Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Staat van VTH 2025

Magazine →

November 2025

Voorwoord

Thierry Aartsen
Staatssecretaris
Openbaar Vervoer en Milieu

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

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

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

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

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

Thierry Aartsen

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Staat van VTH in vogelvlucht 4

Kritische succesfactoren

Strategische uitvoering en handhaving 9

Doeltreffende uitvoering 18

Verantwoording in het stelsel 28

Interviews

Circulaire economie
Jeroen Hörst
pagina 12

Bestuursrecht-strafrecht
Marianne Schwan
en Sjoerd van Veen
pagina 24

Omgevingsdienst NL
Henrice Wittenhorst
pagina 33

"Staat van VTH is spiegel en stimulans"
Stefan Lureman
Ministerie van IenW
pagina 7

"Contact gaat bij ons voor contract"
Henk Richters en Daniëlle Boevink
Gemeente Oldenzaal
pagina 22

Columns

Van regels naar resultaat
Ruben Vlaander
Omgevingsdienst NL, ODRA
pagina 16

Van beboeten naar bijsturen
Jim Florentinus
OMWB
pagina 37

Colofon
pagina 40

Staat van VTH in vogelvlucht

De eerste *Staat van het VTH*-stelsel (SvVTH) laat zien dat het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in beweging is. De basis is gelegd, de richting is goed, maar de aansluiting tussen beleid, organisatie en uitvoering is nog broos. De papieren structuur staat, nu moet de praktijk die waarmaken. De vraag is daarbij niet óf het werkt, maar hoe snel het stelsel leert om zichzelf te verbeteren.

Door de lens van het koppelmodel

De nieuwe, tweejaarlijkse rapportage SvVTH vervangt *Omgevingsdiensten in Beeld* en komt voort uit het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP VTH). Deze eerste Staat beschrijft de stand van zaken in een stelsel dat de komende jaren volwassen moet worden. De onderzoekers bekijken het VTH-stelsel door de lens van het *koppelmodel*. Dat beschrijft hoe ambities via systemen en uitvoeringspraktijk moeten leiden tot maatschappelijke resultaten. Elke schakel, van *doel naar systeem* en van *systeem naar praktijk*, moet goed aansluiten. Waar dat niet lukt, stokt de keten.

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

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

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

Doel en systeem

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

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

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

Systeem en praktijk

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

Naar een lerend stelsel

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

Wat is de Staat van VTH?

De *Staat van VTH* is een wettelijk verplichte, tweejaarlijkse rapportage over het functioneren van het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).
Deze eerste *Staat* legt de nadruk op milieutaken.
De SvVTH onderzoekt hoe gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, het Rijk en partners samenwerken om het stelsel effectief te laten werken. De analyse is opgebouwd rond het zogenoemde *koppelmodel*, dat bekijkt hoe beleid, organisatie en uitvoering op elkaar aansluiten.
Deze eerste editie richt zich op drie kritische succesfactoren (KSF's): *Strategische uitvoering en handhaving*, *Doeltreffende uitvoering en Verantwoording in het stelsel*.
Daarnaast zijn drie verdiepende thema's uitgewerkt die meer inzicht geven in de werking van het stelsel in de praktijk: de verbindende rol van Omgevingsdienst NL, de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht en de inbedding van circulaire economie als nieuwe beleidsopgave binnen VTH.
Dit magazine bundelt de belangrijkste inzichten uit de *Staat van VTH*. Samen geven ze een helder overzicht van waar het VTH-stelsel nu staat en welke stappen nog nodig zijn om het echt te laten werken.

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

Half vol of half leeg

De balans is genuanceerd. Er is veel bereikt sinds de start van het IBP VTH: een steviger structuur, meer samenwerking en groeiend professioneel bewustzijn. Maar de praktijk heeft moeite om het tempo van de beleidsvernieuwing bij te houden.
De opgave voor de komende jaren: vasthouden wat is opgebouwd, ruimte geven aan de implementatie en het urgentiegevoel levend houden. Want het stelsel is nooit af: het ontwikkelt zich met elke vergunning, inspectie en handhavingsactie.

