Berenschot

RAPPORT

Staat van VTH

75008 – Openbaar - 7 november 2025

RAPPORT

Staat van VTH

André Oostdijk
Juliëtte van Gilse
Robert van der Linden
Martin de Bree

75008 – Openbaar - 7 november 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en analyse 4

HOOFDSTUK 1.
Aanleiding en methode 8
1.1 Aanleiding en afbakening 9
1.2 Theoretisch model 9
1.3 Methode 10
1.4 Leeswijzer 11

HOOFDSTUK 2.
Strategische uitvoering en handhaving 12
2.1 Doel – systeem 13
2.2 Systeem – praktijk 17
2.3 Tussenconclusie 18

HOOFDSTUK 3.
Doeltreffende uitvoering van VTH-taken 19
3.1 Doel – Systeem 20
3.2 Systeem – praktijk 23
3.3 Tussenconclusie 26

HOOFDSTUK 4.
Verantwoording in het stelsel 27
4.1 Doel – systeem 28
4.2 Systeem – praktijk 30
4.3 Tussenconclusie 31

HOOFDSTUK 5.
Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL 33
5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement 34
5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling 36
5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving 36
5.4 Tussenconclusie 37

HOOFDSTUK 6.
Verdiepend thema: bestuursrecht-strafrecht 38
6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht? 39
6.2 Tussenconclusie 42

HOOFDSTUK 7.
Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel 43
7.1 De transitie naar een circulaire economie 44
7.2 Tussenconclusie 48

BIJLAGE 1.
Bronnenlijst 50

BIJLAGE 2.
Respondentenlijst 52

BIJLAGE 3.
Vragenlijsten 53

BIJLAGE 4.
Begrippenlijst 64

BIJLAGE 5.
KSF's 65

Managementsamenvatting en analyse

Een stelsel in beweging

Context en doel

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

De SvVTH vervangt het periodieke onderzoek *Omgevingsdiensten in Beeld* als invulling van de wettelijk vastgelegde tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel. De uitgangspuntennotitie[1] is de basis voor de SvVTH. Deze door de staatssecretaris van IenW notitie schetst – als wenkend perspectief – een gedetailleerd beeld van het bereik en de diepgang van de SvVTH. Dit beeld moet stapsgewijs worden opgebouwd. Deze SvVTH is de eerste versie van de SvVTH en daarmee een eerste grote stap richting dit beeld.

Afbakening

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

De analyse van het stelsel heeft plaatsgevonden aan de hand van het – door de uitgangspuntennotitie voorgeschreven – (ont)koppelmodel[2]. In de kern gaat dit model ervan uit dat een aantal stappen nodig is om via het ontwerp en inrichting van een stelsel tot realisatie van het doel te komen. Dit zijn achtereenvolgens de stappen: 'doel' – 'subdoel' - 'systeem' - 'praktijk' – 'output' - 'outcome'. De schakel tussen deze stappen is een *koppelmoment* dat ervoor moet zorgen dat het doel door de stelselpartijen wordt vertaald in concrete acties of plannen, dat deze acties en plannen worden uitgevoerd en dat deze vervolgens tot resultaat leiden.

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

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

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

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

Onderzoeksopzet

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

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

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

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

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

Koppeling doel–systeem: er is veel in gang gezet

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

Relevant in dit verband is de kritische reflectie van de Commissie Van Aartsen[3] op de kwaliteit van het VTH-stelsel. In reactie daarop hebben de stelselpartijen – in het kader van het IBP VTH – aan de hand van zes pijlers verbetervoorstellen gedaan die bijdragen aan de verdere invulling van de structuur en het instrumentarium van het VTH-stelsel. Deze verbetervoorstellen (waaronder bijvoorbeeld de handreiking Regionale beleids- en uitvoeringscyclus, robuustheidscriteria en de versterking van de kennisinfrastructuur) beogen – redenerend langs de lijn van het (ont)koppelmodel – de verbinding tussen *doel en systeem* te versterken. Ze zijn daarmee te zien als koppelingsmechanismen.

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

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

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

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

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

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

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

Koppeling systeem–praktijk: uitwerking in praktijk is kwetsbaar

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

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

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

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

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

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

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

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

Naar een lerend stelsel: versterk de koppelmechanismen

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

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

Allereerst op het niveau van de regio’s. We zien zoals eerder opgemerkt dat het systeem van *checks and balances* zwak ontwikkeld is. Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht spelen niet de rol die bij het ontwerp van het stelsel was voorzien. Het recent opgezette visitatiestelsel waarbij omgevingsdiensten bij elkaar in de keuken kijken om elkaar – na een grondige en onderbouwde analyse – als kritische collega’s feedback te geven, is hierop een reactie. Inmiddels is er een eerste ronde uitgevoerd en is er een overkoepelende rapportage opgesteld met de globale bevindingen waarmee omgevingsdiensten en hun deelnemers hun voordeel kunnen doen. De visitaties zijn, mits voldoende kritisch uitgevoerd, in onze ogen een prima middel om het lerend vermogen in het stelsel een flinke impuls te geven.

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

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

Resumerend

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

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

HOOFDSTUK 1.

Aanleiding en methode

1.1 Aanleiding en afbakening

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

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

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

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

1.2 Theoretisch model

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

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

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

4 Artikel 18.24 Omgevingswet.
5 IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.
6 Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.
7 M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599620.

