverwachting looptijd IBP	
Actielijn	
Funderen	
Opstellen informatielandschap	€ 250.000,00
Opstellen standaarden, stelselafspraken	€ 250.000,00
Bepalen juridisch kader informatievoorziening	€ 50.000,00
Verbeteren	
Portfoliomanagement	€ 350.000,00
Verbeteren datakwaliteit toezicht	€ 5.500.000,00
Verbeteren datakwaliteit vergunningverlening	€ 5.000.000,00
Verbeteren datakwaliteit handhaving	€ 3.500.000,00
(door)Ontwikkeling informatiesystemen	€ 5.000.000,00
Adviseren	€ 500.000,00
Organiseren	€ 250.000,00
Veranderen	€ 500.000,00
Algemeen (programmaorganisatie)	€ 500.000,00
Totaal	€ 21.100.000,00



7. Pijler 4 Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt

Datum: 9-01 -2023

Versie: Stuurgroep 17-01-2023



Inhoudsopgave

1. Doelen en opdracht
2. Scope en opgave
3. Risico's
4. Planning en aanpak
5. Organisatie en financiering

Bijlage 1 geraadpleegde rapporten

Bijlage 2: voorbeeld kennisstructuur

Bijlage 3: Veluwe beraad /PLEk



Management samenvatting

Het versterken van de kennisinfrastructuur tussen alle partijen in het VTH stelsel is essentieel voor het toekomst bestendig maken van de omgevingsdiensten. De opgave van de pijler kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt als onderdeel van het interbestuurlijk Programma Versterking VTH omvat twee onderdelen.

Ten eerste zal een visie worden opgesteld over de kennisinfrastructuur voor de fysieke leefomgeving met een belangrijk accent op de relatie met de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Aan de hand van de visie zal worden nagegaan of sprake is van een volwaardige infrastructuur zowel landelijk als regionaal. Er zijn al vele schakels ontwikkeld. Ontbrekende schakels worden inzichtelijk gemaakt en, voorzover passend binnen de scope van het IBP, vormgegeven.

Ten tweede zal het verkrijgen van kennis en het delen van kennis door en tussen omgevingsdiensten worden vormgegeven door het oprichten van het Kenniscentrum Omgevingsdienst NL met als onderdelen Kennisplatforms, de ODNL academie en de Frontoffice ODNL. Daarnaast zullen incentives worden gegeven om de participatie op de arbeidsmarkt te verbeteren.



1. Context, doelstelling en opdracht

1.1 Aanleiding: 'Om de leefomgeving'

Eén van de tekortkomingen in het VTH-stelsel die de commissie van Aartsen ziet, is dat informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling onder de maat is voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen, aldus de commissie. De commissie beveelt een verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling aan.

Het Kabinet geeft (najaar 2021) in een reactie op het advies van de commissie Van Aartsen aan dat het versterken van de kennisinfrastructuur, -ontwikkeling en -deling van de omgevingsdiensten essentieel is voor het toekomst bestendig maken van de omgevingsdiensten. Daarbij moet ook de kennisinfrastructuur tussen alle partijen in het VTH-stelsel inclusief het Rijk versterkt worden. Het voorstel van de commissie Van Aartsen om de kennisinstituten Omgevingsdienst NL en BRZO+ te versterken, wordt omarmd. Beide instituten moeten zo snel mogelijk als robuuste kennisinstituten voor de omgevingsdiensten in positie worden gebracht voor al die zaken die individuele omgevingsdiensten overstijgen, zoals opleidingen, kennisopbouw en coördinatie van bijvoorbeeld visitaties.

In dit Pijlerplan Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt zijn de in het IBP geformuleerde opdrachten uitgewerkt.

1.2 Opdracht en doelen pijler vier: kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt

1.2.1 Opdracht Pijler 4

In het IBP is de volgende opdracht meegegeven aan Pijler 4:

1.
 - a. In beeld brengen/ inventariseren van de bestaande kennisnetwerken (o.a. Veluweberaad -inmiddels omgedoopt tot Plek-, IPLO, Kennisnet).
 - b. Het ophalen van de behoeften/ wensen voor een VTH-kennisinfrastructuur.
 - c. Op basis van deze inventarisatie en opgehaalde behoeften een nieuwe functionele VTH-kennisinfrastructuur inrichten waarin overheden, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoeks- instellingen kennis delen en ontwikkelen waaronder:
 - i. Het vormen van kennisplatforms voor de hoofdthema's van het Veluweberaad (Plek),
 - ii. Het uitwisselen van de kennis en expertise tussen omgevingsdiensten, onder meer door gebruikmaking van specialistische kennis,
 - iii. Het uitwisselen van kennis tussen omgevingsdiensten en andere kennisbronnen (zoals RIVM, RWS, TNO SIKB, Delta es etc.)
 - iv. Het herstructureren van kennis en expertise platforms, het digitaal ondersteunen en operationeel maken.
2.
 - a. Het onderbrengen en door ontwikkelen van de ODNL-academie bij Omgevingsdienst NL. O.a. door het opstellen van een businesscase, het aanstellen van medewerkers en het opstellen van een meerjaren visie.
 - b. Het opstellen van een meerjarig opleidingsplan van de ODNL-academie.
 - c. Het opzetten van een landelijke arbeidsmarktcampagne.
3. Het inrichten en zorgdragen voor bemensing van een informatie en communicatie frontoffice Omgevingsdienst NL; gericht op het beantwoorden van uitvoeringsvraagstukken. (O.a. het opstellen van een netwerkanalyse, inrichten van de relatie met de individuele diensten, het opstellen van een communicatievisie en het voorbereiden van een periodiek bulletin).



¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/08/bijlage-2-overzicht-opvolging-aanbevelingen-commissie-van-aartsen>

2. Context en opgave

2.1 Context

Nederland staat voor grote veranderingen. Alleen al op het gebied van energie, wonen, klimaat, bestaanszekerheid en kansengelijkheid zijn er grote uitdagingen, die bovendien onderling sterk samenhangen. Het is dan ook nodig om de opgaven niet alleen in samenhang te bezien, maar ook als collectief aan te pakken. Gemeenten, provincies en rijk staan samen, als één overheid, voor de uitdaging de benodigde transitie in goede banen te leiden. Daarvoor moet er wel het nodige gebeuren. Wel past hierbij de notie dat de scope van het IBP niet uit beeld moet geraken.

Ook op het lokale en regionale niveau, waar veel van de hierboven genoemde veranderingen samen komen, is het noodzakelijk de kracht van het collectief van regionale overheden, OD's en gemeenten te versterken en zo goed mogelijk te benutten. Een sterke kennispositie kan veel bijdragen aan die kracht. Ook daarvoor moet nog het nodige gebeuren.

Kennis en expertise zijn te omschrijven als enerzijds expliciete kennis (feitelijk beschikbare kennis vastgelegd in documenten, informatiesystemen en/of netwerken, blijvend en onafhankelijk van de mens) en anderzijds impliciete kennis (onlosmakelijk verbonden met de mens, niet meer aanwezig als de mensen afwezig of vertrokken zijn). Ook het verkrijgen van kennis is een onderdeel van de kennisinfrastructuur.

Voor het oplossen van de steeds complexere vraagstukken in het maatschappelijke en fysieke domein is het noodzakelijk dat de juiste kennis beschikbaar is en daar komt, nationaal, regionaal of lokaal, waar het nodig is. De aanpak en het resultaat dienen in eerste instantie centraal te staan, gevolgd door een passende governance.

Kennis geeft meer inzicht in de consequenties van ons handelen. Activiteiten belasten het milieu met schadelijke gevolgen voor gezondheid en biodiversiteit. Daarom is niet alleen kennis van emissies, deposities, toepassingen van grondstoffen en producten, geluid en geur belangrijk, maar vooral hoe het effect op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zich manifesteert. Het aanreiken van vraagstukken uit de VTH praktijk aan de onderzoeksinstellingen moet de verbinding gaan vormen tussen onderzoek en maatschappij. Eén van de voorstellen in dit plan richt zich op méér en effectievere kennisontwikkeling en -deling, het leren van en met elkaar en het ontwikkelen van een stevige kennis- en expertisefunctie voor alle betrokken partijen. De verwachting is dat hierdoor zowel de overheidsbeleidsvorming als de uitvoering beter onderbouwd en uitgevoerd kunnen worden met de meest recente en relevante inzichten, praktijkvoorbeelden en bewezen effectieve interventies.

De juiste kennis op de juiste plek krijgen, hebben en delen is hierbij essentieel. De toenemende complexiteit van de opgaven, de stapeling van opgaven en functies leiden tot structurele kennisvraagstukken. Die moeten geadresseerd worden en de kennis moet geborgd worden. Naast de gesignaleerde samenhang tussen opgaven voor de toekomst vereist de decentralisatie van taken een herbezinning over de wijze van het verkrijgen, delen en toepassen van kennis.



Een ander belangrijk onderwerp dat nadrukkelijk samenhangt met de beschreven opgave is de beschikbaarheid van goede medewerkers voor het domein van de fysieke leefomgeving. Dit is in het IBP onderkent door “de arbeidsmarkt” een centrale positie te geven in Pijler 4. De krapte in het aanbod van gekwalificeerde mensen is ook in dit marktsegment een uitdaging. Het inzetten van onderwijs, voorlichting en opleiding, kan bijdragen om de positie op de arbeidsmarkt te verstevigen.

2.2 Opgave

Benodigde kunde en kennis over de (VTH) fysieke leefomgeving zijn in de periode vanaf het ontstaan van Omgevingsdiensten met enige regelmaat onderwerp geweest van studies. Uit het beknopte overzicht van studies(zie bijlage 1) uit het recente verleden komt naar voren dat de bevindingen van de commissie van Aartsen niet op zich zelf staan. Niet voor de kennisinfrastructuur VTH richting alle partijen en in het bijzonder niet voor wat betreft de benutting van kennis en ervaring van omgevingsdiensten. Evenzeer moet worden vastgesteld dat de manco's weliswaar zijn waargenomen maar niet zijn opgelost.

In feite stellen al de onderzoekers dat structuur ontbreekt, terwijl wel vele elementen aanwezig zijn. Er is eigenlijk geen sprake van een coherente kennisinfrastructuur voor de leefomgeving, met als consequentie dat kennis ondoelmatig is georganiseerd, verre van optimaal wordt toegepast en daarmee de kosten baten verhouding suboptimaal is. Een ander in het oog springend element is dat deze initiatieven gekenmerkt kunnen worden als investeringen waarvan op voorhand het vervolg in de beheerfase niet vaststaat.

Op grond hiervan is de opgave in dit projectplan als volgt weer te geven :

1. Het structureren van kennisaanbod, kennisuitwisseling en toepassing van kennis in de keten van bron tot gebruiker ten dienste van de gehele beleidscyclus door het opstellen van een visie op de kennisinfrastructuur VTH en het vormgeven van deze structuur op landelijke en regionale schaal met een accent op de relatie richting de uitvoering van VTH,
2. Het versterken van het stelsel van omgevingsdiensten met de uitvoeringspartners door het voorzien in ontbrekende schakels als het Kenniscentrum Omgevingsdienst NL.
3. Het versterken van de positie op de arbeidsmarkt.

3. Risico's

De risico's voor pijler vier zijn in kaart gebracht met de mogelijke maatregelen. De doelstelling uit het regeerakkoord op grond van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie van Aartsen is in het Bestuurlijk Omgevingsberaad verbreed en de toch al forse opgave heeft aan complexiteit gewonnen.

- 1 In zijn algemeenheid is de veelheid aan lopende projecten op het gebied van kennisinfrastructuur Fysieke leefomgeving en de daarbij behorende governance een risico in relatie tot het kunnen doorvoeren van het ontwikkelde gedachtegoed een fors risico. Weerstand in de zin van dat een “eigen “project onderdeel gaat uitmaken van een groter geheel. Ook moet niet worden uitgesloten dat meerdere projecten eenzelfde scope hebben en enige sanering wenselijk is. De doorvoering daarvan zal zeker niet zonder slag of stoot plaatsvinden.

Als beheermaatregel is het afstemmen op het daarvoor geëigende niveau en de bijbehorende governance over enerzijds inhoud en anderzijds organisatie noodzakelijk

- 2 Ook zijn pluriforme opdrachtgeverslijnen vanuit een meer sectorale invalshoek, zeker als het om besluitvormingsbevoegdheden en financiering gaat, een risico ook al omdat onduidelijk is welke doorzettingsmacht er bij governance van het IBP aanwezig is. Het risico bestaat dat voor de gehele



structuur, landelijk, regionaal/lokaal en bij Omgevingsdiensten er geen algemene regie en verantwoordelijkheid bestaat.

Als beheermaatregel kan in dit stadium niet verder worden gegaan dan het voor zover zichtbaar in kaart brengen van dit aspect

- 3 Een ander risico is het gebrek aan gekwalificeerde mensen om deze omvangrijk klus te klaren. Het vinden van projectleiders zal geen eenvoudige zaak zijn waarbij kan worden opgemerkt dat door het gebruik van bestaande trajecten er voor een minderheid van de onder C genoemde projecten al invulling bestaat.

Als beheermaatregel kan worden gezien het gebruikmaken van (informele) netwerken

- 4 Een vierde risico is het ontbreken van financiering enerzijds omdat de huidige middelen stromen voor kennisinfrastructuur complex zijn en veelal een niet structureel karakter hebben, anderzijds omdat de financiering discussie oproept of de al oude "Gouden Koorden principe" van toepassing zijn en wat dat dan in casu concreet betekent.

Beheermaatregel: vanuit de pijler is voorsnog een observerende en constaterende rol van toepassing waarbij het maken van keuzen met bijbehorende consequenties niet primair tot de opgave behoort

- 5 Een ander risico is politieke bestuurlijke werkelijkheid waarbij op korte termijn resultaten worden verwacht. Het, naar de mening van de Tweede Kamer, te lange wachten bij het oppakken van het rapport van de commissie van Aartsen leidt tot bij herhaling vragen naar resultaten, ook nog vaak in relatie tot in de media aangeduide incidenten. Dit maakt dat het programma moet hollen in plaats van gestructureerd te kunnen werken en ad hoc moet acteren.

De beheermaatregel hiervoor ligt niet bij pijler 4 behoudens als onderdeel van het gehele IBP

De slotsom is dat de risico, s gezien de gebruikelijke gang van zaken bij structureringsopgaven als het IBP niet onaanzienlijk zijn en er in feite een fors afbreukrisico bestaat.

4 Planning en aanpak

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de onderwerpen die voorafgaand zijn genoemd worden uitgewerkt naar concrete producten. Ook wordt de samenhang tussen de onderwerpen in pijler vier en de andere vijf pijlers beschreven.

Deze versie van het projectplan beschrijft de plannen voor 2023. Er wordt in 2023 een nieuwe versie van het projectplan gemaakt voor 2024. Dit sluit aan bij de opzet van het IBP.

4.1 Planning pijler vier voor de komende twee jaar

De planning van alle pijlers zijn vastgelegd in het IBP. Voor pijler vier is de onderstaande tabel opgenomen. Deze planning is leidend geweest voor het opstellen voor dit projectplan. Er zijn enkele wijzigingen doorgevoerd met name om een logische volgorde in de uitvoering aan te brengen.

Programmadoel	Planning
Ontwikkelen richtinggevende visie op kennisinfrastructuur Stappen en mijlpalen: - Inventarisatiefase - Analyse fase, aan de hand van projecten	Q3 2023



- Toetsen visie - Afstemming met andere trajecten - Vertalen visie naar korte en lange termijnperspectief - Vaststellen visie door stuurgroep en bestuurlijk overleg	
Oprichten van de Kenniscentra Omgevingsdienst NL en BRZO - Inrichting van ODNL-academie - De oprichting van een Frontoffice voor informatie en communicatie - Landelijke en regionale kennisplatforms	Q4 2022/Q1/2 2023 Q4 2023 en Q1 2024
Opzetten van landelijke arbeidsmarktcampagne met regionale uitwerking	Q4 2022 en Q1 2023

Tabel 1: planning en resultaten pijler vier op hoofdlijnen.