—

Hoofdlijnen

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

Er is veel inzet gepleegd op het systeem, de koppeling van systeem naar praktijk is nog kwetsbaar
Van beleid naar systeem en van systeem naar praktijk blijft een kwetsbaar traject dat vraagt om geduld én sturing. We zijn er nog niet en het gaat niet vanzelf.

De verantwoording in het stelsel behoeft op beide koppelmomenten verbetering
De checks and balances moeten beter worden ingeregeld én de overheden, waaronder de volksvertegenwoordiging, moeten hun rol op dit vlak vervolgens gaan pakken.

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

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

“Staat van VTH is spiegel en stimulans”

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

Het VTH-stelsel, vindt hij, staat op een kantelpunt. Na jaren van versterking via het Interbestuurlijk Programma (IBP) VTH is een nieuwe fase aangebroken: die van borging, leren en samen verder bouwen aan één stelsel dat werkt. De *Staat van VTH* 2025 markeert dat moment. Het onderzoek brengt niet alleen de prestaties van omgevingsdiensten in beeld, maar het functioneren van de héle keten. Lureman: ‘Dit is een belangrijke mijlpaal in de groei naar één stelsel dat leert en verbetert. Het is de eerste keer dat we de *Staat van VTH* hebben laten uitvoeren. En de bedoeling is dat dit onderzoek verder wordt uitgebouwd. We willen steeds beter begrijpen hoe alle partijen in de VTH-keten het doen.’

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

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

Van programma naar borging

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

> "Vertrouwen, samenwerking en een gedeelde urgentie: dat brengt het stelsel verder"

Ook in de begeleidingscommissie van *Staat van VTH* is het hele stelsel vertegenwoordigd. Vertrouwen bleek daarbij cruciaal, blikt Lureman terug. 'Iedereen voelde spanning: wat komt eruit, hoe staan wij ervoor? Maar het was ook duidelijk dat iedereen erin zat met hetzelfde doel: zorgen dat de onderzoekers hun werk goed konden doen. Dat zegt veel over het belang dat partijen eraan hechten, en over het vertrouwen dat is gegroeid.'

Versterking van het stelsel

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

De volgende stap: van inzicht naar leren

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

—

Wie is Stefan Lureman?

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

Naar één stelsel waarin strategie en uitvoering verbonden zijn

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

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

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

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

Momenten van (ont)koppeling

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

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

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

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

Samen sturen op resultaat

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

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

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

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

Van papier naar praktijk

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

Lokale overheden worstelen bovendien regelmatig met het verbinden van beleid en uitvoering, mede door beperkte capaciteit of politieke betrokkenheid. **Omgevingsdiensten** willen hun adviesrol versterken, maar lopen aan tegen financieringsmodellen die vooral op urenafrekening (PxQ) zijn gebaseerd.

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

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

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

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

Outcome-sturing als ambitie

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

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

Een stelsel in beweging

De tussenbalans is duidelijk:

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

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

Hoofdlijnen

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

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

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

Het is belangrijk dat alle stelselpartners meekomen
De mate van samenwerking en beleidskwaliteit verschilt per regio en partner. Er is tijd en urgentiebesef nodig om de huidige energie vast te houden.

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

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

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

Verbindende bouwstenen

De werkgroep Circulaire Economie en VTH, met Hörst als voorzitter, formuleerde de IPO Bouwstenenvisie CE en VTH. ‘Het goede aan deze visie is dat die de werelden van beleid (provincie) en uitvoering (omgevingsdiensten) met elkaar verbindt. Voorheen waren zowel beide werelden op hun eigen manier, met hun eigen instrumentarium, in meerdere of mindere mate bezig met circulaire economie; nu hebben we een gemeenschappelijke visie van waaruit beleid en uitvoering gezamenlijk voort kunnen.’
Met het vaststellen van de bouwstenenvisie in 2022 spraken de provincies af dat ze minimaal het basisniveau zouden uitvoeren (zie kader), dat ze circulaire economie zouden opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten en dat ze voor de bouwstenen middelen beschikbaar zouden stellen. Bij opdrachten moet je denken aan het stimuleren van circulaire activiteiten op bedrijventerreinen, onderzoek naar reststromen en bouwstoffen, en advies richting bedrijven. Uit de *Staat van VTH* blijkt dat inmiddels elf provincies en zeventien omgevingsdiensten hiermee bezig zijn.