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

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

Kritische succesfactoren

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

Verdiepende thema's

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

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

1.3 Methode

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

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

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

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

Verantwoording

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

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

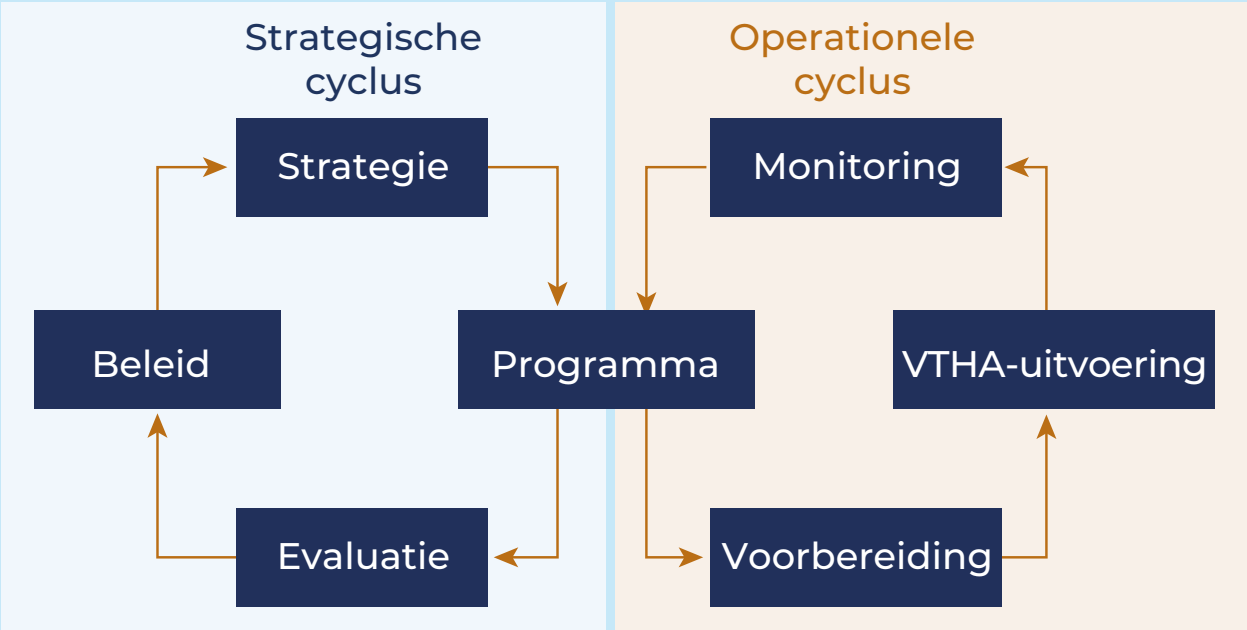
Aanbeveling uit de vorige evaluatie voor de SvVTH

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

1.4 Leeswijzer

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

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



HOOFDSTUK 2.

Strategische uitvoering en handhaving

Formuleer duidelijke doelstellingen die richting geven aan het VTH-beleid

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

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

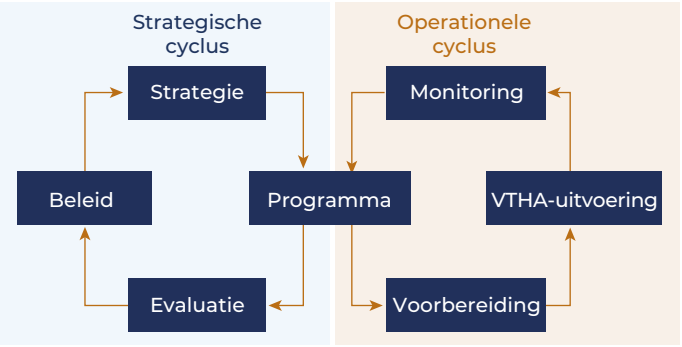
Gekeken naar het (ont)koppelmodel, betreft de inrichting van de strategische uitvoering en handhaving het koppelmoment tussen doel en systeem. Waarbij de vraag centraal staat of de cycli zodanig zijn vormgegeven dat wordt voldaan aan de eisen uit de regelgeving. Het doorlopen van de cycli raakt vervolgens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

2.1 Doel – systeem

2.1.1 Beleids- en uitvoeringscyclus

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

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



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

Uit eerdere onderzoeken

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

10 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur.
11 Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021.
12 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus.
13 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 39.
14 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 60.
15 IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.

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

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

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

Uit eerdere onderzoeken

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

De Rode Draden-rapportage concludeert onder meer dat veel omgevingsdiensten inmiddels een heldere en gedragen toekomstvisie ontwikkeld hebben en dat deze steeds vaker wordt uitgewerkt in een meerjarige strategie. *'Zonder een duidelijke visie is het onmogelijk om prioriteiten te stellen en alert en effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.'* De rapportage stelt dat steeds meer directies gesprekken aangaan met hun besturen over een toekomstvisie en bijbehorend beleid. In het verleden was er veel terughoudendheid om dat gesprek te starten vanuit het uitgangspunt dat het bepalen van beleid voorbehouden is aan het bevoegd gezag.[17]

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

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

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

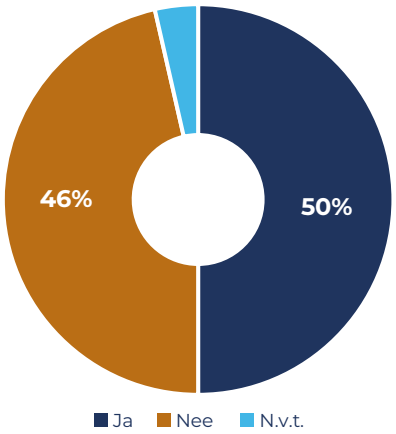
Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

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

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

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

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



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

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

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

2.2 Systeem – praktijk

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

2.2.1 Praktijk

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

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

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

De ILT heeft voor de VTH-werkzaamheden met betrekking tot defensie net als in 2023 een vastgestelde en actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie. Deze strategie bevat een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden en wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zullen worden verricht. De uitvoering van het defensietoezicht door de ILT vindt plaats aan de hand van een handhavingsuitvoeringsplan en de LHSO. De Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht ILT wordt toegepast bij de handhaving. Strafrechtelijke handhaving ligt bij de Koninklijke Marachaussee, maar is in 2024 in de praktijk niet aan de orde geweest. Het ministerie van IenW heeft over het jaar 2024 geen evaluatierapportage opgesteld over de mate waarin er uitvoering is gegeven aan dit uitvoeringsprogramma en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. De ILT heeft over deze activiteiten gerapporteerd in hun jaarverslag over 2024.[18]

2.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

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

18 ILT (2025), ILT-jaarverslag 2024.

HOOFDSTUK 3.

Doeltreffende uitvoering van VTH-taken

Zonder robuuste organisaties geen doeltreffende VTH-uitvoering

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

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

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

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

3.1 Doel – Systeem

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

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

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

20 Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit.
21 Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

Uit eerdere onderzoeken

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

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

Robuuste organisatie-inrichting

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

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

22 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 12.
23 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.
24 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.
25 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 46.
26 ILT (2025), Versterking VTH—stelsel: Noodzakelijke Keuzes.
27 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

Eind 2024 en in het voorjaar van 2025 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens de reeds robuust bevonden omgevingsdiensten, een voortgangsrapportage ingediend bij het ministerie. In april 2025 en september 2025 heeft de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu de Tweede Kamer over de uitkomsten geïnformeerd. In september 2025 zijn Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Brabant Noord, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Regio Arnhem robuust bevonden door het ministerie en zullen er naar verwachting nog 15 omgevingsdiensten volgen voor april 2026.[28]

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

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

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

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

Financieringssystematiek

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

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

Onafhankelijke uitvoering

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

28 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten.
29 Om Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.
30 IBP VTH Pijler 1 (2024), Rapportage Financieringssystematiek omgevingsdiensten.