4.2 Ontwikkelen visie

Een integrale visie op de vormgeving van de kennisinfrastructuur ontbreekt. De separate aanpak van onderdelen van de kennisinfrastructuur onderstrepen die conclusie. De observaties uit het recente verleden over de kennisinfrastructuur geven inzicht in de problematiek en ordenen vraagstukken die er zijn. Het is een eerste opgave aan de hand hiervan een visie te geven op de kennisinfrastructuur fysieke leefomgeving in zijn geheel en op het versterken van de kennis en expertise positie van het stelsel van omgevingsdiensten in het bijzonder.

In het kader van het ontwikkelen van een visie op de kennisinfrastructuur VTH kunnen een aantal stappen worden onderscheiden:

Stap 1 : Het IBP is sprake van een kennisinfrastructuur VTH. Het is van belang te definiëren wat de “Kennisinfrastructuur VTH “is. Vergunningverlening , toezicht en handhaving zijn instrumenten die voortkomen uit wet- en regelgeving. Het gaat in de context van het IBP over het beoordelen van de milieubelastende effecten van (voorgenomen) activiteiten op de fysieke leefomgeving. Kennisinfrastructuur VTH kan dan ook gedefinieerd worden als: *Het gestructureerd vormgeven op landelijk en regionale schaal van de benodigde kennis en kunde over de milieubelastende effecten en het mitigeren van deze effecten van (voorgenomen dan wel bestaande) activiteiten.*

Onderzocht moet worden of deze definitie voldoet in het kader van de opgave in het IBP

Product/resultaat : Een definitie van de kennisinfrastructuur VTH

Stap 2: Wat is er al : Het in kaart brengen van de bestaande situatie ten aanzien van aanbod van kennis, platforms voor uitwisseling en toepassing van kennis, de wijze van het geven van informatie en communicatie over kennis en eigenaren, opdrachtgevers en financiers van kennis. Hier bij kan onder meer gedacht worden aan:

- welke te onderscheiden onderdelen van de kennisinfrastructuur zijn aanwezig;
- wat is de doelstelling, wie is de eigenaar ervan en wie participeren er;
- hoe is kennis(toepassing, deling en ontwikkeling) gerelateerd aan taken en rollen van actoren in de keten;
- hoe is de organisatie van de onderdelen van de kennisinfrastructuur geregeld (landelijk, regionaal);



- waar komen de middelen vandaan voor de onderdelen;
- wat ontbreekt er; waar is behoefte aan;
- zijn er onderdelen met een vergelijkbare opgave,
- welke andere processen in relatie tot het vormgeven van de kennisinfrastructuur zijn gaande

Product/ resultaat : Een inventarisatie van de huidige kennisinfrastructuur VTH aan de hand van een aantal thema, s

Stap 3: Analyse fase aan de hand van projecten: Voor enkele thema, s Circulaire Economie, Zeer Zorgwekkende Stoffen en Bodem en Ondergrond en de zogenaamde F stoffen (Ozonlaagafbrekende stoffen en geïmporteerde broeikasstoffen), zal worden nagegaan hoe invulling kan worden gegeven aan de desbetreffende schakel/platform van de Kennisinfrastructuur. Het ligt in de rede met huidige projecten en initiatieven gericht op kennisontwikkeling, -deling en -benutting af te stemmen dan wel te integreren.

Voor ZZS zal in een samenwerkingsverband tussen RIVM en Omgevingsdienst NL worden nagegaan of het zogenaamde GGD model ten aanzien van de gezondheidszorg ook voor de uitvoering van het milieu, specifiek ZZS, beleid kan worden toegepast. Door beide partijen is een try- out IBP ingediend.

Voor circulaire economie / van afval naar product is op initiatief van het IPO een project geïnitieerd. Dit project , om te komen tot een gremium voor circulaire economie / van afval tot product zal in het kader van Pijler 4 worden uitgewerkt.

Voor Bodem en ondergrond zullen alle deelnemers aan het IBP worden gevraagd na te gaan op welke wijze bodem en ondergrond als Kennisplatform kan worden vormgegeven met name gelet op de bestaande overlegorganen over dit thema.

Voor F- stoffen, zal de ILT worden gevraagd het voortouw te nemen om te komen tot een kennis platform.

Voor genoemde thema,s als voorbeelden dienen voor het inventariseren van onderdelen van de Kennisinfrastructuur.

Product/ resultaat : Het vormgeven van aanvullende schakels op de huidige kennisinfrastructuur VTH

Stap 4: Het opstellen van een visie:

Uitgaande van de geschetste hoofdlijnen is er de behoefte de kennisinfrastructuur zowel op landelijk niveau, regionaal niveau en in het kader van verbetering van het stelsel van Omgevingsdiensten te definiëren. Daarbij zal zowel het korte als lange termijn perspectief in ogenschouw worden genomen. De resultaten van stap 3 zullen zo mogelijk hierbij worden betrokken.

Product/resultaat: Een visie over de kennisinfrastructuur VTH met korte en lange termijn perspectief

Stap 5: Het toetsen van de visie

De concept visie zal aan diverse partijen worden voorgelegd ter toetsing

Product/resultaat : Een uitgevoerde toets of de concept visie kennisinfrastructuur voldoet aan de gestemde voorwaarden

Stap 6: Het vaststellen van de visie



Na toetsing zal de visie ter vaststelling aan de stuurgroep IBP en het bestuurlijk overleg IBP worden aangeboden.

Product/ resultaat : een vastgestelde visie kennisinfrastructuur VTH

4.3 Oprichten van de Kenniscentrum Omgevingsdienst NL

Het oprichten van het KC ODNL bestaat uit de volgende onderdelen:

1: Versterken kenniscentrum OD NL

Het oprichten van kennisplatforms met name in relatie tot de uitvoering VTH fysieke leefomgeving . Het vormgeven van de uitwisseling en toepassing van kennis tussen omgevingsdiensten onderling en tussen kennisinstellingen(zoals RIVM , TNO SIKB , Deltares etc) en omgevingsdiensten door het vormen van kennisplatforms voor met name de hoofdthema's alsmede het herstructureren van kennis en expertise platforms met een adequate digitale ondersteuning. Concreet betekent dit:

Het Instellen, faciliteren, financieren en versterken van bestaande landelijke en regionale kennisplatforms: afspraken maken met de kennisinstellingen en het andere kennisorganisaties over het ontwikkelen, delen en toepassen van kennis, voor:

- Inhoudelijke thema's ,ZZS, Circulaire Economie, Duurzame Energie, en water en bodem en ondergrond
- Thema's over milieubelastende activiteiten voortkomend uit emissies dan wel deposities in de fysieke leefomgeving
- Wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van VTH fysieke leefomgeving
- Bedrijfsprocessen en branches
- Beleids- en bestuurlijke processen
- Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling tussen toezichthouders
- Het verkrijgen, verwerken , interpreteren van informatie uit data en vanuit het VTH instrumentarium
- Het datagericht sturen van het uitvoeringsinstrumentarium

2: vormgeving van ODNL-academie

Het zorgdragen voor opleidingen , scholing , kwaliteitscriteria en arbeidsmarktparticipatie door:

- Het opstellen van een businesscase waarin opgenomen de benodigde kwantiteit en kwaliteit voor het uitvoeren van de taken van de Academie waaronder ook begrepen het bepalen van proceskosten voor bijvoorbeeld een Website, Bureaukosten e.d.
- Het opstellen van een meerjarige visie gericht op het verbeteren van vakmanschap en scholing in het VTH-leefomgeving domein.
- Het inventariseren van de opleidingswensen bij de participanten in het VTH-leefomgeving domein.
- Het bevorderen van het toepassen van kwaliteitscriteria door het uitvoeren van toetsen en het laten certificeren

3: Oprichting en functioneren van een Frontoffice voor informatie en communicatie

In de afgelopen jaren is gebleken dat de informatie en communicatie vanuit de overheid een achilleshiel is geworden voor het vertrouwen van de samenleving in die overheid . De wijziging van de considerans in de Wet Open Overheid in vergelijking met de Wet Openbaarheid van Bestuur is daar een uitvloeisel van. De informatie en communicatie over kennis, zal worden gestructureerd, waarbij landelijk het IPLO en Kenniscentrum Omgevingsdienst NL nauw zullen samenwerken en regionaal, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten en de desbetreffende provincie gezamenlijk een "kennisfrontoffice voor de leefomgeving" zullen vormen.

Daartoe:

- Het opstellen van een netwerkanalyse.
- Het opstellen van een communicatievisie.
- Het opstellen van een plan van eisen voor kwaliteit en kwantiteit van de front-office.



- Stroomlijnen informatie en communicatie (IPLO en KC ODNL)

Producten/ resultaten:

KC ODNL opgericht en in bedrijf met als onderdelen:

- OD-NL academie opgericht en functioneel
- Kennisplatforms landelijk en regionaal ingesteld , gefaciliteerd en gefinancierd
- Kennisdeling afspraken tussen IPLO en ODNL KC
- Werkende frontoffice voor informatie en communicatie

4.4 Arbeidsmarktcampagne

Het zorgdragen voor een goed aanbod aan kennis en expertise door het bevorderen van het participeren op de arbeidsmarkt. Aan de hand van ervaringen uit regionale initiatieven zal een arbeidsmarktcampagne worden vormgegeven met als oogmerk de uitvoering VTH Fysieke Leefomgeving meer bekendheid te geven en randvoorwaarden te creëren die een interessant en aantrekkelijk werkklimaat bevorderen.

Producten/ resultaten:

- Het uitvoeren van regionale initiatieven op het gebied van arbeidsmarktparticipatie
- Het evalueren op doelmatigheid en doelgerichtheid en landelijke toepassing van de regionale initiatieven
- Vormgeven landelijke arbeidsmarktcampagne

4.5. Samenhang met andere pijlers IBP VTH

Zonder informatie is er geen kennis en expertise opbouw mogelijk. Dat onderstreept de expliciete relatie tussen pijler 3 en 4.

Informatie , data , vormen de basis om kennis te ontwikkelen. De huidige schade aan het milieu wordt op meer dan 5 miljard euro geschat. Bestaande activiteiten zijn verantwoordelijk voor deze schade. Gegevens over milieu belasting in de vorm van emissies en deposities en over de werking van innovaties als (potentieel) Best Beschikbare Techniek om de milieubelasting te verminderen vormen het fundament voor een doelgericht milieubeleid in brede zin. Onderzoeken leveren feiten waarmee kennis en expertise kan worden vergroot. Pijler 3 zal moeten zorgdragen voor kunnen verkrijgen van deze data en informatie. Daarvoor zal in Pijler 4 de vraagarticulatie voor pijler moeten worden vormgegeven. Welke data zijn nodig in de het kader van een kennisontwikkeling, uitwisseling en toepassing . Omdat informatie , zoals ook door Verbeeck is aangeduid, een belangrijk onderdeel is van de kennisinfrastructuur zal duidelijk moeten worden gemaakt welke informatie nodig is en waar die vandaan zou(moeten) komen. De vraagarticulatie is van een zodanige impact dat een apart project hiervoor nodig is. Bij de informatie behoefte kan gedacht worden aan data over emissies en deposities in de brede zin van de betekenis geselecteerd naar milieubelastende activiteiten en de best beschikbare technieken en bedrijfsvoeringgegevens zowel aangaande het primaire proces als overhead. De data moeten op uniforme wijze worden verzameld en moeten kunnen worden geaggregeerd op landelijk niveau. Hiertoe dienen data eenduidig te worden beschreven , gemeten of anderszins te worden verkregen. Daarnaast is informatie nodig over procestechnologie ,andere bedrijfsprocessen en jurisprudentie. De uitwerking in de praktijk van milieubelastende activiteiten(bijvoorbeeld metingen) en de toepassing van Best Beschikbare Technieken om deze milieubelastende te verminderen zijn een belangrijk onderdeel van de “Staat van VTH “ (Pijler 6) .



Om de toegevoegde waarde kennis en expertise doelmatig en doeltreffend te kunnen laten zijn is het noodzakelijk in de financiering van Omgevingsdiensten , als onderdeel van de normfinanciering, ruimte voor het ontwikkelen ,delen en toepassen van kennis op te nemen. Hier ligt een opgave voor Pijler 1.

Als de indeling van benodigde kennis van de Hoog wordt gevolgd, zijn er relaties tussen pijler 4 en alle andere pijlers. Onderscheiden worden:

- Kennis van wet- en regelgeving en jurisprudentie (pijler 2, 5 en 6)
- Kennis van bedrijfsprocessen en branches (Pijler 1 en 5)
- Kennis van inhoudelijke thema's (alle pijlers)
- Kennis van beleids- en bestuurlijke processen (pijler 1 en 5)

Daaraan kunnen worden toegevoegd:

- Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling tussen toezichthouders (Pijler2)
- Het behouden en werven van kennis bij gekwalificeerde medewerkers voor beleid en uitvoering in relatie tot de fysieke leefomgeving (Pijler 6)

5.Organisatie en financiering

5.1 Het werkveld en de stakeholders

Voor het VTH programma zijn bij het ministerie van I&W alle stakeholders in kaart gebracht Deze zijn in bijlage II opgenomen. Er wordt een stakeholders analyse gemaakt voor en door het IBP. De verwachting is dat voor de kennisinfrastructuur een aanvullende analyse nodig is. Die vindt plaats in de inventarisatiefase.

5.2 Projectteam, tijdsbesteding

Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van ILT, IPO/provincies, VNG/gemeenten, omgevingsdiensten en de ministerie IenW en BZK. De rolverdeling is onderling besproken en in concept vastgesteld. Het is mogelijk dat er wijzigingen in de deelname van de verschillende onderwerpen optreden. De omvang van de werkzaamheden is een voorlopige schatting en wordt aangepast als dat noodzakelijk is.

Samenstelling Pijlerwerkgroep;

VNG

IPO

Provincie Zeeland

RWS

ODNL

ILT

I&W

I&W

Pijlertrekker

I&W /JZ (reactief betrokken)



5.3 Financiering

Ten aanzien van de financiering wordt onderscheid gemaakt in incidentele lasten (in feite een vorm van investeren) en structurele lasten. Het rendement van de incidentele lasten is afhankelijk van het structureel vervolg. Benadrukt moet worden dat bij de projectmatige aanpak van de ontwikkeling van onderdelen van de opgave van deze pijler het inzichtelijk maken van structurele aspecten onlosmakelijk hieraan verbonden is.

Voor de visievorming en de toetsing/vormgeving van schakels van de kennisinfrastructuur zijn incidentele middelen nodig. Voor wat betreft de visievorming wordt uitgegaan van het uitbesteden van de werkzaamheden onder begeleiding van een deel van het pijlerteam.

Voor de schakels , ZZS , Bodem en Ondergrond , Circulaire Economie/Afval problematiek en F – Stoffen zullen projectgroepen worden ingesteld. Voor ZZS is door RIVM en Omgevingsdienst NL een try- out aangevraagd in het kader van het IBP. Deze try-out sluit goed aan op de schakelverkenningen in het kader van de visie vorming. De benodigde middelen komen ten laste van het IBP en de subsidie voor Omgevingsdienst NL.

Van de overige drie schakels is Circulaire Economie / Afval problematiek een voortzetting en verbreding van het door het IPO geïnitieerde kennisgremium van afval naar product. In aanvulling op de al gedane investeringen voor dit project zijn IBP middelen nodig.

Ook voor Bodem en ondergrond en F stoffen zijn projecten nodig met IBP middelen

Voor het laten functioneren van het Kenniscentrum Omgevingsdienst NL en voor de landelijke arbeidsmarktcampagne, zijn in de subsidiebeschikking 2022 alsmede in de SPUK IBP Omgevingsdiensten middelen gereserveerd. Voor 2023 zullen de activiteiten die in het verlengde van de genoemde onderwerpen door Omgevingsdienst NL in de toekomstvisie tot 2030(de zogenaamde Impulsbrief naar aanleiding van de commissie van Aartsen) gefinancierd worden uit de rechtstreekse bijdrage van I&W aan Omgevingsdienst NL in vervolg op de subsidie die voor het resterend deel van 2022 is toegekend. Voor de opvolgende jaren zal de bijdrage een structureel karakter dienen te krijgen voor het als dan functionerend kenniscentrum Omgevingsdienst.