Voor alle overheden

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

De Bouwstenenvisie CE en VTH bestaat uit zeven bouwstenen

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

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

‘Krachtenbundeling Rijk-Regio Circulaire Economie’. Deze overheden kunnen nu hun maatregelen voor slimmer grondstoffengebruik in elkaars verlengde laten liggen en elkaar zo versterken. Er zijn daarbij zes thema’s benoemd en een daarvan is VTH! Dit was voor ons als provincies een grote wens, want wij hebben maar een beperkte dekkingsgraad. Het gros van de omgevingsdiensten fungeert onder het bevoegd gezag van gemeenten. De bouwstenenvisie gaat binnen alle overheden worden toegepast.’
Aan het convenant is ook een tijdpad verbonden. De provincies willen de bouwstenenvisie hebben geïmplementeerd in 2026, de waterschappen in 2028 en de gemeenten in 2030. Er is een werkgroep, waar Hörst wederom de trekker van is, die moet gaan zorgen dat dit lukt.

Voor bedrijven

Wat betekent dit nu in de praktijk voor bedrijven? Hörst: ‘We schrijven bedrijven aan waar circulaire economie mogelijk een kans is. Ze moeten dan een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden. En nee, dat is niet vrijblijvend, het is gewoon een voorschrift. In de praktijk betekent het dat ze dat onderzoek moeten (laten) doen naar hoe ze aan de voorschriften kunnen voldoen. Dat geeft aan: wat voor opties hebben we hier om circulairder te worden? Wat kost dat? Aan wat voor implementatietermijn moeten we denken? Daar moet uiteindelijk een plan van aanpak uit voortkomen.’
Worden bedrijven hiermee niet op allerlei kosten gejaagd – denk aan een adviesbureau inhuren, de omschakeling naar meer circulair werken? ‘Dat is mogelijk’, zegt Hörst. ‘En ik begrijp dat niet elk bedrijf zal staan te trappelen, maar we weten inmiddels dat er heel weinig gebeurt als je er geen verplichting achter zet.’
Bedrijven moeten op een gegeven moment door hun omgevingsdienst beoordeeld worden – zijn de diensten daarop toegerust? ‘Dat wisselt. Een van de bouwstenen is dan ook Kennisopbouw CE. We zien nu dat omgevingsdiensten en Omgevingsdienst NL cursussen en opleidingen ontwikkelen om toezichthouders op te leiden op het gebied van circulaire economie. Het is nog in ontwikkeling maar wij zeggen ook: je moet gewoon beginnen. Want als je eerst gaat wachten tot – zoals in dit geval – de kennis overal goed geborgd is, ben je zo jaren verder.’

Regulier economiebeleid

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

Wie is Jeroen Hörst?

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

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

Jim Florentinus, toezichthouder OMWB

Van regels naar resultaat

Maken wij merkbaar verschil in de leefomgeving?

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

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

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

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

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

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

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

Ruben Vlaander

Naar een robuuste en professionele uitvoering van VTH-taken

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

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

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

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

Meer robuustheid

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

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

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

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

Financieringssystematiek

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

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

Onafhankelijke uitvoering

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

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

De invoering van het modelmandaat is gaande, maar de voortgang verschilt duidelijk per regio. In enkele regio's is het mandaat al volledig vastgesteld, terwijl andere regio's een eigen, vaak vergelijkbare variant hanteren. Uit de vragenlijsten blijkt dat omgevingsdiensten in de meeste gevallen voldoende mandaat ervaren om hun taken uit te voeren. Tegelijk zijn er nog regio's waar de besluitvorming grotendeels bij de deelnemende overheden blijft liggen, waardoor de afstand tussen bestuur en uitvoering beperkt is. De Rode Draden-rapportage constateert dat zulke netwerkconstructies niet passen binnen de wettelijke uitgangspunten van de Omgevingswet.