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

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

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

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

3.2 Systeem – praktijk

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

Aantallen activiteiten

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

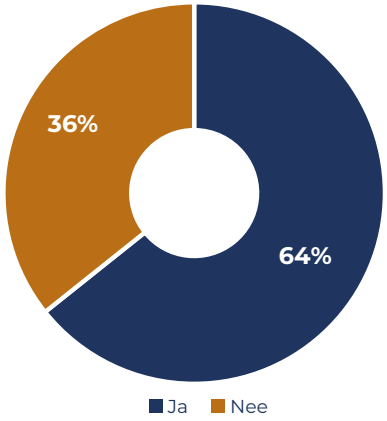
De uitvoeringsorganisaties noemen in de gesprekken veel uitdagingen, maar zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit die zij leveren. 2024 stond in het teken van de invoering van en omzetting naar de Omgevingswet, waar veel kennis en capaciteit naartoe gaat. Ook de implementatie van de producten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

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

Vergunningverlening en actualisaties

Omgevingsdiensten in beeld 2023 adviseerde provincies, gemeenten en omgevingsdiensten het actualiseren van vergunningen te intensiveren, met name voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities.[32] Omgevingsdiensten in beeld 2023: *'Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal actualisatietoetsen voor vergunningen, als eerste stap in het actualisatieproces, gering is ten opzichte van het aantal inrichtingen en sterk verschilt per omgevingsdienst. Er lijkt zelfs een afname ten opzichte van 2020 te hebben plaatsgevonden.'* [33]

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



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

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

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

ILT-activiteiten en uitvoering

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

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

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

32 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.5.
33 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

Uitvoering van 'thuistaken'

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

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

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

De adviestaak van Rijkswaterstaat aangaande indirecte lozingen

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

3.3 Tussenconclusie

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

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

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

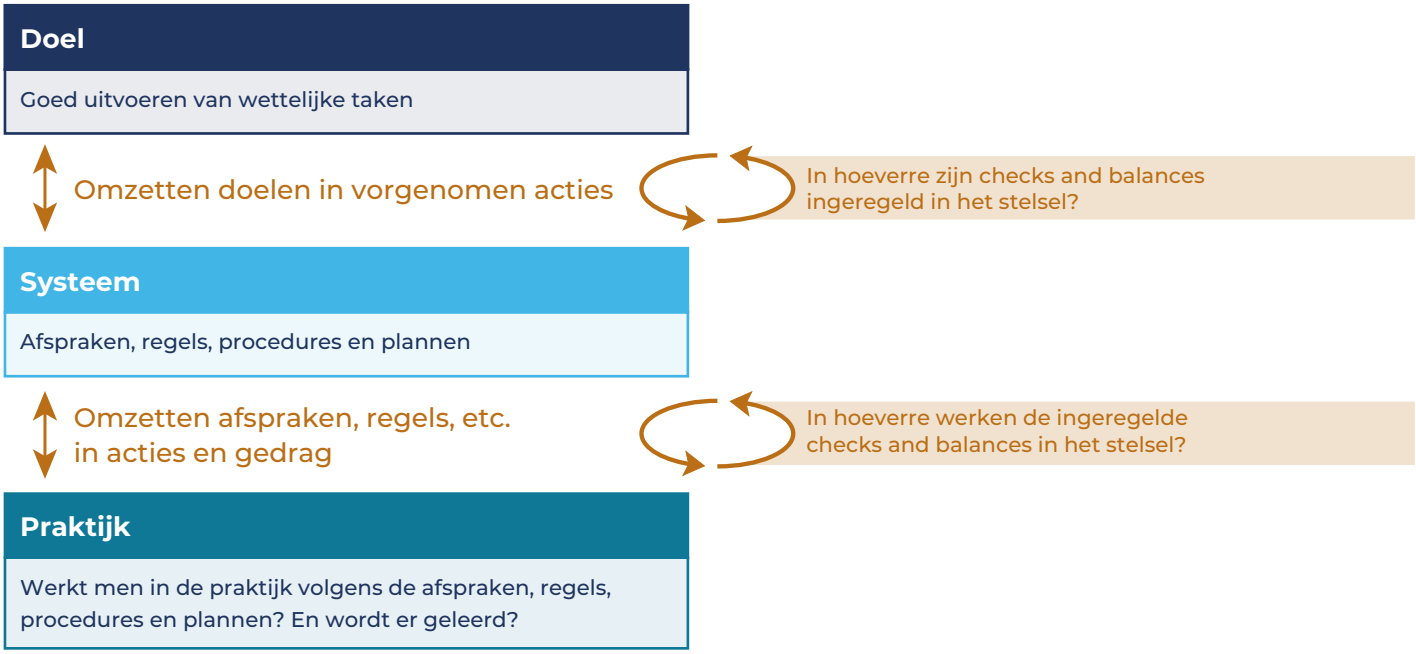
Anders dan in de voorgaande tweejaarlijkse onderzoeken, is het lastig de omvang van het takenpakket en activiteiten van de uitvoeringsorganisaties en bevoegde gezagen in kaart te brengen. De omzetting van inrichtingen naar mba's is nog vrijwel nergens volledig afgerond. Ook blijkt uit de vragenlijsten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

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

HOOFDSTUK 4.

Verantwoording in het stelsel

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



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

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

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

4.1 Doel – systeem

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

Horizontale verantwoording

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

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

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

34 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

35 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

Interbestuurlijk toezicht

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

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

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

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

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

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

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

Visitaties

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

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

De visitaties worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van Omgevingsdienst NL. De visitaties verlopen volgens een vaste procedure: bestudering van kernstukken zoals de gemeenschappelijke regeling en de jaarverslagen, (intake) gesprekken met de directie en een aangewezen contactpersoon, interviews met raads- en Statenleden of rapporteurs, en een afsluitende gezamenlijke sessie met bestuur en directie waarin concrete aanbevelingen worden gedaan. Van iedere visitatie wordt een visitatierapport opgesteld, waarna de betreffende omgevingsdienst een verbeterplan opstelt. Omgevingsdienst NL stelt periodiek een Rode Draden-rapportage op, met daarin de overkoepelende bevindingen uit de voltooide visitaties.[39] Van 2022 tot eind 2024 zijn alle omgevingsdiensten voor de eerste keer gevisiteerd, in mei 2025 heeft Omgevingsdienst NL het overkoepelende rapport gepubliceerd[40], wat een belangrijke bron vormt voor deze Staat van VTH.