Jaar	Opdracht	Budget	Uitvoerende partij
2023	Visie kennismanagement	100.000	O.a. Anne Verbeeck
2023	Opzetten platforms CE/afval naar product, bodem en ondergrond, F-stoffen	523.200	ODNL/RIVM/IPO /VNG
	Werkgroepleden platforms	n.t.b.	IPO/VNG/RWS/OD
TOTAAL BENODIGD BUDGET 2023		623.200	



BIJLAGE I: Studies

Benodigde kunde en kennis over VTH fysieke leefomgeving zijn in de periode vanaf het ontstaan van Omgevingsdiensten met enige regelmaat onderwerp geweest van studies. Hieronder zijn een aantal ervan in samengevatte vorm weergegeven.

Uitvoering met Ambitie

In “De Tijd is Rijp”, het rapport van de commissie Mans (2008), als startsein van het ontstaan van Omgevingsdiensten, is uitgegaan van het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH-milieu door opschaling en daarmee bundeling van kennis en expertise. In 2011 is in het rapport “uitvoering met Ambitie” de volgende aanbeveling opgenomen: “De kennis en ervaring die bestaande milieu- of omgevingsdiensten hebben, wordt onvoldoende benut. Breng deze kennis en ervaring samen in, een 'platform RUD' s waarin bestaande organisaties en organisatie in oprichting {de kwartiermakers} participeren” Dit platform kan ook als gesprekspartner dienen bij discussies over 'RUD overschrijdende' vraagstukken. Denk daarbij aan systemen voor uitwisseling van toezichtinformatie, specialisatie, etc. Geef bestuurlijke support aan een dergelijk platform door het belang ervan te onderstrepen en te Faciliteer de organisatieontwikkeling van de RUD door praktijkervaringen via dat 'platform RUD 's uit te wisselen.”

Commissie Van Aartsen

De Commissie Van Aartsen concludeert in het rapport “Om de leefomgeving” in paragraaf 3.4 over het onderwerp delen van informatie en kennis het volgende: “De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. De commissie onderschrijft de constatering en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal.” De Commissie legt in deze conclusie vooral de nadruk op delen van informatie tussen omgevingsdiensten onderling en uitvoeringspartners. Kennisontwikkeling en kennisdeling zijn voorwaarde voor een verbetering van de kwaliteit van de omgevingsdienst.

Veluweberaad

Het Veluweberaad (tegenwoordig PLEK), een samenwerkingsverband tussen kennisinstellingen en overheden op landelijke schaal, is erop gericht landelijk beschikbare kennis ter beschikking te stellen van lokale en regionale opgaven. Overheden en kennisinstellingen werken samen om een kennisinfrastructuur op te bouwen om deze uitwisseling doelgericht en doelmatig te laten plaatsvinden.

Verdaas (2018) gaf richting het Veluwe beraad de volgende kenmerken mee voor een ideale kennisinfrastructuur:

- De kennisbehoefte moet tijdig en concreet gearticuleerd worden;
- De kennisvoorraad is adequaat (onafhankelijk en betrouwbaar)
- Kennis is ontsloten en toepasbaar
- Er is sprake van een cyclische aanpak (reflectie en bereidheid tot aanpassen)
- Het eigenaarschap ligt bij alle partners
- Investeer in een kenniscultuur waarin professionals “state of the art willen en moeten zijn.



Het Veluwe beraad komt in 2021 tot de volgende analyse over kennisontwikkeling en kennisdeling: “Nederland pakt een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven aan en maakt een zoektocht door naar het in samenhang realiseren van de transities die hiervoor nodig zijn(zie ook Bijlage 3)

Rapport De Hoog

De Hoog (2021) constateert “Het verbeteren van de informatiepositie van omgevingsdiensten is een noodzakelijke voorwaarde om een volwaardige partner in de kennisinfrastructuur te zijn. De data over bedrijven, milieubelasting en naleving kunnen een grote bijdrage zijn aan het geheel van kennis die in het domein van de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Het oplossen van het onzichtbare probleem, zoals de Rekenkamer signaleert kan leiden tot het vinden van een verborgen schat. Omgevingsdiensten hebben behoefte aan toegang tot kennis op specialistisch inhoudelijk gebied. Provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en het Rijk kunnen structurele afspraken maken over de inzet van het RIVM en andere instituten voor specialistische en complexe vragen.”

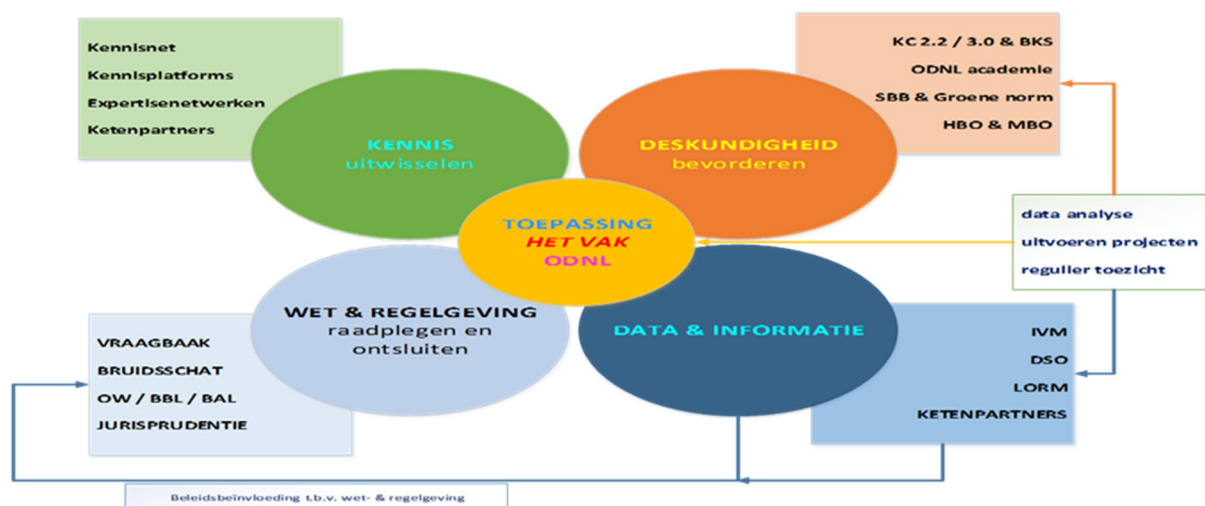
Rapport Ongekende kennis

Anne Verbeeck concludeert in haar rapport Ongekende Kennis: “Het huidige kennislandschap is onoverzichtelijk en gefragmenteerd. Bovendien is onduidelijk wat de reikwijdte van het collectieve kenvermogen zou moeten zijn. Er ontbreekt niet aan urgentie maar wel aan een integrale visie op informatie- en kennismanagement”. Deze bevindingen sluiten aan bij de analyse in het rapport van de commissie van Aartsen.

In feite stellen deze onderzoekers dat structuur ontbreekt, terwijl wel vele elementen aanwezig zijn. Er is eigenlijk geen sprake van een coherente kennisinfrastructuur voor de leefomgeving, met als consequentie dat kennis ondoelmatig is georganiseerd, verre van optimaal wordt toegepast en daarmee de kosten baten verhouding suboptimaal is. Een ander in het oog springend element is dat deze initiatieven gekenmerkt kunnen als investeringen waarvan op voorhand het vervolg in de beheerfase niet vaststaat. Daarmee kunnen investeringen desinvesteringen worden. Deze observaties sluiten aan bij de conclusies die in het Veluweberaad zijn getrokken. Verbeeck doet een aantal suggesties om mee aan de slag te gaan, onder andere het uitwerken van een visie op kennisinfrastructuur en heel praktisch, het opstellen van een zgn. metrokaart om bestaande netwerken in beeld te maken en inzichtelijk te maken wat de samenhang hierbij is. Verbeeck stelt ook: creëer niets nieuws, maar verbindt de huidige initiatieven. Sluit aan op wat er al is en investeer in het overzichtelijk maken daarvan op basis van een eenduidige en eensluidende visie. Aan de ene kant van het spectrum staat het IPLO, dat reeds een volledige organisatie heeft opgetuigd en prima in staat is om beleidskennis beschikbaar te stellen; en aan de andere kant hebben we het kennisnet van de OD.nl



Bijlage 2 : Voorbeeld : Kennisinstructuur en de rol van ODNL





Bijlage 3 : PLEK/Veluwe beraad

Het Veluwe beraad komt in 2021 tot de volgende analyse over kennisontwikkeling en kennisdeling: “Nederland pakt een aantal belangrijke maatschappelijke opgaven aan en maakt een zoektocht door naar het in samenhang realiseren van de transities die hiervoor nodig zijn. De regio is het schaalniveau waar de uitvoering van de transities samenkomt, afgestemd op regionale kenmerken en omstandigheden. Regio’s staan dan ook voor de uitdaging om integrale gebiedsontwikkeling in combinatie met duurzame omgevingskwaliteit vorm te geven en daarvoor ook maatschappelijk draagvlak te verwerven. De transities worden op verschillende schaalniveaus tegelijkertijd aangepakt. Dit vergt een goede afstemming en samenwerking tussen rijk en regionale overheden. Voor de aanpak van deze maatschappelijke opgaven is kennis nodig. Veel van de kennis die ontwikkeld wordt bij nationale kennisinstellingen, is vooral gericht op kennisbehoeften van de nationale overheid en vindt zijn weg onvoldoende naar de regionale overheden. Regionale kennis bereikt onvoldoende de nationale kennisinstellingen. Er is tweerichtingsverkeer nodig tussen de op nationaal en regionaal niveau georganiseerde kennis.

De laatste jaren groeit de behoefte aan een kennisinfrastructuur die structureel voorziet in de kennis- en leerbehoeften van alle overheden. Met die kennisinfrastructuur wordt geen nieuwe institutie beoogd maar een organisatievorm waarmee op een flexibele en gezamenlijke manier passende kennis en ervaring wordt ontwikkeld en voor iedereen beschikbaar gemaakt, die bijdraagt aan het oplossen van het brede scala aan maatschappelijke opgaven. Met het instellen en bemensen van regionale schakelpunten kan regionale vraagarticulatie, het onderling delen, het in samenhang beschikbaar maken en benutten van nationale en regionale kennis worden bevorderd. Ook kan het opschalen en ontsluiten van individuele casuïstiek naar breder toepasbare kennis worden gerealiseerd, waardoor wordt voorkomen dat iedere kennisvraag van een overheid individueel beantwoord hoeft te worden.

Veluweberaad trekt de volgende conclusies:

- 1 De noodzaak en urgentie om in actie te komen en een opgave-gedreven kennisinfrastructuur in te richten wordt breed gedeeld. Het gaat om het maken van de omslag van “het wat” naar “het hoe”. Er is een drive om regionale schakelpunten in te richten en kennismakelaars in stelling te brengen. Kennis wordt zo vindbaar gemaakt. Het antwoord op de vraag “wie moet ik bellen?” gaat opgave-specifiek in netwerken gezocht worden. Voor de inrichting van die kennisinfrastructuur moeten middelen bij de verschillende overheden beschikbaar komen. Individuele partijen kunnen niet voldoende middelen genereren, gezamenlijk kunnen zij dat wel. Partijen zullen zich ook inzetten om financieringsbronnen te vinden. Een van de suggesties is een financieringsstructuur voor de organisatie van kennis analoog aan Invest-NL.
- 2 De dynamische opgave-gerichte kennisinfrastructuur vindt geen nieuwe wielen uit maar bouwt voort op bestaande netwerken en websites, helpdesks en loketten. Kennis wordt “aan de voorkant” (bij het begin van de opgave) ingezet in plaats van achteraf.
- 3 Er is een bereidheid om op basis van gelijkwaardigheid, gezamenlijk invulling te geven aan de regionale schakelpunten.
- 4 Belast niet de organisatie van regionale schakelpunten (rigide) bij één organisatie of bestuurslaag. Beslis per opgave wie regie voert en wie bijdraagt. Voorkom fragmentatie. Koppel de bijdragen van private partijen aan het netwerk van overheden, uitvoeringsdiensten en kennisinstellingen.



- 5 Er is procesgeld nodig om de functionaliteit van de kennisinfrastructuur uit te werken en regionale schakelpunten te bemensen. Vorm de notitie van de Initiatiefgroep Veluweberaad om naar een actieplan.

Inmiddels zijn er door het Rijk (via de ministeries van I&W en BZK), VNG en IPO-middelen beschikbaar gesteld voor een kwartiermaker/programmamanager om een meerjarenprogramma voor de inrichting van het platform Professionalisering Leer- en Kennisnetwerken leefomgeving en dienstverlening en activiteiten vanuit het platform te starten.

PLeK (platform Professionaliseren, Leer- en Kennisnetwerken in de (fysieke) leefomgeving) bouwt aan een kennis-ecosysteem, dat naar verwachting kan steunen op kennisknooppunten/“Regionale kennis-Schakel Functies” (RSF’s). Dat zijn flexibele, maar structurele, regionale netwerken van kenniswerkers, ondersteund door goed gevulde data- en kennisbanken, help desks en websites. Zij onderhouden een goede verbinding met zowel de gebieden als de nationale kennisinstituten en zijn dragers van de continuïteit van het kennisecosysteem over programma’s en opgaven heen. Zo’n RSF wordt in stappen opgebouwd vanuit bestaande werk- en organisatievormen, waardoor RSF’s per regio verschillend van vorm kunnen zijn; het gaat om de functie, niet om de vorm. Uiteindelijk wordt een landelijke dekking nagestreefd



8. Pijler 5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving



Inhoud

1. Introductie, doelstelling en beoogde resultaten
2. Plan van aanpak
3. Organisatie, mensen en middelen
4. Risico's
5. Financien



1. Uitgangspunten, doelstelling en beoogde resultaten

1.1 Inleiding

In pijler 5 staat de onafhankelijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving centraal. Om onafhankelijke uitvoering te bevorderen, zullen we in deze pijler onderwerpen als mandaten, professionaliteit en transparantie uitwerken.

In deze pijler zullen we een paar principiële en bestuurlijke discussies met elkaar voeren. Elke omgevingsdienst opereert in opdracht van een democratisch gekozen bevoegd gezag: gemeenten en provincies. Nabijheid is belangrijk. Maar onafhankelijkheid om te komen tot VTH-besluiten (inclusief sanctiebeschikkingen) die voortkomen uit toepassing van het geldend recht op de concrete casus is essentieel. Ook voor het zogeheten level-playing field voor bedrijven, in die zin dat het niet uitmaakt waar je een activiteit uitvoert voor de vergunning en handhaving daarop. Het bevoegde gezag kan, onderbouwd, natuurlijk een andere keuze maken binnen de eigen afwegingsruimte. Mocht het bevoegde gezag tot zo'n afwijkend besluit komen, dan moet dat duidelijk zijn voor alle betrokkenen.

Belangrijk onderdeel van pijler 5 is het laten werken van de zogenaamde beleidscyclus. In het kort: het bestuur geeft aan welke regionale doelen het wil bereiken, dat wordt vertaald in een programma, en de omgevingsdienst voert uit. Klinkt simpel, maar in de praktijk ontbreekt vaak die regionale overeenstemming, en lopen de wensen van de deelnemers, gemeenten en provincies, in een regio behoorlijk uiteen. Dat zadelt de Omgevingsdienst op met een lastige uitvoeringsklus. Zo'n gezamenlijke regionale beleidscyclus gaan we samen in deze pijler ontwikkelen. En daar bestaan gelukkig al goede voorbeelden van.