Grote stelselveranderingen

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

Vergunningen en actualisaties

Tien van de 28 omgevingsdiensten gaven aan in 2024 geen actualisatieprogramma te hebben uitgevoerd. De meest genoemde reden was de prioriteit die lag bij de implementatie van de Omgevingswet en het gebrek aan capaciteit. Ook enkele diensten mét een actualisatieprogramma konden dat niet volledig uitvoeren. De zogeheten Sevesodiensten, die toezicht houden op risicovolle bedrijven, werkten wel grotendeels volgens hun gezamenlijke actualisatiestrategie.

Registratie is een uitdaging

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

Capaciteit en middelen

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

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

Tussenbalans: basis gelegd, praktijk in ontwikkeling

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

Toch is de doeltreffendheid nog niet overal geborgd. Robuustheid is een noodzakelijke voorwaarde, maar geen garantie voor succes. De komende jaren moeten uitwijzen of de verbeteringen in het systeem ook leiden tot aantoonbaar betere resultaten in de praktijk.

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

—

Hoofdlijnen

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

Nieuwe producten IBP VHT helpen voor meer onafhankelijkheid en robuuste financiering van de uitvoering
Het modelmandaat vergroot de professionele afstand tussen bestuur en uitvoering; de adviezen voor een passende financieringssystematiek helpen bij het borgen van de benodigde middelen.

Resultaten in de praktijk zijn geen gelopen race
Capaciteitstekorten, de invoering van de Omgevingswet en registraties en definities, beperken de doeltreffendheid op korte termijn en veel van deze uitdagingen vragen om een lange adem.

“Contact gaat bij ons voor contract”

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

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

‘Contact voor contract’

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

lacht: ‘Ik denk dat het heel erg Oldenzaals is om contact voor contract te laten gaan.’
Die aanpak werkt. Jaarlijks bespreken gemeente en ODT de jaaropgaven: wat ging goed, wat kan beter, waar moet meer aandacht naartoe? ‘Zo houd je de vinger aan de pols’, zegt Richters. ‘We bespreken ook concrete casussen – bijvoorbeeld een handhavingszaak – en kijken hoe het proces is verlopen. Daar leer je van. Kwaliteit is iets waar je continu aan werkt.’

> *“Goed opdrachtgeverschap is een kwestie van verbinding”*

Kracht van Twente

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

Nieuwe generatie, frisse energie

De ODT heeft de ambitie uitgesproken om te groeien van uitvoerder naar ‘gangmaker.’ Die beweging merken ze in Oldenzaal al op. ‘De ODT neemt vaker initiatief, wil meedenken en richting geven’, zegt Boevink. ‘Dat is goed, zolang iedereen scherp blijft op zijn eigen rol. Eerst het bestaande goed doen, daarna verder groeien.’ De samenwerking verandert intussen van samenstelling én dynamiek. Nieuwe mensen die geen last van het verleden dragen, brengen frisse energie mee, merkt Richters. ‘Het is mooi om te zien dat er een nieuwe generatie opstaat, met een andere blik en veel enthousiasme. Dat houdt iedereen scherp en de relatie levend.’ En precies daar, zeggen beide teamleiders, ligt de kern. ‘Goed opdrachtgeverschap is geen kwestie van controle, maar van verbinding’, besluit Boevink.
—

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

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

Versnippering doorbreken

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

Programmatische slagkracht opbouwen

Met de Strategische Milieukamer (SMK) en de Landelijke Milieukamer (LMK) krijgt die samenwerking nu formeel meer stevigheid. 'De SMK helpt om programmatisch te werken', zegt Schwan. 'Op basis van dreigingsbeelden kiezen we thema's, die we willen vatten in een crime script: een stapsgewijs verslag van procedures en besluitvormingsprocessen die horen bij bij een bepaalde vorm van criminaliteit. Daar ontwikkelen we we vervolgens een barrièremodel en een handhavings- of interventiestrategie op. Dat maakt de aanpak niet alleen slimmer, maar ook beter te coördineren.'
Ook in de regio's krijgt dit steeds meer vorm. 'We bouwen per provincie aan vaste overlegstructuren waarin de provincie de regie heeft', zegt Van Veen. 'Met casusoverleggen, een ambtelijk overleg en een bestuurlijk overleg zorgen we dat alle partijen continu verbonden zijn. Dat is nog in opbouw, maar het beweegt.'

Van matrix naar maatwerk

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

Bestuursrecht en strafrecht in Staat van VTH

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

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

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

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

Vertrouwen als randvoorwaarde

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

Toezicht dichter op de realiteit

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

Van reactief naar strategisch

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

Wij zijn Marianne Schwan en Sjoerd van Veen?

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

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

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

Blik vooruit

Als over twee jaar opnieuw de *Staat van VTH* verschijnt, hopen beiden duidelijke stappen te tonen. ‘Ik hoop dat het programmatisch werken binnen de SMK dan volledig staat’, zegt Schwan. ‘Dat we elkaar sneller vinden, dat de juiste zaken strafrechtelijk worden opgepakt, en dat informatie delen de norm is.’ Van Veen vult aan: ‘En dat provincies hun regierol pakken. Met duidelijke prioriteiten per thema kunnen we uitstralen: wie de regels overtreedt, weet dat het systeem niet wegkijkt — maar gezamenlijk optreedt.’ Schwan besluit: ‘Het gaat niet om méér regels, maar om durven samenwerken vanaf het begin. Als bestuursrecht en strafrecht elkaar versterken in plaats van opvolgen, wordt milieucriminaliteit zichtbaar, aanpakbaar én geloofwaardig begrensd.’

—

Sleutelen aan checks and balances voor een lerend VTH-stelsel

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

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

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

Horizontale verantwoording

De horizontale verantwoording – die van omgevingsdiensten richting de gemeenten en provincies, waaronder de raden en Staten – is in beweging. Onderzoek dat door Berenschot in 2024 is uitgevoerd, laat zien dat volksvertegenwoordigers hun rol bij omgevingsdiensten vaak lastig kunnen invullen. De dossiers zijn technisch, de documenten complex en de beschikbare tijd beperkt. Ook ervaren veel raads- en statenleden in het algemeen een beperkte invloed op regionale samenwerkingsverbanden.

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

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

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

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

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

Verticaal toezicht

Naast de horizontale verantwoording is er ook de verticale variant: het interbestuurlijk toezicht (IBT). Daarbij ziet het Rijk toe op de provincies en de provincies op de gemeenten. Binnen het VTH-stelsel richt dit toezicht zich vooral op de milieutaken die omgevingsdiensten namens gemeenten uitvoeren.
De commissie Van Aartsen oordeelde dat dit toezicht momenteel onvoldoende slagkracht heeft. Provincies vullen hun IBT-taak verschillend in, en het ontbreken van een directe wettelijke grondslag om toezicht te houden op de omgevingsdiensten zelf beperkt de effectiviteit. Daardoor kunnen diensten soms zonder volledig geborgde randvoorwaarden werken.

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

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

Visitaties: leren van elkaar

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

In 2025 zijn alle omgevingsdiensten één keer gevisiteerd. De eerste ronde is breed positief ontvangen. Zowel gevisiteerde diensten als visitatieleden ervaren het als een waardevol leerproces. Vooral het feit dat adviezen komen van collega's uit het veld, geeft de aanbevelingen gewicht en zorgt voor echte beweging. De periodieke Rode-dradenrapportage bundelt de gezamenlijke lessen en levert zo een landelijke spiegel op van de ontwikkeling van het stelsel.