37 Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019, p. 59.
38 Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten, p. 10.
39 Omgevingsdienst NL, Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.
40 Omgevingsdienst NL (2024), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

Signaal- en adviesrol van de ILT

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

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

4.2 Systeem – praktijk

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

Horizontale verantwoording

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

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

De wisselwerking tussen kaderstelling – wat geven raden en Staten hun colleges mee, en hoe controleren ze wat er is gebeurd? – blijft een uitdagende balans. Sommige gesprekspartners zien dat raden en Staten het gevoel hebben grip te verliezen en daarop reageren door vervolgens op allerlei andere manieren en momenten proberen te sturen. Soms op details en soms op de uitvoering, zoals naar aanleiding van incidenten. Het is belangrijk dat de volksvertegenwoordigende organen op het juiste moment in de beleids- en uitvoeringscyclus in hun kaderstellende positie worden gebracht. Op die manier kunnen zij de strategische meerjarendoelen stellen op het gebied van VTH.

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

Verticaal toezicht (interbestuurlijk toezicht)

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

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

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

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

Visitaties

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

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

Signaal- en adviesrol van de ILT

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

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

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

4.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

42 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.
43 ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving.
44 ILT (2025), position paper Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes.
45 Kamerstuk 2024-2025 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten.

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

HOOFDSTUK 5.

Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL

De ontwikkeling van een koepelorganisatie van en voor alle omgevingsdiensten

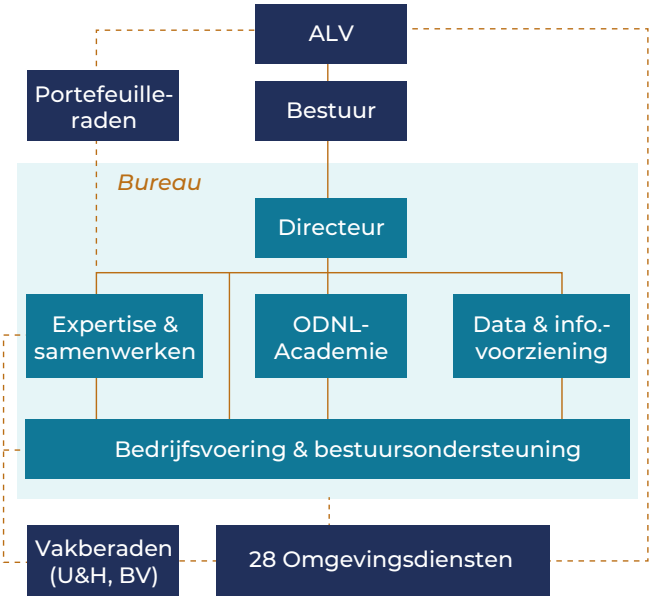
Omgevingsdienst NL is de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten en is in 2012 opgezet als een vereniging van directeuren van omgevingsdiensten. Zij waren persoonlijk, op basis van hun functie, lid van de vereniging. Het doel van Omgevingsdienst NL is om te zorgen voor meer samenwerking tussen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

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

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

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

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



Figuur 9. **Organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.**

5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement

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

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

46 Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH.
47 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.
48 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

In het IBP VTH

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

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

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

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

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

Ervaringen onder stelselpartijen

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

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

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

49 IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.
50 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025.
51 IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank 'Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht'.

5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling

De commissie van Aartsen riep op om te investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Dat was volgens de commissie essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen.[52] De commissie stipte aan dat Omgevingsdienst NL meer 'body' moest krijgen als kennisinstituut, omdat een gedeeld informatiesysteem de basis is voor landelijke kennisdeling en zag een voorstrekkersvol voor Omgevingsdienst NL voor zich wat betreft kennisdeling en innovatie.[53]

Uit het IBP VTH

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

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

Ervaringen onder stelselpartijen

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

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

5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving

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

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

52 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.
53 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.
54 Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

5.4 Tussenconclusie

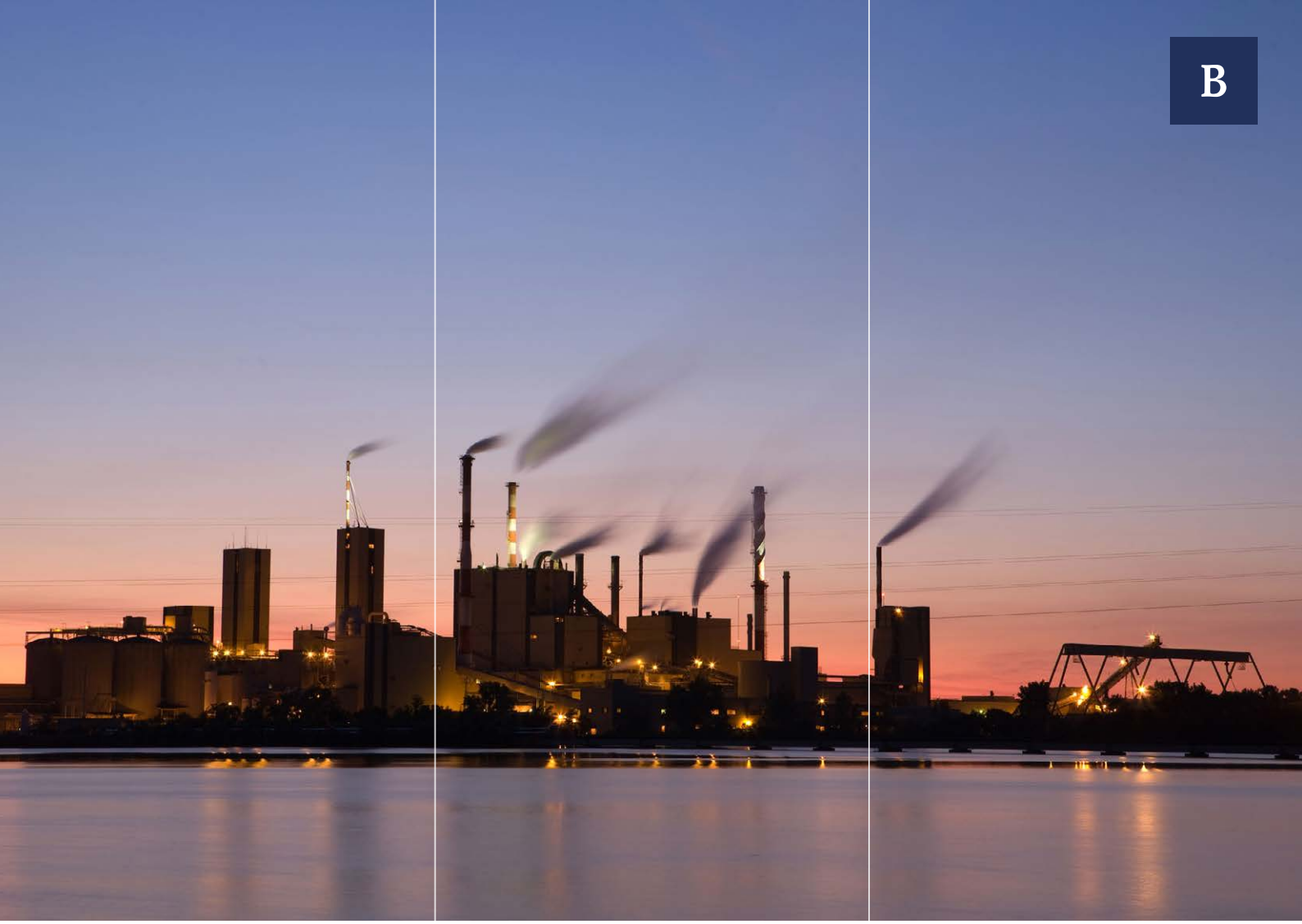
Omgevingsdienst NL heeft de afgelopen jaren een enorme vlucht gemaakt. De toegevoegde waarde en rol van de organisatie worden breed erkend.