Het Rijk maakt overigens ook onderdeel uit van de beleidscyclus. Als de "Big-8" goed loopt dan genereert de beleidscyclus relevante inbreng voor wenselijke aanpassingen van wetgeving en informatie over de werking van het stelsel in het algemeen. Daarnaast stelt het Rijk, in samenwerking met de andere partijen, de landelijke prioriteiten vast in de strategische Milieukamer en heeft zitting in het Bob. Kortom, er zijn meer "Big-8" cycli die met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden.

1.2 Uitgangspunten

100% onafhankelijkheid bestaat niet, het gaat daarnaast ook over het organiseren van professionaliteit en transparantie:

- balans in landelijke beleidsdoelstellingen en decentrale afwegingsruimte;
- juiste afwegingskaders vastgelegd in wet-en regelgeving, zowel landelijk als decentraal;
- eenduidige mandatering om binnen kaders VTH uit te voeren;
- rapportage en verantwoording op realisatie, zowel inhoudelijk als financieel;
- procesafspraken over "afwijkende" procedures, inclusief transparantie daarin
- opdrachtgever/nemerschap van beide kanten goed ingeregeld, inclusief continuïteit van eigenaarschap.

1.3 Doelstelling

In pijler 5, onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving, wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 7 en 8 van de commissie Van Aartsen. Doel van deze pijler is om de onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te versterken en waar mogelijk ook onafhankelijkheid van vergunningverlening te



betrekken. Voor deze pijler geldt dat bij het Actieplan Aanpak Milieucriminaliteit en Uitvoeringsagenda VTH al een aantal activiteiten in gang zijn gezet die in deze pijler een vervolg krijgen.

Naast de tekst uit het IBP is gebruik gemaakt van de in opdracht van het Ministerie van I&W opgestelde “Startnota’s” op basis van het zogenaamde IAK-model.

Programmadoelen aanbeveling 7

1. Het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid van de partners in kaart brengen. Het inzicht in overeenkomsten en verschillen dat daarmee ontstaat gebruiken om te komen tot een kader (effect van plustaken, level playing field, budgetrecht en vaststelling door bevoegd gezag) waarmee regionale invulling kan plaats vinden (o.a. milieuprogramma’s van bevoegde gezagen, dreigingsbeeld, democratische legitimiteit).
2. Bezien in hoeverre belangrijke (transitie)opgaven, zoals circulaire economie en energie, opgenomen kunnen worden in de regionale strategieën.
3. Onderzoeken en bepalen hoe in het proces voor de regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsplan kan worden opgesteld. Hierbij taken, verantwoordelijkheden en proces meenemen en borgen in de professionalisering van de beleids- en uitvoeringscyclus (Big-8).
4. Implementatieprogramma opstellen voor de verschillende regio’s om tot één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsplan te komen (realistische implementatietermijn).
5. Zo nodig doorvoeren van aanpassingen in wet- en regelgeving.

Programmadoelen aanbeveling 8

6. Uitwerken van de opties genoemd in het juridisch onderzoek om de positie van directeur van een omgevingsdienst te versterken. Hieronder vallen in ieder geval de in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021 genoemde opties van:
 - a. Het via attributie de directeur van een omgevingsdienst aanwijzen als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang, en
 - b. het formuleren van een competentie profiel voor de positie van directeur van een omgevingsdienst en vastleggen hiervan in de VTH Kwaliteitscriteria.
7. Bestaande mandaten beoordelen (vorm en functioneren) t.b.v. een landelijk format voor mandaat (in bestaande volledige volmachten heeft de directeur omgevingsdienst al de bevoegdheid om te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang).
8. Voordelen/meerwaarde en consequenties van volledig mandaat in beeld brengen. Opstellen modelmandaat of -mandaten.
9. In lijn met de onder 1 uitgewerkte opties in kaart brengen op welke manier herziening van de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdienst en aanpassing van decentrale inrichting nodig is voor het gewenste doel van onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving bij inzet van een volledig mandaat.
10. De uitkomsten van het project Onafhankelijkheid (IPO) voorzien van een nadere uitwerking (is opgeleverd in het kader van “Liever een goede buur”).
11. Het implementeren van de Landelijke Handhavingsstrategie om een eenduidig gebruik van LHSO door alle partijen te bereiken.
12. Doorvoeren van benodigde aanpassing van landelijke regelgeving en rollen/verantwoordelijkheden.



13. Implementatieprogramma voor de verschillende regio's (realistische implementatietermijn).

Lopende trajecten

14. Effectgericht rapporteren (zie rapport Outcome gericht sturen en werken, meenemen in A3 en A4.)

1.4 Uiteindelijk beoogd resultaat

A. Ten aanzien van Regionale planvorming en uitvoering

- Ervoor zorgen dat de regionale analyses wordt opgesteld en vervolgens vertaald in de regionale plannen, zijnde:
 - Regionaal uitvoeringsbeleid;
 - Regionaal handhavingsbeleid;
 - Regionaal uitvoeringsprogramma;
 - Regionaal handhavingsprogramma.

Daartoe zal een format worden ontwikkeld dat landelijk toegepast zal gaan worden. Het format zal wel een aantal landelijk verplichte onderdelen benoemen, maar gaat uiteraard niet over de inhoud van het regionaal beleid van de deelnemers van de omgevingsdienst.

- Wetgeving aanpassen zodat er een landelijk eenduidige ("omgekeerde") procedure wordt gevolgd en er minder ruimte is voor interpretaties.
- De beleidscyclus door te laten werken in de monitoring. De regionale analyse en het daaruit gedefinieerde regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid zouden bij voorkeur bij de visitaties standaard aan de orde moeten komen.

B. Ten aanzien van de Versterken positie directeur, mandaten en uitvoering LHS

- Inrichten van het onafhankelijk opereren van de omgevingsdienst binnen democratische legitimiteit bij uitvoering toezicht en handhaving.
- Onderzoeken of het mogelijk is om via attributie de directeur van een omgevingsdienst aan te wijzen als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang.
- Definieren en in regelgeving vastleggen van de basiscompetenties van de directeur van een omgevingsdienst voor wat betreft ervaring met, en expertise van, de handhavingsketen. Onderzocht zal worden op welke wijze het vastleggen van competenties bijdraagt aan het versterken van de positie en welke sturing op competenties wenselijk en haalbaar is.

2. Plan van aanpak

2.1 Activiteitenplanning

A. Regionale planvorming en uitvoering



Hoofdoel: Elke regio beschikt medio 2024 over een bestuurlijk vastgesteld Meerjarenprogramma voor VTH dat gebaseerd is op een regionale probleem- en risicoanalyse en de transitieopgaven die door de directeur van de omgevingsdienst is gecoördineerd.

A1. Het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid van de partners in kaart brengen.

- Verzamelen van alle documenten
- Cijfers uit Omgevingsdiensten in Beeld
- Analyse en conclusies
- In kaart brengen bruikbare voorbeelden

Resultaten: Document met overzicht van het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid, voorzien van analyse en advies van bruikbare voorbeelden (die dus voldoen aan wettelijke eisen).

Betrokkenheid: opvragen via de 29 OD's. Deels al in kaart gebracht bij OIB, dus alleen vragen naar aanvullende gegevens. Deelnemers kernteam hebben tijd beschikbaar om stukken te lezen, data te verzamelen en analyse uit te voeren.

Verwachte oplevering: Start Oktober 2022, gereed Q4 2022.

A2. Opstellen van een kader voor regionale invulling effect van plustaken, level playing field, budgetrecht en vaststelling bevoegd gezagen, dreigingsbeeld, democratische legitimiteit.

- Cijfers uit Omgevingsdiensten in Beeld
- Analyse huidige situatie (2021)
- Opstellen concept-kader
- Besluitvorming

Resultaten: Adviesrapport voorzien van kader.

Betrokkenheid: Kernteam ontwikkelt kader, discussie met klankbordgroep, procesplanning maken voor besluitvorming.

Verwachte oplevering: Q4 2022.

A3. Onderzoek opname transitieopgaven in regionale plannen

- Op basis van A1 en A2 in kaart brengen opgaven die nu al zijn opgenomen in plannen
- Uitwerken aantal opgaven in voorbeelden
- Inventariseren landelijke wensen en opgaven (energie, CE, strafrecht, etc.)
- Inventariseren juridische en organisatorische gevolgen
- Outcome rapport IPO gebruiken
- Ketentoezicht opnemen obv regionale risicoanalyse.
- Conclusies en aanbevelingen

Resultaten: Overzicht van transitieopgaven die al worden meegenomen, inventarisatie goede voorbeelden

Betrokkenheid: OD's leveren plannen aan, analyse door Kernteam.

Verwachte oplevering: Q1 2023

A4. Regionale probleem- en risicoanalyse en beleid- en uitvoeringsprogramma "big-8".

- Inventariseren huidige werkwijze
- In kaart brengen bruikbare voorbeelden
- Bepalen scope (wat zit er wel/niet in?), check landelijke wensen/eisen
- Ontwikkelen format met landelijke toepasbaarheid en steun van partijen



- Outcome rapport IPO gebruiken
- Ketentoezicht opnemen obv regionale risicoanalyse.
- Besluitvorming

Resultaten: Quick scan van bestaande praktijk, destilleren goede voorbeelden. Op basis daarvan ontwikkelen format dat tevens aansluit bij Outcome rapport IPO en aanpak. Ketentoezicht. Kortom: 1 adviesdocument.

Betrokkenheid: OD's leveren analyses aan, Analyse in de vorm van quickscan (mogelijk extern bureau), ontwikkelen format door kernteam.

Verwachte oplevering: Q2 2023

A5. Implementatieprogramma voor alle regio's

- Wat is er nodig om plannen opgesteld en geïmplementeerd te krijgen?
- Uitwerking en planning per regio, In kaart brengen noodzakelijke partners
- Besluitvorming landelijk en per regio
- Monitoring voortgang

Resultaten: Overzicht van de 29 regio's met planning van implementatie conform format zoals ontwikkeld in A4. Vanzelfsprekend zal het IBP niet in plaats treden van de rol van de raden en staten, de implementatie vindt plaats binnen de kaders van het huidige stelsel.

Betrokkenheid: Wie niet?

Verwachte oplevering: Start einde 2023, gereed medio 2024

A6. Aanpassen wetgeving (indien noodzakelijk)

Onder het huidige recht is reeds sprake is van een duidelijke verplichting tot het regionaal voeren van één uitvoerings- en handavingsbeleid, met één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. In het KokxDeVoogd rapport wordt geadviseerd de verplichting aan te scherpen door middel van een aanpassing van de regeling in de artikelen 13.5 en 13.8 van het Omgevingsbesluit. Het kenmerk van de uitvoerings- en handavingsstrategie zou moeten zijn dat het om een *regionale* strategie gaat: dit wordt momenteel verhuld door het woordje 'uniform'.

Resultaten: Indien noodzakelijk aanpassen van de wetgeving in Ob. Vooraf testen in de praktijk.

Betrokkenheid: Kernteam, juridische uitwerking door I&W (HJBZ), starten wetgevingstraject.

Verwachte oplevering: Start in 2023.

Doel	Resultaat	Link andere pijlers
Regionaal beleid vastleggen Uitvoeren Probleem-en risicoanalyse	Landelijk format voor methode. Scope is deels landelijk bepaald (vaste onderdelen) en voor een deel regionaal facultatief.	P1: Uitgangspunten robuustheid OD toepassen P2: Betrekken strafrecht en mogelijk andere partijen P3: Eisen aan kwaliteit data
Proces	Landelijk format voor te volgen proces, op initiatief van Directeur OD, besluitvorming, rol DB/AB en raden/staten/andere partijen	P1: Moet aansluiten bij de financieringssysteem van OD en deelnemers.



		P2: Strafrechtsketen is aangesloten.
MJP	Landelijk format voor opzet MJP, vertaling in begrotingen deelnemers, vertaling in begroting OD en gevolgen voor OD voor personeel, opleiding, etc.	P1: Volledige implementatie van MJP in begroting OD en begrotingen deelnemers. P2: Gevolgen MJP vastleggen in afspraken met strafrechtsketen. P3: MJP is gesynchroniseerd met de beschikbare en correcte databehoeftes. P4: Input voor programma kennis die nodig is om MJP uit te voeren. P6: MJP levert juiste data aan landelijke Staat van de Omgevingsdiensten.

B. Versterken positie directeur, mandaten en uitvoering LHSO

Hoofddoelen:

- Binnen de omgevingsdiensten worden slechts enkele verschillende mandaten gebruikt, zodat de VTH-taken overal eenduidig, transparant en efficiënt door de omgevingsdiensten uitgevoerd kunnen worden.
- Het bevoegd gezag mag van het advies van directeur afwijken, maar dit gaat volgens een open en navolgbare procedure.
- LHSO wordt toegepast.
- De directeur beschikt over bepaalde competenties.

Doel	Resultaat	Link andere pijlers
Mandaten OD's	Een of enkele verschillende mandaat-formats binnen Nederland.	P2: Afstemmen met strafrecht en mogelijk andere partijen P6: Eisen aan registratie data voor "Staat van de OD's"
Afwijkprocedure	Landelijk vastgestelde procedure als het bevoegd gezag het advies van de directeur niet wil overnemen.	P6: Eisen aan registratie data voor "Staat van de OD's", het aantal afwijkprocedures vermelden in SvdOD's. Inclusief reden van afwijking. Kan input zijn voor visitatie en/of aanleiding voor IBT.
LHSO	LHSO wordt overal toegepast	P2: primaire trekker is pijler 2. Resultaten daarvan implementeren in pijler 5. P6: Eisen aan registratie data voor "Staat van de OD's"
Competenties directeur OD	Overzicht van competenties waaraan een directeur OD moet voldoen.	P1: Onderdeel van begrip "robuustheid".



	Competenties zijn vastgelegd in kwaliteitscriteria; of er is een afspraak tussen partijen dat er aandacht is voor de competenties bij de benoeming. En procedure voor ontslag indien niet wordt voldaan (geintje).	P4: Input voor programma kennisverbetering voor afwijkingen voor bestaande Directeuren? P6: Eisen aan registratie data voor "Staat van de OD's".
--	--	---

B1. Uitwerken twee opties voor versterken directeur

- Via attributie aanwijzen als handhavingsambtenaar
- Competentieprofiel en vastleggen in VTH kwaliteitscriteria

Resultaten: Onderzoek doen naar wenselijkheid en juridische mogelijkheden met @ als basis, aangevuld met analyse van @ (is in de maak). Op basis van resultaten al dan niet aanpassen van kwaliteitscriteria.

Betrokkenheid: juristen binnen Kernteam, HJBZ, andere pijlers en partijen.

Verwachte oplevering: Q1 2023.

B2. Bestaande mandaten beoordelen en landelijk format

- Quicksan naar de diverse mandaten; welke vormen zijn er zoal, wat zijn de verschillen en overeenkomsten? Waar komt welk mandaat voor; zijn er regionale verschillen?
- Kan dit leiden tot een goed en eenduidig format? Zo ja, uitwerken.
Ja, het is mogelijk om een goed en eenduidig format op te stellen met de daarbij horende voor- en nadelen.

Resultaten: Korte inventarisatie en (juridische) analyse van de huidige situatie in mandatenland.

Betrokkenheid: Mogelijk uitvoering quickscan door extern bureau.

Verwachte oplevering: Q4 2022.

B3. Voor-en nadelen volledig mandaat

- In kaart brengen opties
- Beslisdocument opstellen
- Besluitvorming

Resultaten: Analyse op basis van B2 en beslisdocument met 1 (of meer) modelmandaten.

Betrokkenheid: Juridische experts binnen Kernteam, hele kernteam (en daarna andere instanties voor besluitvorming)

Verwachte oplevering: Q4 2022 beslisdocument, besluitvorming einde 2023.

B4. Herziening benoemingsprocedure directeur

- Uitwerken B1.
- Betekenis volledig mandaat
- Noodzakelijke aanpassingen van decentrale inrichting

Resultaten: Adviesrapport met inzicht in aanpak en gevolgen.