ILT als spiegel van het systeem

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

Die rapporten worden besproken in het Bestuurlijk Omgevingsberaad en dienen als

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

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

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

Tussenbalans: verantwoording verbetert

De conclusie is tweezijdig. Aan de ene kant groeit het bewustzijn dat verantwoording essentieel is voor een sterk en geloofwaardig stelsel. Er zijn duidelijke stappen gezet: de horizontale verantwoording staat hoger op de bestuurlijke agenda, de visitaties vormen een solide leerinstrument, en de ILT vervult een steeds actievere spiegelrol.
Aan de andere kant blijft het stelsel kwetsbaar waar verantwoording nog te vrijblijvend is. Het gesprek moet meer gaan over inhoud en resultaten, niet alleen over geld en incidenten. En naast het signaleren is er behoefte aan doorzettingsmacht en dus aan partijen die kunnen ingrijpen als structurele tekortkomingen zichtbaar worden.
—

Hoofdlijnen

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

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

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

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

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

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

Ruben Vlaander, directeur ODRA

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

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

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

Omgevingsdienst NL Academie

Sinds 1 januari 2025 nemen alle 28 omgevingsdiensten hun opleidingen en trainingen af bij Omgevingsdienst NL Academie. ’Omgevingsdiensten weten wat de impact is van wet- en regelgeving voor bedrijven en instellingen. Die kennis wil je niet voor jezelf houden, die wil je delen. Dat is de kracht van de vereniging: bundelen van kennis en kunde en samenwerken in de keten.’

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

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

Wat is Omgevingsdienst NL?

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

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

Maatschappelijke opgave

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

Kennisnetwerk

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

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

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

Digitaal platform

Ter illustratie vertelt Wittenhorst over een recente netwerkbijeenkomst circulaire economie. ‘Een zaal met honderd collega’s van omgevingsdiensten en ILT. Honderd professionals die nadenken en meedenken over circulaire economie en samen kennisproducten ontwikkelen, zoals handreikingen en checklists.’
Om kennis te kunnen delen, verdiepen en borgen, liggen er ontwerpen voor een digitaal platform. Een platform dat de samenwerking tussen VTH-professionals moet faciliteren. ‘Daar bouwen we nu aan om sneller, beter en efficiënter te kunnen samenwerken.’ Een digitaal platform bouwen is makkelijker gezegd dan gedaan, erkent Wittenhorst. Aan deze uitdaging wordt intensief samengewerkt met het ministerie van IenW en ketenpartners.

Data uitwisselen

Toen de omgevingsdiensten werden opgericht, kocht elke dienst eigen systemen in. ‘Begrijpelijk, maar dat betekent voor nu extra werk. Koppelen en uitwisselen van data op landelijk niveau is een uitdaging waar we de schouders onder moeten zetten.’
Een voorbeeld van de gewenste uitwisseling van data, is het registreren van milieubelastende activiteiten. ‘Dat is belangrijk als je binnen het stelsel op een goede manier relevante data wil uitwisselen. Uniformiteit betekent betere datakwaliteit en betere datapositie. Voor ons zijn de informatiemanagers belangrijke stakeholders. Met hen moeten we goed schakelen.’

Positieve energie

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

Wie is Henrice Wittenhorst?

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

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

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

Afgelopen voorjaar is de eerste cyclus afgerond. Alle 28 omgevingsdiensten hebben een eigen rapport met bevindingen en zijn daarmee aan de slag. ‘Directeuren van de diensten hebben elkaar gevisiteerd’, zegt Wittenhorst. ‘Je kunt misschien denken: lekker makkelijk dat ze elkaar visiteren. Maar zo werkt het niet. Er zitten onafhankelijke voorzitters bij die de kwaliteit en de scherpte van de visitaties bewaken en op afstand kijkt de Raad van Advies, onder voorzitterschap van minister van staat Winnie Sorgdrager, kritisch mee. De directeuren kennen de praktijk en de dilemma’s als geen ander en dat leidt ertoe dat de kwaliteit van de aanbevelingen heel hoog is.’

Gesprek met bestuur

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

Tussen beleid en uitvoering

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

Over vijf jaar

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

—

Van beboeten naar bijsturen

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

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

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

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

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

Column Jim Florentinus, toezichthouder (OMWB)

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

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

Jim Florentinus

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

Geïnterviewde bestuurder

Colofon

Staat van het VTH magazine, november 2025

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

Samenstelling
Berenschot

Tekst
EMMA: Frans van Hout,
Eduard van Holst Pellekaan

Eind- en beeldredactie
EMMA

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

Coverbeeld
Frisse Blikken

Ontwerp
Studio Lammert Jonkman