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

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

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

55 Kamerstuk Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 28 089, nr. 320.



HOOFDSTUK 6.

Verdiepend thema: bestuursrecht-strafrecht

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

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

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

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

Uit de rapportages en onderzoeken

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

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

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

6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

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

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

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

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

57 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 14.
58 Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 67.
59 Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 66.
60 Artikel 13.5 lid 3 Omgevingsbesluit; artikel 13.6 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.
61 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

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

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

Pijler 2 van het IBP VTH

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

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

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

Bovenregionale samenwerking

Om de bovenregionale samenwerking te versterken zijn er enkele ingrepen gedaan in het systeem. De Strategische Milieukamer (SMK) is structureel verankerd in het systeem door vaststelling in april 2025.[66] De SMK is een coördinerend orgaan en bepaalt het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK stelt elke vier jaar het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit op, waarin de aard, omvang en maatschappelijke impact van milieucriminaliteit worden geanalyseerd. Op basis hiervan ontwikkelt de SMK een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit, waarin strategische prioriteiten, samenwerkingsafspraken en beoogde resultaten worden vastgelegd. Daarnaast adviseert de SMK gevraagd en ongevraagd de betrokken bewindspersonen over de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De SMK bestaat uit vertegenwoordigers van het Functioneel Parket, de politie, de ILT, de NVWA, de Arbeidsinspectie en omgevingsdiensten, en komt minimaal vier keer per jaar bijeen om beleid en samenwerking te stroomlijnen.

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

62 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.
63 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.
64 IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0.
65 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 83.
66 Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer.

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

Opgelegde sancties

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

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

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

6.2 Tussenconclusie

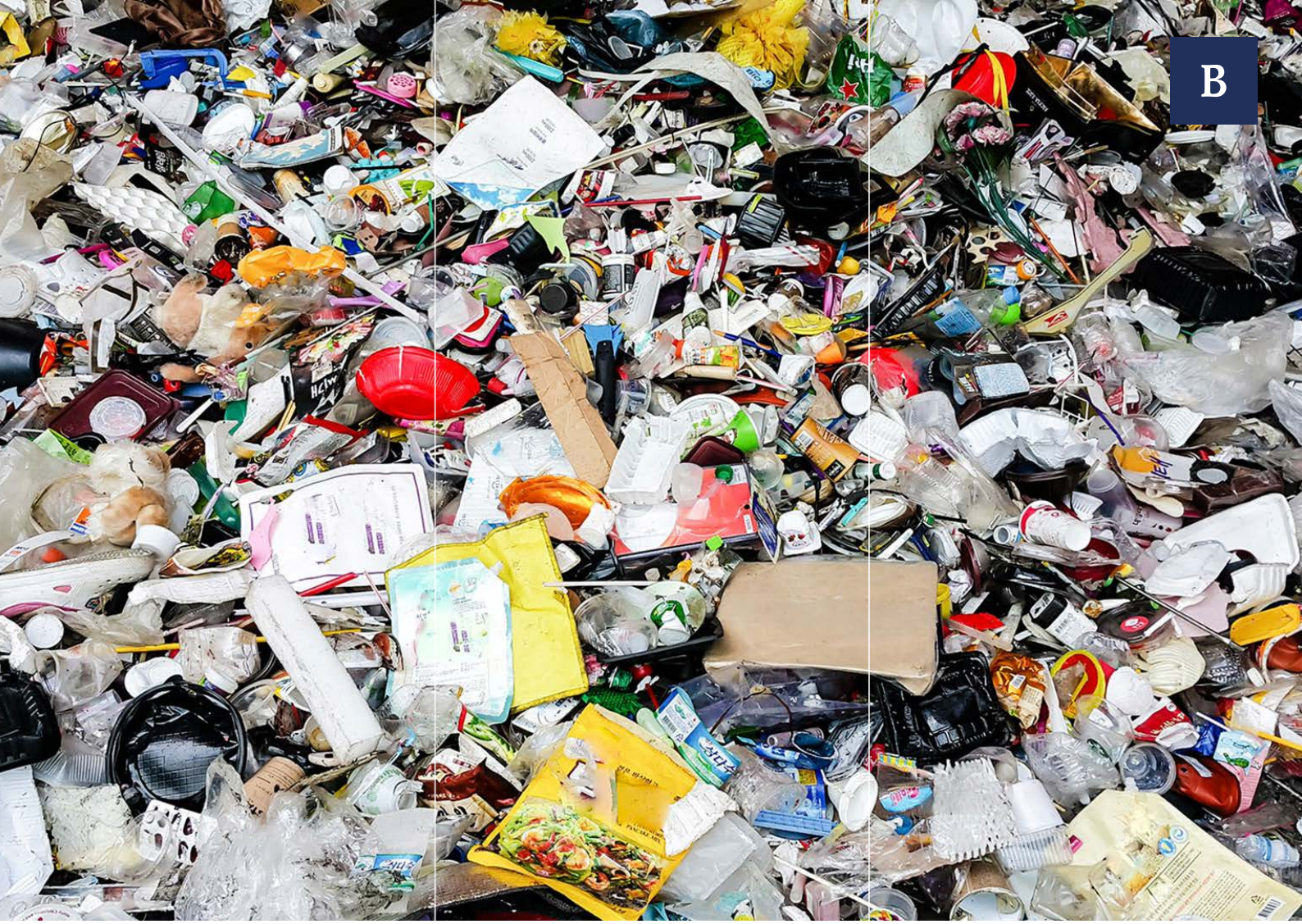
Er is de afgelopen jaren veel inzet gepleegd om de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht te bevorderen. Een aantal initiatieven bevinden zich op het raakvlak tussen doel en systeem en systeem en praktijk. De meeste ontwikkelingen, namelijk de overlegstructuren en de LHSO, zijn geen echte stelselaanpassingen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

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

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

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

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



HOOFDSTUK 7.

Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel

Introductie van een nieuw thema in het stelsel

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

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

68 IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.
69 Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.
70 Hanemaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

7.1 De transitie naar een circulaire economie

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

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

7.1.1 De Bouwstenenvisie

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

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

71 Ministerie van IenM en EZ (2016), Nederland circulair in 2050.
72 Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord.
73 IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.
74 Hanemaijer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.
75 Provincie Noord-Holland (2024), Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028.

Het thema omvat de volgende afspraken:

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

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

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

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

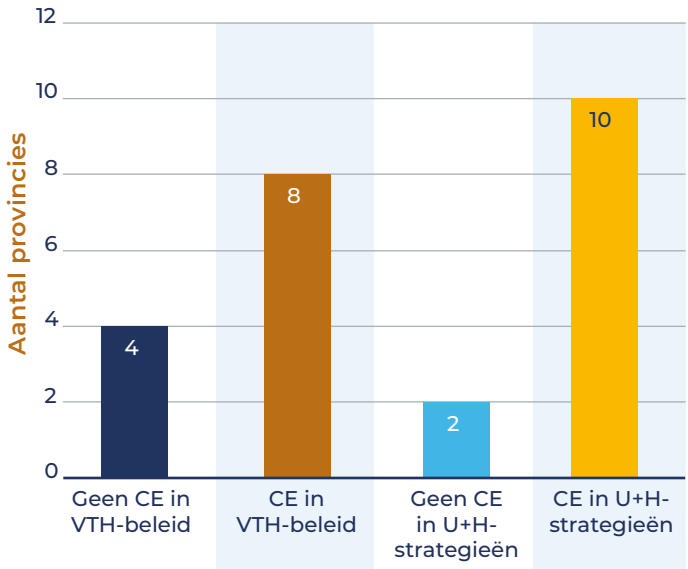
- minimaal het basisniveau uitvoeren
- circulaire economie opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten
- voor de bouwstenen middelen beschikbaar stellen.

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

7.1.2 Beleid en strategie

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

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



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

76 IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.
77 IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau 'Basis'.
78 IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

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

7.1.3 Programmering

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

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

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

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

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

7.1.4 Voorbereiding en uitvoering

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

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

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

CE-huis op orde

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

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

Harmoniseren rechtsoordeel 'Afval of niet'

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

Experimenteren en faciliteren

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

Ketentoezicht

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

Kennisopbouw circulaire economie

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

Signalering van kansen en knelpunten ten aanzien van circulaire economie

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

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

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

79 Ministerie van IenW (2024), Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
80 Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation.
81 Rijkswaterstaat (2025), Afvalstof of niet-afvalstof.

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

Buiten de bouwstenen om

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

Bovenregionale samenwerking

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

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

7.1.5 Monitoring en evaluatie

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

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

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

7.2 Tussenconclusie

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

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

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

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

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

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

BIJLAGE 1.

Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

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

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

BIJLAGE 2.

Respondentenlijst

Gesprekspartners interviews

Van de volgende organisaties hebben wij gesprekspartners geïnterviewd:

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

BIJLAGE 3.

Vragenlijsten

Vragenlijst voor omgevingsdiensten – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie:

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

1. Is er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld voor de werkzaamheden?
   [ja/nee]

2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden?
   [ja/nee]

3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavings-strategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
   [ja/nee]

4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
   [ja/nee]

5. Heeft de omgevingsdienst of diens deelnemers over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de doelen?
   [ja/nee]

6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
   [open antwoord]

7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
   [ja/nee]

8. Kunt u dat toelichten?
   [open antwoord]

9. Is de LHSO door alle deelnemers vastgesteld?
   [ja/nee]

10. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
    [open antwoord]

11. Zo ja: ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

12. Is er in 2024 gewerkt volgens de LHSO?

13. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
    [open antwoord]

14. Zo ja: ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

Vragen

Doeltreffende uitvoering en handhaving

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

Algemeen

15. Hoeveel MBA's bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]

16. Hoeveel vergunningplichtige bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]

17. Hoeveel Rie bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]

18. Hoeveel bedrijven daarvan zijn Rie4?
[aantal]

19. In het geval van een Seveso omgevingsdienst: Hoeveel van de Rie bedrijven zijn Seveso bedrijven? Niet verplicht
[aantal]

20. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (13-18):
[aantal]

21. Hoeveel deelnemers (welk percentage) hebben het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[percentage]

22. Als er deelnemers het modelmandaat niet hebben vastgesteld, kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vergunningverlening

23. Had de omgevingsdienst een actualisatieprogramma in 2024?
[ja/nee]

24. Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?
[open antwoord]

25. Zo ja: is het actualisatieprogramma gevolgd in 2024?
[ja/nee]

26. Kunt u dit toelichten?
[open antwoord]

27. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]

28. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]

29. Ruimte voor toelichting:
[Ruimte voor toelichting]

Toezicht en handhaving

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

    Toelichting overtreding: Een overtreding is het niet naleven van de geldende regels bij de uitoefening van activiteiten.

31. Hoe vaak hebben bedrijven in 2024 een ongewoon voorval bij uw omgevingsdienst gemeld?
[aantal]

32. In hoeveel gevallen daarvan heeft uw omgevingsdienst doorgemeld naar andere instanties, zoals de ILT, gemeenten, waterschappen of de veiligheidsregio? Kunt u dit toelichten en aangeven om welke partijen dit ging?
[aantal] [open antwoord]

    Toelichting ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.

33. Hoe vaak is er een LOD opgelegd in 2024?
[aantal]

    Toelichting last onder dwangsom (LOD): Een handhavings-beschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.

34. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]

35. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is in 2024 een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]

36. Hoe vaak is er een aanschrijving gegeven in 2024?
[aantal]

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

37.

38. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (29-35):
[open antwoord]

39. Hoe vaak is er een bestuurlijke boete opgelegd in 2024?
[aantal]

40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

41. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]

42. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

43. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen zijn er in 2024 opgelegd?
[aantal]

44. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) strafbeschikkingen?
[aantal]

45. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) strafbeschikkingen?
[aantal]

46. Ruimte voor toelichting: (niet verplicht)
[open antwoord]

Toelichting bestuurlijke strafbeschikking: Een sanctie die een bestuursorgaan oplegt voor het overtreden van een regel of wet.

47. Hoe vaak is er een proces verbaal opgesteld in 2024?
[aantal]

48. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) proces verbalen?
[aantal]

49. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) proces verbalen?
[aantal]

50. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Toelichting proces verbaal: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van opsporingsambtenaren met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

Vragen

Opleidingen en kennisontwikkeling

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

51. Wat was het opleidingsbudget in euro's per VTH-medewerker in 2024?
[euro's]

52. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

53. Maakte de omgevingsdienst gebruik van ODNL Academie in 2024?
[ja/nee]

54. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

55. Maakte de omgevingsdienst in 2024 gebruik van andere ODNL opleidingen?
[ja/nee]

56. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

57. Werd er in de omgevingsdienst in 2024 gebruik gemaakt van op maat gemaakte trainingsprogramma's ten behoeve van de kennisontwikkeling van medewerkers?
[ja/nee]

58. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

59. Had de omgevingsdienst in 2024 een eigen traineeprogramma?
[ja/nee]

60. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

Vragen
Circulaire economie (CE)

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

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

61. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, criminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]

62. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

63. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor VTH-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]

64. Zo ja: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]

65. Werkt de omgevingsdienst bovenregionaal, zoals met andere omgevingsdiensten, samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]

66. Zo ja: met welke partijen?
[open antwoord]

67. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen
MER (allen verplicht)

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

68. Is er standaard budget beschikbaar voor de beoordeling van MER?
[ja/nee]

69. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het MER intern te beoordelen?
[ja/nee]

70. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]

71. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure MER tot de gewenste kwaliteit van de mer?
[ja/nee]

72. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragenlijst voor provincies – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

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

1. Heeft de provincie een uitvoerings- en handhavings-strategie vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert (en dus niet over heeft gedragen aan een omgevingsdienst)?
   [ja/nee]

2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden?
   [ja/nee]

3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavings-strategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
   [ja/nee]

4. Zo ja, is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
   [ja/nee]

5. Heeft de provincie in het jaar 2024 in een evaluatie-rapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
   [ja/nee] [open antwoord]

Ruimte voor toelichting op de voorgaande vragen:

6. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
   [ja/nee]

7. Kunt u dat toelichten?
   [open antwoord]

8. Heeft de provincie de LHSO vastgesteld?

9. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
   [open antwoord]

10. Heeft de provincie het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
    [ja/nee]

11. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
    [open antwoord]

Vragen

Circulaire economie (CE)

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

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

12. Heeft de provincie de Bouwstenenvisie CE en VTH verankerd in beleid?
    [ja/nee]

13. Zo ja: ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

14. Zo nee: waarom niet?
    [open antwoord]

15. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, milieucriminaliteit, afvalstatus)?
    [ja/nee]

16. Ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

17. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor VTH-milieu-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
    [ja/nee]

18. Open vraag: Welke activiteiten zijn dit?
    [open antwoord]

19. Ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

20. Werkt de provincie bovenregionaal samen omtrent CE en VTH?
    [ja/nee]

21. Zo ja, met welke partijen?
    [open antwoord]

22. Zo ja, ruimte voor toelichting hoe:
    [open antwoord]

Vragen

MER

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

23. Is er standaard budget beschikbaar voor de uitvoering van plan-mer bij omgevingsvisie en programma's?
    [ja/nee]

24. Zo ja: is dit budget voldoende?
    [ja/nee]

25. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het plan-MER intern te beoordelen?
    [ja/nee]

26. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure plan-MER doorlopen of toegepast?
    [ja/nee]

27. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure plan-MER tot de gewenste kwaliteit?
    [ja/nee]

28. Toelichting op de vragen 26-30
    [open antwoord]

Vragenlijst voor ILT – Staat van VTH 2025

Vragen

natuur

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

29. Voerde de provincie in 2024 zelf natuurtaken uit?
    [ja/nee]

    Bij "nee" vervallen de volgende twee vragen, tekst toevoegen naar welk vraagnummer ze dan worden doorgeleid

30. Welke VTH taken voerde de provincie in 2024 zelf uit in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
    [vergunningverlening/toezicht/handhaving]
    (meerdere antwoorden mogelijk)

31. Toelichting:
    [open antwoord]

32. Hoeveel formatie (FTE) had de provincie in 2024 beschikbaar voor VTH Natuur?
    [aantal FTE's]

    Toelichting: hiermee wordt niet de formatie bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.

33. Hoeveel budget (in euro's) was er in 2024 er vanuit de provincie beschikbaar voor VTH-taken Natuur?
    [euro's]

    Toelichting: hiermee wordt het budget bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.

34. Welke VTH taken liet de provincie in 2024 uitvoeren door omgevingsdienst(en) in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
    [vergunningverlening/toezicht/handhaving]
    (meerdere antwoorden mogelijk)

35. Toelichting:
    [open antwoord]

36. Hoeveel budget was er in 2024 begroot voor het uitvoeren van deze taken door de omgevingsdienst(en) vanuit de provincie?
    [aantal FTE's]

37. Indien u deze data hebt, hoeveel FTE was er vanuit de omgevingsdiensten begroot in 2024 voor het uitvoeren van deze taken?
    [euro's]

38. Is er sprake van een actualisatiebeleid ten aanzien van vergunningen Omgevingswet-natuur?
    [ja/nee]

39. Toelichting:
    [open antwoord]

40. Zijn er in de vastgestelde uitvoerings- en handhavings-strategie doelen opgenomen met betrekking tot natuur?
    [ja/nee]

41. Toelichting:
    [open antwoord]

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

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

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

1. Is er voor de VTH werkzaamheden door ILT (voor de betreffende activiteiten van defensie, zie toelichting) een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld? (artikel 13.5 en 13.6 Omgevingsbesluit)
   [ja/nee]