Betrokkenheid: juristen binnen Kernteam, HJBZ, andere pijlers en partijen.

Verwachte oplevering: Q3 2023.



B5. Uitwerken IPO-onderzoek Onafhankelijkheid

- Analyse resultaat en gevolgde procedure
- Beslisdocument opstellen

Resultaten: bepalen doorwerking van IPO onderzoek naar andere onderdelen van dit programma.

Betrokkenheid: juristen binnen Kernteam en HJBZ.

Verwachte oplevering: Q4 2022.

B6. Eenduidige toepassing LHS

- Meest recente LHSO als uitgangspunt
- Beoordelen of verdere verduidelijking nodig is of dat er hiaten inzitten
- Bestrekken andere partners (o.a. pijler 2)
- Beslisdocument en besluitvorming

Resultaten: Afspraken over invoeren LHSO zijn vastgelegd in een beslisdocument voorzien van een startdatum en afspraken over rapportage, transparantie en delen data.

Betrokkenheid: Kernteam maakt document, daarna organiseren betrokkenheid van met name pijler 2.

Verwachte oplevering: Q4 2022.

B7. Aanpassen wetgeving (indien noodzakelijk)

Resultaten: Indien noodzakelijk aanpassen van de wetgeving in Ob. Vooraf testen in de praktijk.

Betrokkenheid: Kernteam, juridische uitwerking door I&W (HJBZ), starten wetgevingstraject.

Verwachte oplevering: Start in 2023.

B8. Implementatieprogramma voor alle regio's

- Detail invulling van bovenstaande aspecten per regio.
- Bespreken met de besturen (AB/DB) en directeurs OD's.
- Besluitvorming organiseren
- Monitoring resultaten
- Bijdrage aan "Staat van de omgevingsdiensten" (pijler 6)

Resultaten: Programma voor implementatie van modelmandaten, benoeming directeur, LHSO, per regio planning opstellen. Voor een effectieve implementatie zijn vertrouwen en goed eigenaarschap zeker zo belangrijk. Deze zullen ook een plaats krijgen in de begeleiding van de implementatie in de diverse regio's.

Betrokkenheid: Kernteam, alle partijen.

Verwachte oplevering: Start einde 2023, besluitvorming per regio vanaf Q1 2024.

2.2 Samenhang met andere IBP onderdelen

- Via IBP-teamoverleggen
- Afstemming met try-out projecten is nog niet opgenomen.

Relatie met pijler X	Onderdeel
1	- Financiële borging van beleidscyclus
2	- Toepassen LHSO



	- Organisatie “big-8” en borgen betrokkenheid SR-instanties in de uitvoering en analyse - Uitwisselen gegevens t.b.v. regionale risicoanalyse
3	- Data uitwisseling over toepassen LHSO
4	- Kennis moet aansluiten bij behoefte uit risicoanalyse en regionaal uitvoeringsplan.
6	- Monitoren “big-8” beleidscyclus, zowel inhoudelijk als qua financiën t.b.v. Staat van de Omgevingsdiensten - Mandaten - LHSO voortgang

3. Organisatie en financiering

3.1 Organisatie

In dit overzicht is een voorlopig onderscheid gemaakt op basis van beschikbare tijd. Dit kan in de loop van de tijd worden aangepast op basis van wensen vanuit de deelnemers zelf of vanuit de deelprogrammaleider.

Deelprogrammaleider

IPO

Kernteam

I&W

IPO

IPO

ILT

OD-NL

OD-NL

I&W

IPO

Klankbordgroep

IPO

BZK

IPO

IPO

I&W

VNG

Werkwijze team

Startbijeenkomst: op 11 oktober 2022 is een fysieke bijeenkomst van één dag gehouden. Doel was om overeenstemming te krijgen over dit werkplan, de volgorde van uitvoering en over de werkverdeling



over de deelnemers van het kernteam. Er zijn vervolgens twee werkgroepen aan de slag gegaan: één voor regionale plannen en één voor mandaten en positie directeur. De resultaten daarvan zullen in de komende stuurgroep bijeenkomsten ingebracht worden.

Het kernteam komt frequent bij elkaar. De klankbordgroep, samen met kernteam, komt ten minste één keer per maand bij elkaar.

3.2 Financiering

Kosten: deelname aan kernteam of klankbordgroep is met gesloten beurzen.

Jaar	Opdracht	Budget	Uitvoerende partij
2023	Organiseren bijeenkomsten	50.000	n.n.t.b.
2023	Verdiepend onderzoek	50.000	n.n.t.b.
2023	Drie quickscans	100.000	n.n.t.b.
TOTAAL BENODIGD BUDGET 2023		200.000	

4. Risico's

Risico	Kans	Impact	Effect	Maatregelen	Eigenaar
Aanleiding: Scope van het IBP onvoldoende scherp afgebakend Risico: niet de juiste samenhang in oplossingen Impact: de gesignaleerde problemen worden niet opgelost	3	5	15	- Bij start programma/pijler de scope helder maken - Bij tussentijdse wijziging consequenties in planning en financiering doorrekenen en planvorming evt aanpassen	Stuurgroep IBP PT 5
Aanleiding: krappe arbeidsmarkt Risico: capaciteit stelselpartijen onvoldoende Impact: het tempo van verbetering gaat omlaag, planningen worden niet gehaald	4	5	20	- Tijdig capaciteitsvraag aan stelselpartijen in beeld brengen	PT 5
Aanleiding: het doorvoeren van verbeteringen in de regionale programmering Risico: er verandert niets.	3	5	15	- Met partijen bespreken op welke wijze zij ondersteund kunnen worden in het doorvoeren van verbeteringen	PT 5



Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren				- Bestuurlijke ruimte creëren voor meer slagkracht bij partijen	Dir IBP, Stuurgroep IBP
Aanleiding: positie van de directeur door stelselpartijen gebeurt niet of onvoldoende Risico: er verandert niets. Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren	3	5	15	- Direct opschalen naar Dir IBP - Bespreken in Stuurgroep	
Aanleiding: Onvoldoende bestuurlijke en/of ambtelijke commitment Risico: Vertraging in besluitvorming Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren	3	5	15	- Direct opschalen naar Dir IBP - Bespreken in Stuurgroep	PT 5 Dit IBP



9. Projectplan pijler 6 Monitoring kwaliteit milieutoezicht (inbegrepen vergunningverlening en handhaving)

Datum : januari 2023

Versie : 1.1



Inhoudsopgave

1. Doelstelling en opdracht
2. Eerder genomen besluiten en leidende principes
3. Planning en aanpak
4. Risico's
5. Projectteam , tijdsbesteding en materiele kosten

BIJLAGE I:	Geraadpleegde stukken
BIJLAGE II:	Stakeholders analyse
BIJLAGE III	Beschrijving van de risico's



1 Doelstelling en opdracht

1.1 Doelen

Er zijn vijf onderdelen binnen pijler zes, elk met een doel. De doelen worden in deze paragraaf beschreven.

Ad 1. Visitatie

- Verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van VTH taken door omgevingsdiensten door middel van het systematisch onderzoeken volgens een landelijk dekkende aanpak. Hiermee worden ook verbetermogelijkheden in kaart gebracht en is continue verbetering van de uitvoering van de VTH taken mogelijk.
- Verhogen bestuurlijke betrokkenheid bij de omgevingsdiensten.
- Input leveren voor het jaarlijkse rapport “Staat van de omgevingsdiensten”, gericht aan alle partijen en de Tweede Kamer. Aansluiten bij het idee voor een “stresstest” voor omgevingsdiensten.

Ad 2. ILT onderzoeken

ILT voert deze onderzoeken uit. Rijksinspecties hebben de opdracht om feedback te verzamelen vanuit de sector en daarover tijdig te rapporteren. Met de thematische en signalerende onderzoeken vult de ILT deze reflectieve rol in.

Signalerende onderzoeken

Signalerende onderzoeken rapporteren over het functioneren van het VTH-stelsel op het gebied van milieu. Het signalerende onderzoek is niet gericht op het functioneren van een specifiek bevoegd gezag, omgevingsdienst of het rijk. Een omgevingsdienst staat wel in het hart van het VTH stelsel. Daarom is er aandacht voor de rol van een omgevingsdienst in het stelsel en hun bijdrage aan het thema wat wordt onderzocht. Ook wordt gerapporteerd die in de toekomst op Omgevingsdiensten afkomen. ILT voert deze onderzoeken zelf uit vanuit hun onafhankelijkheid en reflectieve functie in het stelsel. Bij de uitvoering worden bevoegde gezagen en omgevingsdiensten geïnformeerd en wordt er met hen gesproken als dat nodig is.

Thematische onderzoeken

Thematische onderzoeken moeten vermijdbare milieuschade voorkomen of terugdringen. De onderzoeken zijn risico-gestuurd en gaan over inhoudelijk milieu-onderwerpen. Welke onderwerpen zijn nu al of worden in de toekomst belangrijk, is de wet- en regelgeving op orde, is het duidelijk of de normering passend is enzovoort. Hiermee worden alle voorwaarden voor een goede VTH uitvoering in kaart gebracht. Als het nodig is worden aanbevelingen opgesteld. Bij thematische onderzoeken wordt samengewerkt met bevoegde gezagen, omgevingsdiensten en andere betrokkenen in het VTH stelsel. Ad 2. beoogd een systeem uit te werken hoe deze onderzoeken worden uitgevoerd.

Ad 3. Uitvoeren ILT onderzoeken

Dit onderdeel is het feitelijk uitvoeren van de onderzoeken.



Ad 4. Ontwikkelen systeem van rapportage over de Staat van VTH

Het ontwikkelen van een Staat van VTH is niet genoemd in het rapport van de commissie Van Aartsen. Het is geïntroduceerd in het Interbestuurlijk Programmaplan: *Ontwikkel een tweejaarlijks systeem van rapportage over de 'Staat van VTH': daarin worden de verbetermogelijkheden en resultaten van de visitaties, de systematische en thematische onderzoeken ILT gecombineerd eventueel aangevuld met het wettelijk verplichte tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel.*¹³

In het rapport van de commissie Van Aartsen zijn de volgende adviezen van belang:

- Er wordt geadviseerd het wettelijk verplichte twee jaarlijkse onderzoek (Wabo artikel 5.6) van de minister te gebruiken als een stresstest. De centrale vraag is: zijn omgevingsdiensten in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan?
- Deze stresstest kan aangevuld worden met een systeem van visitatie, waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren.
- De tweejaarlijkse analyse moet óók een kwantitatieve analyse omvatten.
- Gebruik de signalen van patronen van ILT onderzoeken en ook waar blijkt dat de uitvoering niet naar behoren is.

NB: Er wordt in het rapport van Van Aartsen en in het IBP geen onderscheid gemaakt in Omgevingsdiensten met en zonder Brzo-taken. Bij de uitwerking van dit projectplan wordt onderzocht of en zo ja welke deel van de Brzo uitvoering onderdeel is van de Staat van VTH.

Kort samengevat adviseert de commissie Van Aartsen inzicht te geven in:

1. het adequaat functioneren van de omgevingsdiensten en het VTH-stelsel;
2. het verbeteren van het milieu en de leefomgeving, waarbij rekening wordt gehouden met regionale en landelijke trends en de ontwikkelingen die van invloed zijn op het milieu en de leefomgeving.

Ad 5. Stimuleren stevigere invulling van horizontale controle door gemeenteraden en Provinciale Staten op eigen bestuur

Gemeenteraden en Provinciale Staten beter in staat stellen een stevigere invulling te geven aan de controlerende functie op algemeen en dagelijks bestuur van de omgevingsdiensten binnen het gevormde regionale samenwerkingsverband van de verschillende omgevingsdiensten. Hiervoor zijn al enkele acties gestart door informatievoorziening aan raden en staten onder andere via een position paper, webinars en informatiebladen.

1.2 Samenhang tussen de vijf onderdelen en overall doel en de rol van IBT

*Doel van pijler zes is 'om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel'*¹⁴.

Hieraan kan worden toegevoegd *om de werking van het VTH stelsel te verbeteren*. De informatie staat ten dienste voor verschillende stakeholders.

- Het moet inzicht bieden of het samenspel tussen de omgevingsdiensten, de eigenaren en opdrachtgevers zijn georganiseerd op een manier die is voorzien in de wet.

¹³ De letterlijke wetstekst uit de WABO luidt: In opdracht van Onze Minister en Onze betrokken Ministers wordt iedere twee jaar onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van de regels bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, en de wijze waarop wordt zorg gedragen, bedoeld in artikel 5.5.

¹⁴ Quote uit het IBP



- Het moet inzicht geven of het milieu en de leefomgeving verbetert. Dit is niet nadrukkelijk genoemd, maar is herleid uit het rapport van de commissie Van Aartsen.
- Gemeenteraden en provinciale staten moeten hun controlerende functie beter kunnen uitoefenen op basis van informatie van de besturen van omgevingsdiensten.
- De informatie staat ook ten dienste van de Tweede Kamer middels de tweejaarlijkse rapportage over de 'Staat van VTH'.

Alle stakeholders hebben een andere insteek, maar tegelijkertijd is er wel een samenhang tussen de opgaven in die zijn geformuleerd voor pijler 6. De verschillende onderdelen van pijler zes zijn feitelijk bouwstenen.

- De visitaties door omgevingsdiensten leveren informatie op die gebruikt kan worden voor Staten en Raden.
- Het resultaat van alle visitaties geeft inzicht in de werking van het VTH-stelsel en de taakuitvoering door omgevingsdiensten en kan gebruikt worden voor de Staat van VTH.
- De thematische en signalerende onderzoeken van de ILT hebben tot doel te reflecteren op het functioneren van het VTH-stelsel. De staatssecretaris, provincies en gemeenten kunnen op basis van de uitkomsten van de reflectieve rapporten sturen en bijsturen. De resultaten kunnen worden gebruikt als bouwsteen voor de Staat van VTH.
- Het wettelijke tweejaarlijkse onderzoek dat het ministerie IenW uitvoert naar het functioneren van het VTH stelsel.

Wat in het programmaplan IBP VTH ontbreekt en waar het rapport van de commissie van Aartsen veel aandacht aan besteedt, is interbestuurlijk toezicht. In paragraaf 5.3 van het rapport 'Om de Leefomgeving' van de commissie wordt dit uitgebreid beschreven. Geconcludeerd wordt: *'dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij deze medebewindstaak uitvoeren.'* Om te komen tot een adequaat stelsel van checks & balances, stelt de commissie voor om Rijkstoezicht op omgevingsdiensten in te richten (aanbeveling 9). Dit voorstel is niet overgenomen (zie het volgende hoofdstuk).

Voor pijler 6 is belangrijk of de onderdelen/bouwstenen die in het IBP zijn beschreven, hetzelfde doel behalen, omdat het aanbevolen Rijkstoezicht niet is overgenomen.

In dit programmaplan is beschreven hoe de verschillende onderdelen/bouwstenen worden uitgewerkt. Ook wordt is beschreven of het beoogde doel van de commissie voor een adequaat stelsel van checks & balances kan worden behaald met de verschillende bouwstenen die worden ontwikkeld. Dragen deze bouwstenen bij om verantwoording af te leggen en te kunnen (bij)sturen op een adequate uitvoering van de VTH-taken door omgevingsdiensten of ontbreken er bouwstenen? Een mogelijke rol van IBT wordt hierbij betrokken.

1.3 Verantwoordelijkheden visitaties en ILT onderzoeken

In pijler 6 zijn de visitaties ondergebracht. Dit is opgestart voordat het IBP is vastgesteld. De visitaties zijn er voor en door de Omgevingsdiensten en worden dus uitgevoerd door Omgevingsdiensten zelf en onder hun verantwoordelijkheid. Pijler 6 van het IBP heeft daarom geen verantwoordelijkheid in de uitvoering van de visitaties. Wel heeft pijler 6/het IBP VTH een aantal andere verantwoordelijkheden:

- bij de evaluatie meedenken en meesturen om de samenhang met de andere onderdelen van pijler 6 aan te brengen;
- waarborgen dat de visitaties met de benodigde scherppte, onafhankelijkheid en transparantie worden uitgevoerd. Dat is nu deels geborgd door een onafhankelijke voorzitter van de visitatiecommissie. Om elke vorm van twijfel bij derden over de scherppte van de visitaties weg te nemen, worden in pijler 6 voorstellen opgesteld om garanties voor de onafhankelijkheid in te bouwen.



De verantwoordelijkheden voor de ILT onderzoeken is beschreven onder ad 2 van paragraaf 1.3. ILT voert de signalerende onderzoeken uit en draagt de verantwoording voor de inhoud ervan. Omgevingsdiensten, bevoegde gezagen en pijler 6 (voor de duur van het IBP) hebben samen de taak om elkaar te informeren en input te leveren aan deze signalerende onderzoeken.

Bij thematische onderzoeken is het anders. Daar wordt samengewerkt met pijler 6 (voor de duur van het IBP), bevoegde gezagen en omgevingsdiensten. Onderwerpen van de onderzoeken vastgesteld in lijn met de doelen van het IBP door pijler 6. Na afloop van het IBP zal het IBP voorstellen schrijven hoe daarna de onderwerpen worden vastgesteld. ILT voert de onderzoeken uit en schrijft de rapportage.

2. Eerder genomen besluiten en leidende principes

2.1 Werkwijze

Het IBP is van en voor alle partijen. Daarmee wordt er dus inzet gevraagd van alle deelnemers om uiteindelijk werkbare producten en instrumenten te ontwikkelen door mee te denken, mee te ontwikkelen en mee te schrijven. De deelnemers in pijler zes zullen waar nodig gesprekken voeren met iedereen in het IBP netwerk en daarbuiten, ideeën ophalen, ideeën toetsen op uitvoerbaarheid enzovoort. Actief onderzoek gaan in én buiten het IBP netwerk. Waar instrumenten al eerder zijn ontwikkeld wordt daar gebruik van gemaakt.

2.2 Eerdere besluiten

Leidend voor dit projectplan zijn de besluiten die eerder zijn genomen door de deelnemers van dit interbestuurlijk programma. Voor dit programma en specifiek voor pijler zes zijn de documenten die in bijlage 1 zijn beschreven leidend. Eén punt verdient bijzondere aandacht. Dat is aanbeveling 9 van het rapport van de commissie Aartsen. Deze aanbeveling wordt anders ingevuld. Hiervoor is er een brief aan de Tweede Kamer gestuurd op 10 juni 2022. Dit programmaplan is gebaseerd op deze Kamerbrief.

De inhoud van IBP en de brieven aan de Tweede Kamer staan vast en gelden daarmee als uitgangspunt voor het IBP en pijler zes en begrenzen het project van pijler 6.

3. Planning en aanpak

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de onderwerpen die zijn genoemd in hoofdstuk één worden uitgewerkt naar concrete producten. Ook wordt de samenhang tussen de onderwerpen in pijler zes en de andere vijf pijlers beschreven.

De onderwerpen in pijler zes zitten in een verschillende fases. Het onderwerp visitatie is in de pilotfase. Voor de ILT onderzoeken (zie paragraaf 1.3) is een plan klaar en voor de horizontale controle zijn enkele activiteiten in gang gezet. Voor de Staat van VTH is nog niets opgestart. Daarom is er een opmaat aanpak voor de verschillende onderdelen.

Deze versie van het projectplan beschrijft de plannen voor 2023. Er wordt in 2023 een nieuwe versie van het projectplan gemaakt voor 2024. Dit sluit aan bij de opzet van het IBP, dat is beschreven op bladzijde zes en zeven van het IBP.



3.2 Planning pijler zes voor de komende twee jaar

De planning van alle pijlers is vastgelegd in het IBP. Voor pijler zes is de onderstaande tabel opgenomen. Deze planning is leidend voor het opstellen van dit projectplan. Er zijn enkele wijzigingen doorgevoerd met name om een logische volgorde in de uitvoering aan te brengen.

In de paragrafen 3.3 en verder is de uitwerking van de pijler zes beschreven.

Programmadoel Aanbeveling 9 van de commissie Van Aartsen	Planning
1. Inrichten systeem visitatie omgevingsdiensten (visitatie uitgevoerd door andere omgevingsdiensten samen met een externe partij, zoals de veiligheidsregio of de GGD): - vaststellen programma - pilots bij 4 omgevingsdiensten Q3 en Q4 - uitvoeren visitaties bij alle omgevingsdiensten - bezien of visitaties wettelijke borging behoeven	Q2/3 2022 Q4 2022/Q1 2023 Vanaf Q1 2023 Q3 2023* (was Q1 2023)
2. Inrichten systeem van thematische en signalerende onderzoeken VTH-stelsel door ILT. 3. Uitvoeren eerste thematische onderzoeken. 4. Ontwikkeling tweejaarlijks systeem van rapportage over de "Staat van VTH: daarin wordt de resultaten van de visitaties, systematische en thematische onderzoeken ILT gecombineerd eventueel aangevuld met het wettelijk verplichte tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel.	Vaststellen aanpak Q3/Q4 2022 Start in 2023 Q1/Q2 2023
Lopende trajecten 1. Stimuleren stevigere invulling van horizontale controle door gemeenteraden en provinciale staten op eigen bestuur, door informatievoorziening aan raden en staten. Oa via position paper, webinar, informatiebladen.	Q2/Q3 2022

Tabel 1: planning en resultaten pijler zes op hoofdlijnen.

3.3 Visitaties

Stappenplan en mijlpalen:

- Het vaststellen van een werkwijze en methodiek. Dit is gereed en beschreven in de 'Rapportage visitatie Omgevingsdiensten', SPPS en TG, 15 juni 2022.
- Q4 2022 en Q1 2023 : uitvoeren van 4 pilot visitaties.
- februari 2023 : uitvoeren van een evaluatie van de pilots.
- Q2 2023 – Q4 2024 : uitvoeren visitatie bij alle omgevingsdiensten.



- Q3 2023 : opstellen advies voor mogelijke noodzakelijke wettelijke borging.
- 2025 en verder : uitvoeren van visitaties volgens een vast schema en frequentie.

Producten:

1. Per omgevingsdienst een visitatierapport, die aangeboden wordt aan de opdrachtgever, besturen, gemeenteraden en Provinciale Staten van de omgevingsdiensten.
2. Per 10 visitaties een analyse van de rapporten om rode draden vast te stellen door het pijler 6 team. Later te bepalen hoe dat plaatsvindt na afloop van het IBP VTH.
3. Advies of wettelijke borging noodzakelijk is.
4. Een voorstel (te bekrachtigen door de stuurgroep) voor borging van de onafhankelijkheid en scherppte.
- 5.

Afbakening:

- Door en voor omgevingsdiensten.
- Niet alles kan onderzocht worden tijdens een visitatie. Daarom is er een keuze gemaakt in de onderwerpen die aan de orde komen tijdens een visitatie.

Kwaliteit: De uitvoering van de visitaties en de rapporten voldoen aan de 'Rapportage visitatie omgevingsdiensten', SPPS en TG, 15 juni 2022, die door de gezamenlijke omgevingsdiensten is vastgesteld.

Afhankelijkheid andere pijlers:

Er zijn afhankelijkheden over de onderwerpen die bij de visitaties aan de orde komen.

- Pijler drie (informatie voorziening): wordt dezelfde informatie opgehaald bij omgevingsdiensten?
- Pijler zes: de onderwerpen die onderzocht worden in de ILT onderzoeken.
- Het twee jaarlijkse onderzoek van het ministerie van IenW op grond van artikel 5.6 van de Wabo.

Risico's

De risico's zijn beschreven in hoofdstuk vijf en bijlage III. Hieruit blijkt dat het kunnen volgen van de planning (voldoende tijd en budget) en de afstemming met andere pijlers van de onderdelen die tijdens de visitaties aan bod komen de grootste risico's zijn.

3.4 ILT onderzoeken

Stappenplan en mijlpalen:

- Q4 2022: Uitgangspunten en doelen zijn door ILT opgesteld en op 5 oktober door het IG-team van ILT vastgesteld.
- Q4 2022: Opstellen van uitvoeringsplannen en een werkwijze voor het opstarten van
 - Signalerende onderzoeken. Onderwerpen verzamelen en aanleveren vanuit het werkveld aan ILT.
 - Thema onderzoeken. Een plan opstellen met een planning, bemensing, frequentie, diepgang, selectie onderwerpen enz.
- Q4 2022: Opstarten eerste signalerend- en thema-onderzoek.
- Q2 2023: Afronden en rapporteren eerste twee onderzoeken inclusief een korte evaluatie
- Q2 2023: Opstellen plan voor vervolgonderzoeken

Producten:

1. Een werkwijze.



2. Twee onderzoeken in 2023.
3. Een werkwijze hoe en aan wie de uitkomsten worden gecommuniceerd, hoe de uitkomst wordt gebruikt voor horizontale controle en de als 'bouwsteen' voor de Staat van VTH.
4. Een planning voor vervolgonderzoeken.

Afbakening: De afbakening wat wel en niet onderzocht wordt in een signalerend- en thema-onderzoek is beschreven in het ILT 'Visiedocument thematische en signalerende onderzoeken VTH'.

Kwaliteit: Deze is deels vastgesteld in het visiedocument. Deels nog op te stellen in uitvoeringsplannen. Belangrijk is wel dat de onderzoeken lees- en bruikbaar moeten zijn voor medewerkers van omgevingsdiensten, bestuurders en raad- en statenleden.

Afhankelijkheid andere pijlers:

Er zijn afhankelijkheden over de onderwerpen die bij de visitaties aan de orde komen.

- De afspraken in de pijlers één en twee die gaan gelden als een norm waar aan wordt getoetst. Pijler drie voor het aanleveren van data.
- Pijler zes: de onderwerpen die tijdens de visitaties aan de orde komen.
- Geen pijler: het twee jaarlijkse onderzoek van het ministerie van IenW op grond van artikel 5.6 van de Wabo.

Risico's

De risico's zijn beschreven in hoofdstuk vijf en bijlage III. Hieruit blijkt dat het niet of onvoldoende afstemmen van de onderzoeksonderwerpen met andere pijlers of onderzoeken het belangrijkste risico is.

3.5 De Staat van VTH

Stappenplan en mijlpalen:

- Q4 2022: Afstemmen pijler zes met ministerie van IenW om het bestaande wettelijke twee jaarlijks onderzoek (Wabo artikel 5.6) te integreren in Staat van VTH. Deze verschijnt in Q2 of Q3 2023. Dit rapport kan dienen als een nulmeting om de resultaten van het IBP meetbaar te maken. Het rapport *Omgevingsdiensten in Beeld* uit 2021 bevat een eerste foto van Omgevingsdiensten. Dit wordt in 2023 herhaald.
- Q2 2023: Starten met een onderzoek waar de volgende elementen terugkomen.
 - Uit welke bouwstenen bestaat de Staat van VTH en hoe wordt daarover gerapporteerd?
 - Wordt in de Staat van VTH gerapporteerd over de Brzo-taken en zo ja welke deel?
 - Studie naar bestaande Staten van andere sectoren en andere rapporten vanuit overheid, bedrijfsleven en kennisinstituten.
 - Brede consultatie van stakeholders naar de verwachtingen en ideeën. Hiervoor worden de stakeholders in kaart gebracht.
 - Onderzoek naar mogelijk kwalitatieve parameters over de leefomgeving.
- Q3+4 2023: Starten met een proef versie van de Staat van VTH om 'droog' te oefenen.
 - Als eerste in kleine kring van pijler zes en daarna het IBP.
 - Commentaar verwerken en een tweede versie maken.
 - Daarna breder uitzetten naar de eerder geïdentificeerde stakeholders.
- Q1 2024: Eerste concept/format vaststellen. Zowel voor de inhoud, lay-out, verschillende doelgroepen breed publiek/de burger, Tweede Kamer, werkveld.
- Q2 2024: Opstarten activiteiten voor eerste Staat van VTH



Producten:

1. Een rapport met het twee jaarlijks lenW onderzoek (Wabo artikel 5.6) die is voorbereid op de Staat van VTH en een nulmeting/foto bevat.
2. Een document dat beschrijft wat in de Staat van VTH opgenomen wordt. Hierin wordt ook een voorstel gedaan om de Staat van VTH en het 2 jaarlijkse lenW onderzoek wel of niet te integreren. Dit wordt aangeboden aan de stuurgroep.
3. Een 'proef versie' van de Staat van VTH, die niet wordt gepubliceerd, maar wel wordt aangeboden en besproken met de stuurgroep na een consultatie van het werkveld.
4. Een eerste versie van de Staat van VTH.

Afbakening:

- De afbakening is onderwerp van onderzoek, maar zal in ieder geval twee onderwerpen bevatten:
 - o functioneren de omgevingsdiensten en het VTH-stelsel goed;
 - o regionale en landelijke trends die invloed hebben op het milieu en de leefomgeving.
- De afbakening welke organisaties en bevoegde gezagen betrokken worden is ook onderwerp van onderzoek. Het gaat in ieder geval over de taken die omgevingsdiensten uitvoeren en de bevoegde gezagen hiervoor.
- De Staat van VTH gaat niet herhalen waar andere organisaties al over rapporteren zoals 'De balans van de leefomgeving' van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Kwaliteit: Er mag geen twijfel zijn en discussie ontstaan over de kwaliteit van de gegevens waarover wordt gerapporteerd. De data is afkomstig van pijler drie en daarmee is er een grote afhankelijkheid met deze pijler.

Afhankelijkheid andere pijlers:

Er zijn afhankelijkheden van alle pijlers en het twee jaarlijkse onderzoek van ministerie van lenW (Wabo artikel 5.6).

Risico's

De risico's zijn beschreven in hoofdstuk vijf en bijlage III. Hieruit blijkt dat er stevige risico's zijn. Het gaat om de reikwijdte van de SvVTH, juiste criteria om resultaten te kunnen duiden en onderwerpen en het niveau van rapporteren.

3.6 Steviger invulling van horizontale controle

Stappenplan en mijlpalen:

- Q 2/3 2022 : Gestart met informatievoorziening: webinar, informatiebladen en een position paper.
- Q1 2023 : Uitzoeken en beschrijven welke verantwoordingslijnen er zijn, hoe deze er idealiter uit moet zien, de stakeholders en hun belangen, welke behoefte er is bij gemeenteraden en Provinciale Staten, frequentie, welke soort informatie, en de wijze van afleggen verantwoording. Hierbij hoort ook een overzicht hoe horizontale controle werkt bij andere gemeenschappelijke regelingen.
- Q1 2023 : Toetsen bij bestuurders, leden van gemeenteraden en Provinciale Staten, opdrachtgevers van omgevingsdiensten en omgevingsdiensten zelf.
- Q1 2023 : Uitzoeken of en welke instrumenten de nieuwe Wet gemeenschappelijke regeling biedt.
- Q2/3 2023 : Pilots uitvoeren die gelijk oplopen met de reguliere jaarplan-verslag cyclus
- Q4 2023 : Evalueren pilots.
- Q1/2 2024 : Opstellen van een handleiding



Producten:

1. Een documenten waarin de inventarisatie, wensen en mogelijk instrumenten zijn beschreven inclusief een eindbeeld over de invulling van horizontale controle.
2. Vier pilots waarin een andere manier van invulling van horizontale controle is getest.
3. Een handleiding.

Afbakening: Het onderwerp is de manier waarop de horizontale controle kan worden versterkt. De inhoudelijke controle wat goed gaat en wat niet goed gaat, valt hier buiten.

Kwaliteit: De mogelijke instrumenten en dat manier van horizontale controle die in de handleiding wordt beschreven, moet voldoen aan:

- Wettelijke vereiste.
- De juiste wijze van communiceren tussen gemeente/provincie bestuur – raden en staten – omgevingsdiensten – en de besturen van de omgevingsdiensten volgens de staatkundige principes.

Afhankelijkheid andere pijlers: Voor het ontwikkelen van stevigere invulling van horizontale controle is er geen afhankelijkheid. Voor de informatie waarop de horizontale controle wordt uitgevoerd is er een afhankelijkheid van pijler 3 en omgevingsdiensten die informatie aan raden en staten sturen.

Risico's en maatregelen:

De risico's zijn beschreven in hoofdstuk vijf en bijlage III. Hieruit blijkt dat er risico's zijn over kennis van het VTH stelsel en de uitvoering daarvan en de interesse hiervoor.

3.7 Vaststellen onderlinge samenhang van de onderwerpen in pijler zes en de rol van IBT

Stappenplan en mijlpalen:

- Q4 2022 en Q1 2023: In kaart brengen van de samenhang en afhankelijkheden tussen de factoren en stakeholders die belangrijk zijn voor pijler zes. Het gaat om de lijnen die in het stelsel lopen tussen opdrachtgever-opdrachtnemer, over het afleggen van verantwoording over jaarplannen en de realisatie ervan, de verantwoording aan gemeenteraden en provinciale Staten enzovoort. Het wettelijke stelsel in IBT wordt ook berokken.
- Q1 2023: Vaststellen van het doel van pijler 6, omdat aanbeveling 9 (inrichten van Rijkstoezicht) anders wordt ingevuld.
- Q2: Nagaan of de huidige bouwstenen voldoende zijn om het doel van pijler 6 waarbij ook de rol van interbestuurlijk wordt betrokken.

Producten:

1. Een overzicht van de afhankelijkheden die grafisch is weergegeven. Hiermee wordt vastgesteld of de afhankelijkheden functioneren zoals bedoeld. Met dit inzicht wordt ook beoordeeld of het IBP/pijler zes invulling geeft om de niet functionerende afhankelijkheden werkend te krijgen en/of er aanvullende actie nodig is om de afhankelijkheid werkend te krijgen.
2. Een presentatie die uitleg geeft over de gemaakte tekening.
3. Een notitie die het doel van pijler 6 beschrijft. Deze notitie wordt aangeboden aan de stuurgroep.
4. Een notitie of de bouwstenen van pijler 6 compleet zijn inclusief over de rol van interbestuurlijk toezicht. Deze notitie wordt aangeboden aan de stuurgroep.



Afbakening:

- De reikwijdte zijn de onderwerpen die in pijler zes zitten.
- Mocht er een uitstap gemaakt worden buiten de onderwerpen van pijler zes, zal bekeken worden of dit wel of niet meegenomen wordt. Dit is mede afhankelijk van de inspanning die hiervoor nodig is en de noodzaak.

Kwaliteit: het overzicht van alle factoren en stakeholders moet volledig zijn.

Afhankelijkheid andere pijlers: geen

4. Risico's

De risico's voor pijler zes zijn in kaart gebracht met de mogelijke maatregelen. In bijlage III is deze weergegeven. Er is een eenvoudige risico-matrix gebruikt, die ook in bijlage III is opgenomen. In hoofdstuk drie is per onderwerp kort verwezen naar de belangrijkste risico's.

Uit de inventarisatie van de risico's blijkt het volgende:

- Het is nodig om goed te letten op de maatregelen die zijn beschreven om de risico's beheersbaar te houden, omdat er een flink verschil is tussen de risico-inschatting met en zonder maatregelen.
- Voor het IBP als zodanig gaat het in de capaciteit om alles werkzaamheden te kunnen uitvoeren.
- Het onderdelen *visitaties* en *horizontale controle* kennen de grootste risico's die met maatregelen weggenomen kunnen worden.
- Het onderdeel *Staat van VTH* kent de meeste risico's die blijven bestaan nadat maatregelen zijn genomen om het risico te reduceren.

5. Projectteam, tijdsbesteding en materiele kosten

Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van ILT, IPO/provincies, VNG/gemeenten, omgevingsdiensten en de ministerie IenW en BZK. De rolverdeling is onderling besproken en in concept vastgesteld. Het is mogelijk dat er wijzigingen in de deelname van de verschillende onderwerpen optreden. De omvang van de werkzaamheden is een voorlopige schatting en wordt aangepast als dat noodzakelijk is.

5.1 Tijdsbesteding pijler zes teamleden

De tijdsbesteding is vastgesteld voor 2023. Voor 2024 wordt een nieuwe inschatting van de tijdsbesteding gemaakt in 2023. De definitieve tijdsbesteding kan worden vastgesteld als de plannen verder zijn uitgewerkt.



Organisatie	Deelnemer	Deelname in ¹⁵	Tijds- besteding 2023 (in uren)
Ministerie IenW		Projectleider, S, H, O V, I (thema), S, H, O S, H, O	675 uur 150 uur 150 uur
IPO/provincies		H, O V, S, O I (signalerende en thema), S, H, O	100 uur 150 uur 150 uur
ILT**		S, O S, O V, S, O V, S, O	Inzet voor uitvoeren taken toegezegd
VNG/gemeenten		V, S, O V, S, O V, S, O	150 uur 100 uur 100 uur
Omgevings- diensten		Coördinator V, S, O S, O I (signalerende), S, O I (signalerende), S, O	1350 uur 450 uur 450 uur 450 uur
Ministerie van BZK		V, S, H, O O	150 uur 50 uur

Tabel 2: overzicht deelname pijler zes onderdelen en verwachte tijdsbesteding

* Exclusief de uren voor visitaties, omdat deze via de SPUK financiering lopen.

** De inzet van ILT is toegezegd. Wie met wel onderdeel meedoet kan wijzigen.

5.2 Inschatting van de kosten

In het IBP zijn afspraken gemaakt over de financiering volgens het principe van cofinanciering. Dat betekent dat de personele kosten van de pijlers gedragen worden door de organisaties waar zij werken. Daarom zijn deze kosten niet opgenomen in onderstaande opsomming, maar wel de gevraagde inzet in uren. Eventuele kosten voor de try-out zijn nog niet meegenomen in onderstaand overzicht. Bij het schrijven van dit document was niets over bekend. De volgende kosten zijn voorzien in 2023.

1. Visitaties

Het gaat om de kosten van de coördinatie en het uitvoeren van de visitaties bij de zowel de organisatie die gevisiteerd wordt als het visitatieteam. Omgevingsdiensten kunnen een beroep doen op de SPUK regeling voor deze kosten en een subsidie aan ODnI.

2. ILT onderzoeken

¹⁵ afkortingen:

V = Visitaties*

I = Signalerende en thema onderzoeken

S = Staat van VTH

H = Horizontale controle

O = Onderlinge samenhang



Deze onderzoeken worden uitgevoerd door ILT medewerkers met hulp en andere teamleden (zie tabel 2). In aanloop van het IBP zijn tussen lenW en ILT afspraken gemaakt dat ILT de onderzoeken zelf bekostigt. Er zijn geen materiele kosten voorzien.

3. Staat van VTH

De ontwikkeling van een Staat van VTH wordt uitgevoerd door medewerkers van het pijler zes team. Deze kosten vallen onder cofinanciering. Hoewel dit onderdeel nog niet is gestart is te voorzien dat er externe deskundigheid nodig. Gedacht wordt aan adviezen voor de juiste indicatoren om een uitspraak te kunnen doen over de kwalitatieve prestaties van de VTH uitvoering. Er wordt een bedrag van € 100.000.- gevraagd om onderzoeken te kunnen uitbesteden.

4. Stevigere invulling van horizontale controle

Ook de ontwikkeling van dit onderdeel wordt uitgevoerd door medewerkers van het pijler zes team. Deze kosten vallen onder cofinanciering. Hoewel dit onderdeel nog niet is gestart is te voorzien dat er juridische deskundigheid nodig. Die zal in eerste instantie gezocht worden bij de deelnemende organisatie. Mocht dit niet lukken, dan is er een advies van een externe organisatie nodig. Er wordt een bedrag van € 100.000.- gevraagd om onderzoeken te kunnen uitbesteden.

5. Vaststellen onderlinge samenhang van de onderwerpen in pijler zes

De kosten voor inhuren van de externe consultant zijn betaald door het ministerie van lenW.

Projecten	2022	2023	2024
Visitaties	Via subsidie ODnl	Via de SPUK en subsidie	Wordt in 2023 opnieuw vastgesteld
ILT onderzoeken	deels SPUK, ILT bekostigt zelf	deels SPUK, ILT bekostigt zelf	
Staat van VTH*	-	€ 100.000	
Horizontale controle*	-	€ 100.000	
Onderlinge samenhang	Betaald door lenW	-	
Bijeenkomsten	Betaald door lenW	€ 20.000	

Tabel 3: materiele kosten in 2023; * *schatting voor onderzoeken externen cq consultants*



BIJLAGE I: Geraadpleegde stukken

- 'Om de Leefomgeving', Cie Van Aartsen, 4 maart 2021 (pijler zes geeft invulling aan aanbeveling i / 9: inrichten rijkstoezicht op de OD's).
- Kamerbrief inzake aanbeveling 9, 10 juni 2022, IENW/BSK-2022/103075.
- Startnota Inrichten Rijkstoezicht (aanbeveling 9), SPPS ?, 22 februari 2022 inclusief bijlage 1 Bestuurlijke verhoudingen binnen het VTH-stelsel.
- Omgevingsdiensten in beeld, SPPS, 1 september 2021 inclusief bijlagenrapport 1 en 2
- Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 7 september 2021, Dr. H.C. Borgers en Mr. A. de Boer.
- Programmaplan Interbestuurlijk programma versterking VTH-Stelsel, IPO, VNG, OD-NL, I&W, J&V BZK, vastgesteld in het BoB op 20 juni 2022, toegezonden aan de Tweede Kamer op 8 juli 2022.
- Ministeriële verantwoordelijkheid, Een ongevraagd advies van de afdeling advisering, 15 juni 2020, Raad van State.
- Rapportage visitatie Omgevingsdiensten, SPPS en TG, 15 juni 2022.
- Kamerbrief versterking VTH stelsel, 10 december 2021.
- Verbeteren van de beleidscyclus, VIDE Florian Bekkers, 11 februari 2022.
- Bestuurlijke verhoudingen binnen het VTH-stelsel
- Positionpaper VTH milieu: Wat heeft u hiermee te maken?, I&W 2022
- Horizontaal toezicht in het omgevingsdomein, Stantec, 24 juni 2022
- Visiedocument thematische en signalerende onderzoeken VTH-def



BIJLAGE II: Stakeholder overzicht

Overzicht van de stakeholders, die niet zijn gerangschikt.

Media

Burgers

Veiligheidsregio's

Politie

VNG

IPO

Gemeenten

Provincies

Rechtbanken

Brzo+

VEWIN

Natuurorganisaties

Branche organisaties

Bedrijven

Waterschappen

OD-NL

Omgevingsdiensten

Strategische milieukamer

OM

Unie van waterschappen

Medewerkers OD's

RIVM

ILT

RWS

Influencers

Ministerie van IenW

Ministerie van SZK

Ministerie JenV

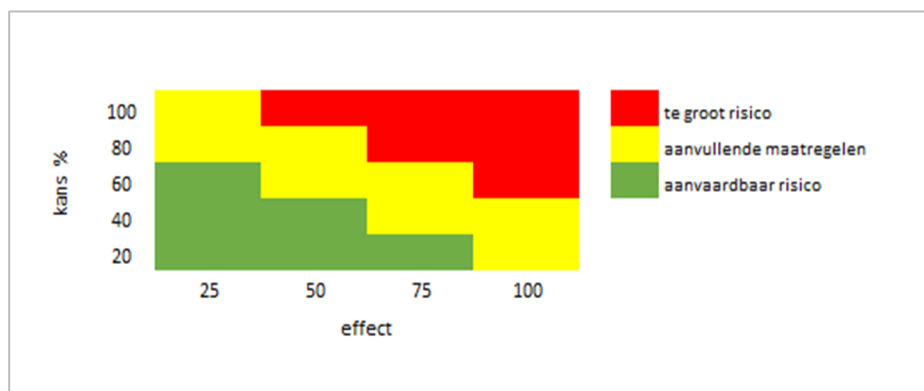
Ministerie EZK

Ministerie SZW



BIJLAGE III Beschrijving van de risico's

#	Risico	Onderdeel	Kans	Gevolg	Risico		Maatregelen	Eigenaar maatregelen
					voor maatregel	na maatregel		
1	Aanleiding: Scope van het IBP onvoldoende scherp afgebakend Risico: niet de juiste samenhang in oplossingen Impact: de gesignaleerde problemen worden niet opgelost	IBP	50	50			1. Bij start programma /pijler de scope helder maken 2. Bij tussentijdse wijziging consequenties in planning en financiering doorrekenen en planvorming evt aanpassen	SG PT
2	Aanleiding: krappe arbeidsmarkt / geen tijd voor IBP Risico: capaciteit stelselpartijen onvoldoende Impact: het tempo van verbetering gaat omlaag, planningen worden niet gehaald	IBP	50	70			1. Tijdig capaciteitsvraag aan stelselpartijen in beeld brengen 2. Deelnemende partijen informeren over capaciteit in de stuurgroep 3. Regelmatig de benodigde tijd evalueren en bespreken met het P6 team en de project directeur	PT, PD, SG
3	Aanleiding: Onvoldoende bestuurlijke en/of ambtelijke commitment Risico: Vertraging in besluitvorming Impact: het stelsel blijft gebrekkig functioneren	IBP	40	60			1. Direct opschalen naar directeur IBP 2. Bespreken in Stuurgroep	PD PD en SG
4	Aanleiding: geen SPUK aangevraagd voor visitaties Risico: geen budget en visitatie kan niet doorgaan Impact: planning visitaties wordt niet gehaald	visitaties	80	70			1. nagaan welke OD de SPUK heeft aangevraagd voor visitatie 2. alsnog SPUK aanvragen in voorjaar of uit eigen zak betalen	PT OD's
5	Aanleiding: onderdelen van de visitaties overlappen met andere onderdelen Risico: elkaar tegensprekende antwoorden of uitkomsten Impact: onbruikbare resultaten	visitaties	60	90			1. na evaluaties van de onderdelen in P6 deze beter op elkaar afstemmen	PT
6	Aanleiding: data uit P3 komen niet overeen met de uitkomsten van visitaties Risico: elkaar tegensprekende antwoorden of uitkomsten Impact: onbruikbare resultaten	visitaties	70	90			1. alle deelprojecten die data generen (visitaties, ILT onderzoeken, P3) afstemmen hoe data tot stand komt, wat de kwaliteit is en of er dubbelingen zijn. 2. over alle pijlers heen hier regie op houden	alle PT PD
7	Aanleiding: er is binnen Odnl geen overeenstemming over de methodiek Risico: visitaties verliezen waarde / ultimo geen bruikbaar instrument voor SvVTH Impact: groot want er is een bouwsteen minder voor SvVTH / geen eenheid binnen OD's	visitaties	60	50			1. OD's mogen experimenteren, maar na pilot eensgezins besluiten tot één methodiek	PT, Odnl
8	Aanleiding: OD's geen prioriteit aan planning visitaties Risico: eerder vastgestelde planning loopt vertraging op Impact: planning wordt niet gehaald; OD's worden minder serieus genomen en minder input voor SvVTH	visitaties	50	50			1. sterke sturing op planning door OD projectleiding 2. planning volgen vanuit IBP en wanroepig aandacht vragen	Odnl PT
9	Aanleiding: onderzoek-onderwerpen niet afgestemd met visitaties of lenW 2-jaarlijks onderzoek Risico: elkaar tegensprekende antwoorden of uitkomsten Impact: onbruikbare resultaten	ILT onderzoeken	70	90			1. alle deelprojecten die data generen (visitaties, ILT onderzoeken, P3) afstemmen hoe data tot stand komt, wat de kwaliteit is en of er dubbelingen zijn. 2. over alle pijlers heen hier regie op houden	alle PT PD
10	Aanleiding: geen overeenstemming over te onderzoeken onderwerpen voor thema onderzoeken Risico: geen of minder dragende onderwerpen, maar onderzoek gaat wel door Impact: mogelijk minder draagvlak	ILT onderzoeken	40	40			1. brede uitvraag door voor onderwerpen bij alles stakeholders 2. goede en duidelijke communicatie 3. feedback geven waarom onderwerpen wel of niet zijn gekozen	ILT
11	Aanleiding: onderzoeken worden ervaren als een oordeel van ILT over OD's Risico: een wij-zij gevoel ontstaat Impact: discussie over onderzoek en uitkomsten - minder draagvlak	ILT onderzoeken	50	60			1. Opstelling en werkwijze van ILT breed en vaal vertellen 2. volledige transparantie van ILT op de onderzoeken 3. participatie van stakeholders tijdens de onderzoeken	ILT
12	Aanleiding: onvoldoende tijd voor uitvoeren onderzoeken Risico: onderzoeken lopen vertraging op Impact: planning wordt niet gehaald zoals beloofd in IBP	ILT onderzoeken	20	60			1. inzet van ILT is toegezegd 2. mocht het plaatsvinden, gesprek met ILT aangaan	ILT PT
13	Aanleiding: integratie met 2 jaarlijks lenW onderzoek verloopt moeizaam en lukt niet Risico: er komen twee rapportages Impact: twee rapportages is zeer onwenselijk en zal niet worden toegestaan	Staat van VTH	30	60			1. vanaf heden één team vormen voor het eerstkomende 2 jaarlijkse lenW onderzoek en de toekomstige SvVTH 2. lenW blijft verantwoordelijk voor het eerstkomende 2 jaarlijkse lenW onderzoek; daarna blijven zij betrokken bij de omvorming naar de SvVTH	PT, P6 team en I&W
14	Aanleiding: er ontstaat discussie en er is geen overeenstemming wat er in de SvVTH opgenomen moet worden; alleen 'oor' en 'niet' onderwerpen, het functioneren van het stelsel en de OD's en/of de verbetering van het milieu en de leefomgeving, regionale en landelijke trends en ontwikkelingen? Risico: de SvVTH wordt een compromis zonder een duidelijke visie waarover gerapporteerd wordt Impact: Geen goede SvVTH	Staat van VTH	60	50			1. projectplan volgen en dan met name het onderzoek welke organisatie nu al rapporteert over de leefomgeving en het VTH stelsel 2. alle stakeholder goed informeren, bevragen en op de hoogte houden over de voortgang 3. programma directeur goed informeren en mee laten denken 4. ook de stuurgroep goed meenemen, adviezen vragen en aan het werk zetten in hun eigen netwerk	PT, P6 team, stuurgroep, PD
15	Aanleiding: het vaststellen van criteria om duiding te geven waarover wordt gerapporteerd lukt niet of er is geen overeenstemming over Risico: er wordt informatie opgenomen in de SvVTH die niks zegt Impact: SvVTH is dan een weinig zeggend document	Staat van VTH	80	60			1. vooraf goed uitvragen bij alles stakeholders wat de verwachting van een SvVTH 2. nagaan welke specifieke onderwerpen de stakeholders verwachten 3. opzoek gaan naar het niveau waarop gerapporteerd kan worden. Zoals hele precies emissie eisen of trends in OD/milieu-land 4. oefenen met proefversies wat aan de verwachtingen voldoet en wat haalbaar is 5. programma directeur goed informeren en mee laten denken 6. ook de stuurgroep goed meenemen, adviezen vragen en aan het werk zetten in hun eigen netwerk	PT, P6 team, stuurgroep, PD
16	Aanleiding: de staat wordt te groot en onbeheersbaar Risico: onjuiste informatie, onduidelijk duiding en te veel werk, te grote uitvraag bij het werkveld Impact: de SvVTH komt niet tot stand	Staat van VTH	70	60			1. bij de ontwikkeling goed bedenken en uitvragen bij stakeholders wat mogelijk tegen welke tijdsinspanning 2. diegene die informatie aanleveren (zoals P3) betrekken in team van SvVTH 3. programma directeur goed informeren en mee laten denken 4. ook de stuurgroep goed meenemen, adviezen vragen en aan het werk zetten in hun eigen netwerk	PT, P6 team, stuurgroep, PD
17	Aanleiding: de informatie die nodig is voor een SvVTH is niet voorhanden of de aangeleverde informatie is kwalitatief niet van voldoende kwaliteit Risico: Impact:	Staat van VTH	60	50			1. bij de ontwikkeling goed bedenken en uitvragen bij stakeholders wat mogelijk tegen welke tijdsinspanning 2. diegene die informatie aanleveren (zoals P3) betrekken in team van SvVTH 3. programma directeur goed informeren en mee laten denken 4. ook de stuurgroep goed meenemen, adviezen vragen en aan het werk zetten in hun eigen netwerk	
18	Aanleiding: Raad- en Staten leden hebben geen belangstelling Risico: stevigere invulling van horizontale controle komt niet van de grond Impact: geen stevige invulling van horizontaal toezicht mogelijk en er wordt naar andere manieren gekeken ipv VHT	Horizontale controle	50	90			1. goed onderzoek doen en vooral bij Raad- en Statenleden waar zij behoefte aan hebben 2. samenspel besturen OD's, bestuurders en Raad- en Statenleden in kaart brengen en onderzoeken waar en mogelijke problemen zijn	PT en P6 team
19	Aanleiding: Raad- en Statenleden vinden milieu een moeilijk onderwerp Risico: verlies aan belangstelling, laten het onderwerp liggen Impact: geen horizontale controle mogelijk	Horizontale controle	50	70			1. goede en begrijpelijk informatie over OD's, milieu en leefomgeving geven 2. pilots uitvoeren	PT, P6 team en I&W
20	Aanleiding: Raad- en Staten leden voelen alsof ze geen invloed hebben mede door beperkte controle op gemeenschappelijke regelingen Risico: verlies aan belangstelling, laten het onderwerp liggen Impact: geen/minder horizontale controle mogelijk	Horizontale controle	50	70			1. Onderzoeken op welke manier de gewijzigde Wet Gemeenschappelijke regelingen hier een oplossing voor biedt.	PT, jurist en P6 team





10. Samenhang tussen de pijlerplannen

In alle pijlerplannen is aandacht besteed aan de samenhang met andere pijlers. In sommige gevallen is sprake van een sterke samenhang, bijvoorbeeld tussen de pijlers 1 en 5, waar het gaat om de doorvertaling van de regionale risico-analyse en beleidsuitgangspunten (bovenhant van de Big 8) naar de robuustheid en financiering van de omgevingsdiensten. Zo'n overduidelijke samenhang is er ook tussen de pijlers 3 (informatievoorziening) en 4 (kennisinfrastructuur). Pijler 6 draagt zorg voor het monitoren van de versterking van het stelsel, en heeft dus ook betrekking op alle pijlers.

In onderstaand schema is de samenhang tussen de pijlers samengevat.

	Pijler 1	Pijler 2	Pijler 3	Pijler 4	Pijler 5	Pijler 6
Pijler 1		Robuustheid heeft ook betrekking op inzet tbv strafrechtelijke handhaving	Robuustheid heeft ook betrekking op de (organisatie van) de informatievoorziening. Pijler 3 kan hierbij adviseren;	In financiering Omgevingsdiensten ruimte voor ontwikkelen, delen en toepassen van kennis	- Financiële borging van beleidscyclus (ook budgettering vs. programmering) - Door robuustheid onafhankelijkheid vergroten - LHSO (procescriteria) - Gevolgen regionale programmering voor regionale afstemming/ kritische massa	- De afspraken in pijler één gaan gelden als een norm waar aan wordt getoetst. - Informatie Staat van VTH
Pijler 2	Robuustheid heeft ook betrekking op inzet tbv strafrechtelijke handhaving		- informatie-deling tussen regimes mogelijk maken - Afstemming over eisen aan de informatievoorziening tbv monitoring	Kennisontwikkeling en kennisuitwisseling tussen toezichthouders en handhavers	- Toepassen LHSO - Organisatie "big-8" en borgen betrokkenheid SR-instanties in de uitvoering en analyse - Uitwisselen gegevens t.b.v. regionale risicoanalyse	- De afspraken in pijler twee gaan gelden als een norm waar aan wordt getoetst - Informatie Staat van VTH
Pijler 3	Robuustheid heeft ook betrekking op de (organisatie van) de informatievoorziening. Pijler 3 kan hierbij adviseren;	- informatie-deling tussen regimes mogelijk maken - Afstemming over eisen aan de informatievoorziening tbv monitoring		Eisen vanuit pijler 4 aan de informatievoorziening moeten duidelijk worden;	- Uitzoeken of opstellen van één risicoanalyse, uitvoerings- en hand-havingsplan eisen stelt aan de informatievoorziening.	- Afstemming is nodig mbt de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld om monitoring mogelijk te maken.



					- Data uitwisseling over toepassen LHSO	- Kwaliteit aangeleverde data - Informatie waarop de horizontale controle wordt uitgevoerd
Pijler 4	In financiering Omgevings-diensten ruimte voor ontwikkelen, delen en toepassen van kennis	Kennis-ontwikkeling en kennisuitwisseling tussen toezichthouders en handhavers	Eisen vanuit pijler 4 aan de informatie-voorziening moeten duidelijk worden;		Kennis moet aansluiten bij behoefte uit risicoanalyse en regionaal uitvoeringsplan	- Uitwerking van milieubelastende activiteiten en toepassing van BBT om milieubelasting te verminderen zijn onderdeel van de "Staat van VTH"
Pijler 5	- Financiële borging van beleidscyclus (ook budgettering vs. programmering) - Door robuustheid onafhankelijkheid vergroten - LHSO (procescriteria) - Gevolgen regionale programmering voor regionale afstemming/kritische massa	- Toepassen LHSO - Organisatie "big-8" en borgen betrokkenheid SR-instanties in de uitvoering en analyse - Uitwisselen gegevens t.b.v. regionale risicoanalyse	- Uitzoeken of opstellen van één risicoanalyse, uitvoerings- en hand-havingsplan eisen stelt aan de informatie-voorziening. - Data uitwisseling over toepassen LHSO	Kennis moet aansluiten bij behoefte uit risicoanalyse en regionaal uitvoeringsplan		- Informatie Staat van VTH - Monitoren "big-8" beleidscyclus, zowel inhoudelijk als qua financiën t.b.v. Staat VTH - Monitoren mandaten - LHSO voortgang
Pijler 6	- De afspraken in pijler één gaan gelden als een norm waar aan wordt getoetst. - Informatie staat van VTH	- De afspraken in pijler twee gaan gelden als een norm waar aan wordt getoetst - Informatie Staat van VTH	- Afstemming is nodig mbt de eisen die aan de informatievoorziening worden gesteld om monitoring mogelijk te maken. - Kwaliteit aangeleverde data - Informatie waarop de horizontale controle wordt uitgevoerd	- De uitwerking in de praktijk van milieubelastende activiteiten en toepassing van BBT om milieubelasting te verminderen zijn onderdeel van de "Staat van VTH"	- Informatie Staat van VTH - Monitoren "big-8" beleidscyclus, zowel inhoudelijk als qua financiën t.b.v. Staat VTH - Monitoren mandaten - LHSO voortgang	



11. Communicatie

In het programmaplan is aangegeven dat de belangrijkste uitdaging vanuit communicatieperspectief is om voor het voetlicht te brengen wat het IBP betekent voor de uitvoering. Het IBP mag geen 'ver van mijn bed-show' worden, maar moet echt van concrete betekenis zijn voor de uitvoeringspraktijk. Communicatie speelt daarin een belangrijke rol. Daarmee delen we kennis, ervaringen en behaalde successen.

Om dat te bereiken is een nauwe samenwerking nodig met de communicatieafdelingen van de bij het programma betrokken organisaties. Communicatieacties die betrekking hebben op het IBP vanuit individuele organisaties worden namelijk altijd afgestemd.

11.1 Communicatie community IBP VTH

Om hier vorm aan te geven hebben we de afgelopen tijd hard gewerkt aan het samenstellen van een communicatie community IBP VTH. Dat is inmiddels gelukt. Vanuit alle zes de organisaties is een communicatieadviseur afgevaardigd die deelneemt aan de communicatie community. De community is inmiddels twee keer bij elkaar gekomen om na te denken over de communicatiestrategie IBP VTH. Dat heeft drie producten opgeleverd:

1. Een stakeholderanalyse (Ring van Invloed) met de positie van de belangrijkste doelgroepen voor de communicatie en de beweging die wij hen graag zien maken.
2. Een kernboodschap (Message House) waarmee we het verhaal over het IBP VTH aan de doelgroepen kunnen vertellen.
3. Een communicatiestrategie op hoofdlijnen (Strategisch Communicatieframe) die als basis dient voor de verdere uitwerking en uitvoering van de communicatie.

In de communicatiestrategie is ervoor gekozen om de communicatie primair te richten op het dicht bij elkaar brengen van het programma en de uitvoeringspraktijk. Daarom richten we ons met name op medewerkers in het programma en medewerkers in de uitvoeringspraktijk. We willen hen enerzijds informeren over wat het programma doet en bereikt. Anderzijds willen we gericht het gesprek tussen hen faciliteren om kennis en ervaring uit te wisselen en zo het programma te voeden.

11.2 Programmastijl IBP VTH

De partners communiceerden tot voor kort in hun eigen huisstijl met elkaar en de buitenwereld, waardoor het programma niet herkenbaar was als afzender. Inmiddels is samen met het programmateam een programmastijl ontwikkeld, die is doorvertaald in een logo, memosjabloon, presentatiesjabloon en e-mailhandtekening. Dit versterkt de positionering van het programma en brengt eenheid aan in de communicatie.



12. Programmakosten

Het programmabureau draagt zorg voor het reilen en zeilen binnen het programma. In 2023 bestaat het bureau vooralsnog uit de programmadirecteur en drie projectmedewerkers. Het team dient nog verder uitgebreid te worden met o.a. een secretariaat en communicatie.

In het IBP wordt een nog nader te bepalen aantal inhoudelijke casussen geïdentificeerd waarvoor try-outs worden opgezet. Voor 2023 is een financiële raming opgenomen van de try-outs die nu zijn voorzien (ter besluitvorming door de stuurgroep op 17 januari 2023).

Opdracht	2023	2024	Uitvoerende partij
Bemensing	720.000	600.000	n.n.t.b.
Gezamenlijke bijeenkomsten (3)	30.000	30.000	n.n.t.b.
Tweedaagse team (2x)	20.000	20.000	n.n.t.b.
Inhuur/onderzoeken	250.000	250.000	
Materiele kosten	200.000	200.000	
Communicatie	120.000	80.000	
Totaal	1.340.000	1.180.000	
Try-outs			
ZZS	360.000	300.000	RIVM
Indirecte lozingen	250.000		Hoogheemraadschap
Ketentoezicht	300.000		
Totaal	910.000	300.000	



Bijlage 1 Documentatie

De volgende documenten gelden als uitgangsdokumentatie voor de plannen:

- Om de leefomgeving, eindrapport Commissie van Aartsen;
- Toekomstvisie VTH, uitvoeringspraktijk DCMR 2020;
- Omgevingsdienst NL – voorstel impulsprogramma VTH-stelsel 2030;
- Eindrapportage Berenschot – Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken;
- Evaluatie Inspectieview Milieu voor BOB (sept 2019);
- Notitie SPPS BOM, definitief versie okt. 2021;
- Een Onzichtbaar probleem, Algemene Rekenkamer 2021;
- Handhaven in het duister, Algemene Rekenkamer 2021;
- Wijzigingsbesluit verbetering VTH;
- Actieplan LBR/GIR;
- Briefadvies, Verkenning verbetering informatiehuishouding en –voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein, ABD TOPConsult;
- Aan tafel! Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit – Deloitte;
- CCV Knelpunten aanpak milieucriminaliteit september 2019;
- Rapport KokxDeVoogd (juridisch onderzoek aanbevelingen van Aartsen);
- Programmaplan IBP VTH Versterking VTH stelsel, juli 2022.