2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden? (artikel 13.6 lid 1 onder a Omgevingsbesluit)
   [ja/nee]

3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavings-strategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht? (artikel 13.8 lid 1 Omgevingsbesluit)
   [ja/nee]

4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
   [ja/nee]

5. Heeft het ministerie van IenW over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (artikel 13.11 lid 1 omgevingsbesluit)?
   [ja/nee]

6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
   [open antwoord]

7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
   [ja/nee]

8. Ruimte voor toelichting:
   [open antwoord]

Vragen VTH-taken t.a.v. defensie

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

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

9. Wat was de omvang van de begroting voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
   [euro's]

10. Wat was de omvang van de realisatie voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
    [euro's]

11. Ruimte voor toelichting:
    [open antwoord]

Vergunningverlening

12. Was de feitelijke formatie voor vergunningverlening (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
    [ja/nee]

13. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
    [aantal FTE's]

14. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
    [open antwoord]

15. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
    [open antwoord]

16. Hoeveel vergunningen verleende de ILT t.a.v. de taken m.b.t. defensie in 2024?
    [aantal]

17. Was er een vastgestelde actualisatiestrategie in 2024?
    [ja/nee]

18. Zo ja: is de actualisatiestrategie gevolgd in 2024?
    [ja/nee]

19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

20. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]

21. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]

Toezicht en handhaving

22. Was de feitelijke formatie voor toezicht en handhaving (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]

23. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]

24. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]

25. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]

26. Is er een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten in 2024?
[ja/nee]

27. Zo ja: Is er volgens die analyse gewerkt in 2024? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee] [open antwoord]

28. Wordt er gewerkt conform de LHS(O) voor de VTH-taken t.a.v. defensie? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee]

29. Voor hoeveel overtredingen is een LOD opgelegd aan defensie in 2024?
[aantal]

30. Hoeveel LOD's zijn daarvan in werking getreden?
[aantal]

31. Definitie last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
[aantal]

32. Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]

33. Hoe vaak is een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]

34. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]

35. Bestuurlijke strafbeschikkingen in 2024 opgelegd?
[aantal]

36. Hoe vaak proces verbaal in 2024?
[aantal]

    Definitie: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van een opsporingsambtenaar met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

37. Ruimte voor toelichting op vragen 31-37:
[open antwoord]

Vragen adviestaak grote bedrijven

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak grote bedrijven dan de ILT (volgens de Omgevingswet).

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

38. Wat was de omvang van de begroting voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]

39. Wat was de omvang van de realisatie voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]

40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

41. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven?
[aantal FTE's]

42. Hoeveel adviezen ten aanzien van grote bedrijven bracht ILT aan de bevoegde gezagen uit in 2024?
[aantal]

43. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak een zienswijze ingediend in 2024?
[aantal]

44. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak beroep ingesteld in 2024?
[aantal]

Vragen

Meldingen ongewone voorvallen

Introductie: Dit blok vragen gaat over de taken van de ILT (volgens de Omgevingswet) op het gebied van meldingen van ongewone voorvallen.

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

45. Wat was de omvang van de begroting voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]

    Definitie ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.

46. Wat was de omvang van de realisatie voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]

47. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

48. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen?
[aantal FTE's]

49. Hoeveel ongewone voorvallen (incidenten) deden zich voor in 2024?
[aantal]

50. Hoeveel bedrijven maakten melding van een ongewoon voorval bij het bevoegd gezag in 2024?
[aantal]

Vragenlijst voor RWS – Staat van VTH 2025

Vragen

adviezen indirecte lozingen RWS

Introductie: Dit blok vragen gaat over de adviestaak van RWS met betrekking tot indirecte lozingen. De vragen gaan over het jaar 2024.

1. Wat was de omvang van de begroting in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
   [euro's]

2. Wat is de omvang van de realisatie in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
   [euro's]

3. Hoeveel FTE had RWS in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen?
   [aantal FTE's]

4. Hoeveel adviezen ten aanzien van indirecte lozingen bracht RWS uit in 2024?
   [aantal]

5. Ruimte voor toelichting op de vragen 1 - 4:
   [open antwoord]

BIJLAGE 4.

Begrippenlijst

Afkorting	Definitie/begrip
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
CE	Circulaire economie
IBP VTH	Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Interprovinciaal Overleg
JenV	Justitie en Veiligheid
KPI	Kritische Prestatie Indicator
KSF	Kritische Succes Indicator
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
LHSO	Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht
LMK	Landelijke Milieukamer
ODNL	Omgevingsdienst NL
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RWS	Rijkswaterstaat
SvVTH	Staat van VTH
SMK	Strategische Milieukamer
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

BIJLAGE 5.

KSF's

Onder het IBP VTH zijn kritische succesfactoren (KSF's) geformuleerd, die van invloed zijn op het VTH-stelsel. De horizon is dat de SvVTH op termijn alle KSF's omvat.[82] Voor de eerste versie hebben de klankbordgroep en begeleidingscommissie in samenspraak toegespitst op de KSF's die onderzocht moesten worden, met daarbij een afbakening per KSF. De volledige lijst met KSF's is:

1. Strategische en programmatische uitvoering en handhaving
2. Doeltreffende uitvoering en handhaving
3. Checks and balances
4. Afstemming wetgeving op uitvoering
5. Informatiemanagement en digitalisering
6. Professionele rolopvatting en kennisontwikkeling
7. Bovenregionale samenwerking om complexe, maatschappelijke opgaven aan te pakken
8. Maatschappelijk draagvlak

Er is gekozen om de drie eerste KSF's in aparte hoofdstukken te behandelen, KSF 4 tot en met KSF 7 zijn verwerkt en onderzocht in de verdiepende thema's. KSF 8 is achterwege gelaten in deze eerste versie van SvVTH, omdat het niet haalbaar was om deze KSF te onderzoeken binnen de gestelde randvoorwaarden en voorhanden onderzoeksmethoden.

Dit resulteert in de volgende indeling van deze SvVTH.

Hoofdstuk	Titel	KSF
1	Aanleiding en methode	-
2	Strategische uitvoering en handhaving	1
3	Doeltreffende uitvoering VTH-taken	2
4	Verantwoording in het stelsel	3
5	Verdiepend thema bestuursrecht - strafrecht	1, 2 en 7
6	Verdiepend thema Omgevingsdienst NL	4, 5 en 6
7	Verdiepend thema Circulaire Economie (introductie van een complexe opgave in het stelsel)	1
8	Bijlagen	-

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

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl