



Bijlage 6. Openstelling subsidie



Alle Omgevingsdiensten
T.a.v. Directie

Omgevingsdienst NL
Postbus 9024
6710 HM Ede

info@omgevingsdienst.nl
www.omgevingsdienst.nl

Datum: 8 januari 2025
Onderwerp: Financiële bijdrage: proces robuuste omgevingsdiensten

KvK: 567 621 78
IBAN: NL 74 BNGH 028 515 78 76
BTW: NL8522.93.641.801

Contactpersoon: fmossink@omgevingsdienst.nl

Uw kenmerk: -

Ons kenmerk: 25 – 01.001

Aan de directie,

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) heeft een subsidie van 7 miljoen euro beschikbaar gesteld als bijdrage in de kosten voor de voorbereiding van het proces *'robuust worden van uw Omgevingsdienst'*.

De subsidie wordt via Omgevingsdienst NL uitgegeven. In principe is voor elke omgevingsdienst het zelfde maximale bedrag beschikbaar, ongeacht of een omgevingsdienst al robuust is of niet. Het bedrag kan worden besteed aan het realiseren c.q. versterken van de robuustheidscriteria. De totale beschikbare subsidie, minus de kosten voor administratie wordt gedeeld door 28. Er is maximaal € 245.000,- per OD beschikbaar.

Voor de toekenning van de subsidie hanteert het ministerie vijf uitgangspunten.

Uitgangspunten I&W

- Bijdrage moet ingezet worden ter ondersteuning van het proces *'robuust worden of versterken van de Omgevingsdienst'*;
- Bijdrage moet ingezet worden voor producten die vallen onder de kritische prestatie-indicatoren (KPI's) 1, 2, 3, 4 en 5. Dat is inclusief aanpassen financieringssysteem en regionale beleidscyclus (zie tabel in bijlage 1). Het kan niet worden gebruikt voor het omzetcriterium.
- Kosten voor fusies of reorganisaties komen niet in aanmerking voor deze bijdrage. Voor de fusie/reorganisatiekosten kan I&W later separaat subsidie beschikbaar stellen;
- Omgevingsdiensten kunnen op basis van een Plan van aanpak budget aanvragen voor de verdere ontwikkeling, implementatie en kennisoverdracht naar omgevingsdiensten voor de KPI's in de tabel.
- ICT-zaken zijn uitgesloten. Daar is een landelijk programma voor.

Plan en begroting

- Om in aanmerking te komen voor de bijdrage, moet een beknopt plan, inclusief een begroting (cf bijgevoegd format), ingediend worden bij Omgevingsdienst NL. Het beknopte plan dat een looptijd heeft tot 1 april 2026, sluit aan op het eerder bij I&W ingediende *'Plan van Aanpak Robuuste OD'*, en zet op een rij welke stappen gezet gaan worden om het resultaat te behalen.



- U wordt gevraagd om in het plan expliciet aan te geven welke ondersteuning er nodig is vanuit IPO en VNG, met name op de onderdelen 'regionale beleidscyclus', 'financieringssystematiek' en 'kwaliteitscriteria'.
- Het plan moet uiterlijk 31 januari 2025 worden ingeleverd bij Omgevingsdienst NL. Vermeldt in het plan ook het nummer van uw bankrekening en eventueel een kenmerk, zodat er voorschotten op de subsidie kunnen worden overgemaakt.

Verzamelen en beoordelen

- De 28 plannen worden verzameld door Omgevingsdienst NL en getoetst of de plannen voldoen aan de uitgangspunten uit deze brief. Omgevingsdienst NL maakt hiervan vervolgens een notitie voor de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van I&W, de VNG en het IPO. Uiteindelijk beslist het ministerie op basis van het advies van de begeleidingscommissie.
- Omgevingsdienst NL keert, na de beslissing door I&W, een voorschot uit aan de 28 omgevingsdiensten van maximaal 80% van het toe te kennen bedrag.
- Aan u wordt gevraagd om elke vier maanden een rapportage in te dienen over de voortgang van de activiteiten en de gerealiseerde kosten. Deze worden voorgelegd aan de begeleidingscommissie in de vorm van een overall-rapportage. Uiterlijk 31 maart 2026 dient u een eindverantwoording in, op basis hiervan beslist I&W over het uiteindelijk toe te kennen subsidie bedrag.

Contact en coördinatie

Fred Mossink coördineert het proces van verzamelen, beoordelen, indienen bij I&W en de betalingen. Fred is bereikbaar via fmossink@omgevingsdienst.nl Tel: 06 5019 4015

Met vriendelijke groet,



Henrice Wittenhorst
Directeur Omgevingsdienst NL

Bijlage 1 Tabel KPI's en producten

KPI	Omschrijving	Te subsidiëren resultaat / product
1	De omvang van het regionaal werkprogramma gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.	Gewijzigde financieringssystematiek ¹ binnen de eigen organisatie geïmplementeerd, aangepaste financiële systemen en verantwoorden
2	De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.	Ontwikkeling opleidingsplan en kwaliteitscriteria 3.0
3	De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Het percentage voor het innovatiebudget wordt in het kader van het onderzoek naar de robuuste financiering nader bepaald.	Opstellen van een innovatieagenda – incorporeren van structurele innovatie binnen de OD
4	De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandvermogen) . Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname. Het percentage voor het weerstandvermogen wordt in het kader van het onderzoek naar de robuuste financiering nader bepaald.	Rapport over weerstandvermogen en plan van aanpak voor realiseren weerstandvermogen
5	De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie-gestuurd gewerkt . Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.	Opstellen van een plan van aanpak voor en implementatie info gestuurd werken.
6	Regionale beleidscyclus (implementeren)	Samen met IPO in kaart brengen van de activiteiten

¹ Algemene werkzaamheden rondom de financieringssystematiek komen te vallen onder subsidie IPO/VNG of ODNL, afhankelijk van besluitvorming in de stuurgroep.

Bijlage: Format voor het indienen van de begroting 'robuustheid'.

Financieel overzicht aanvraag 'Robuustheid'	Omschrijving resultaat	verwachte einddatum resultaat	duiding hoe resultaat wordt gemeten	uren besteding OD	tarief OD	Totaal kosten in euro's
KPI 1	Financieringsmethodiek					
KPI 2	Ontw. opleidingsplan en kwaliteitscriteria					
KPI 3	Opstellen innovatie agenda					
KPI 4	Plan vaanpak					
KPI 5	Plan vaanpak / implementatieplan 'informatie gestuurd werken'					
KPI 6	Plan vaanpak implementatie regionale beleidscyclus					
Totaal aanvraag				-	€	- € -



Bijlage 7. Reactie aanvraag



Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing
T.a.v. Directeur en contactpersoon Robuustheid subsidie

Omgevingsdienst NL
Postbus 9024
6710 HM Ede

Datum: 9 april 2025

Onderwerp: Robuustheidssubsidie; proces informatie / aanvullende vragen

info@omgevingsdienst.nl
www.omgevingsdienst.nl

Contactpersoon: fmossink@omgevingsdienst.nl

Ons kenmerk: 2025-04-09_FM_RBS007
(gelieve bij correspondentie dit nummer vermelden)

KvK: 567 621 78
IBAN: NL 74 BNGH 028 515 78 76
BTW: NL8522.93.641.801

Geachte directie,

In onze brief van 13 maart jongstleden hebben we u geïnformeerd over het proces met betrekking tot de subsidie die het ministerie van IenW beschikbaar stelt om bij te dragen aan de uitwerking van de plannen om robuust te worden.

We hebben u gemeld dat voor alle 28 omgevingsdiensten eenzelfde bedrag (€ 245.000) beschikbaar is. Deze bijdrage van het ministerie van IenW is specifiek voor de plannen om robuust te worden. Waar we hoopten snel te kunnen schakelen, heeft het proces enige vertraging opgelopen vanwege de noodzaak om de subsidievoorwaarden scherper krijgen.

Afgelopen week heeft de begeleidingscommissie, met vertegenwoordigers van IPO, VNG en het ministerie van IenW zich gebogen over de correcte interpretatie van de voorwaarden en daarna de ingediende plannen beoordeeld.

Meeste plannen voldoende

Voor een groot aantal omgevingsdiensten wordt op basis van de plannen een positief advies voorgelegd aan het ministerie van IenW. Uiteindelijk beslist het ministerie. De begeleidingscommissie heeft in reactie op de ingediende plannen aangegeven dat het raadzaam is dat in het besluit wordt opgenomen dat aan een aantal voorwaarden in uitvoering moet worden voldaan. Deze voorwaarden (KPI's) zijn verderop in deze brief weergegeven. Het ministerie van IenW verwacht dat in de eerste tussentijdse rapportage wordt aangegeven hoe u invulling geeft aan deze voorwaarden. Voor deze tussenrapportage ontvangt u een format die u tijdig bij Omgevingsdienst NL moet aanleveren.

Onvoldoende inzicht

De begeleidingscommissie constateert dat een (klein) aantal plannen nog onvoldoende inzicht geven om nu een positief advies te kunnen geven. De redenen lopen uiteen, zoals: 'onvoldoende scherpste in het te bereiken resultaat', 'activiteiten die buiten de subsidie periode vallen', 'een ingediende begroting die hoger is dan het beschikbare bedrag, zonder dat helder is waar de betreffende OD de € 245.000 aan wil besteden' of 'duidelijkheid over de tarieven'.

Voor de betreffende omgevingsdiensten met plannen die aanvulling behoeven is dat onder de algemene voorwaarden rond de KPI's (voor alle omgevingsdiensten geldend) expliciet toegelicht:

KPI 1 Financieringsmethodiek

De begeleidingscommissie constateert dat de oplossingsrichtingen divers van aard zijn. Bovenliggend doel van de opgeleverde financieringsmethodiek is congruentie en vergelijkbaarheid (benchmarks) bewerkstelligen. U wordt gevraagd om de ontwikkeling hiervan in lijn te brengen met de landelijke



ontwikkelingen rond de financieringsmethodiek en in de eerste rapportage aan te geven hoe u dat bereikt.

KPI 2 Opleidingsplannen

Hiervoor geldt de voorwaarde dat de plannen - zichtbaar en meetbaar met een besluit - gereed moeten zijn voor 1 april 2026, dan wel de implementatie is gestart voor 1 april 2026.

KPI 3 en KPI 4; Innovatie agenda en plan van aanpak weerstandsvermogen

Hiervoor zijn geen aanvullende voorwaarden.

KPI 5 Informatie gestuurd werken

Deze KPI - zoals geformuleerd in de robuustheidscriteria - betreft een BI-strategie. In de subsidievoorwaarden is al eerder aangegeven dat bouwen en beheren van een ICT-oplossing is uitgesloten. Subsidiabel zijn alleen de kosten voor planvorming en projectbegeleiding.

KPI 6 Regionale beleidscyclus; Idem KPI 1

De begeleidingscommissie adviseert dat de omgevingsdiensten gaan aansluiten bij de landelijke ontwikkelingen en uitwerking van de regionale beleidscyclus. U wordt gevraagd dit expliciet te gaan toelichten in de eerste rapportage.

Aanvullende vragen

Voor u geldt dat uw plan op enkele punten na positief is beoordeeld. Voordat er een definitieve beschikking kan worden opgesteld wordt u gevraagd om invulling te geven aan het volgende:

- In uw aanvraag heeft u een begroting opgenomen die hoger is dan het beschikbare subsidiebedrag van € 245.000. De subsidie wordt toegekend op één of meerdere KPI's. Wij vragen u om aan te geven welke activiteiten (en tijdsbesteding) worden uitgevoerd waar u een bijdrage voor vraagt én wij vragen u om aan te geven of de resterende begrote middelen zijn geborgd en geen risico zijn voor het tijdspad van de activiteiten waar de subsidie voor gaat gelden.
- U geeft aan dat er een programmamanager wordt ingehuurd voor dit traject, en dat deze programmamanager wordt gedeeld met andere Omgevingsdiensten. Wij ontvangen graag meer informatie over deze afspraak. De kosten zijn nu opgevoerd als een vast bedrag (€ 15K), graag ontvangen wij een specificatie van het aantal uren en het tarief.
- In uw aanvraag staan activiteiten die een resultaat opleveren na de einddatum van 31 maart 2026. Graag ontvangen we een aangepaste planning, dan wel begroting. Voor alle gesubsidieerde activiteiten geldt dat het (meetbare) resultaat er moet zijn vóór 1 april 2026.

Wij vragen u om een nieuwe tabel aan te leveren die volledig aansluit op het beschikbare budget van € 245.000.- en de veranderingen expliciet toe te lichten, zowel financieel als inhoudelijk. Omdat wij inschatten dat de aanvulling relatief eenvoudig te maken is vragen wij u om zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk vóór vrijdag 18 april, deze vraag te beantwoorden. Daarna zal uw aanvraag worden voorgelegd aan het ministerie van IenW voor een besluit. De verwachting is dat daarna binnen enkele weken het besluit kan worden genomen.



Namens de begeleidingscommissie
Met vriendelijke groet,

Fred Mossink
Senior controller Omgevingsdienst NL





Bijlage 8. Aanvraag en pva behorende bij gewijzigde aanvraag

**Gewijzigde aanvraag en Plan
van Aanpak
financiële bijdrage voor het
proces 'robuust worden'**



Gewijzigde aanvraag:

In de brief van de directeur Omgevingsdienst NL – mevrouw H. Wittenhorst – van 8 januari 2025 wordt aan de FUMO de gelegenheid geboden om een financiële bijdrage te vragen in het kader van het proces robuuste omgevingsdiensten.

De FUMO is een omgevingsdienst die staat voor een schone, veilige en duurzame leefomgeving in Fryslân. Wij zien de noodzaak tot verder ontwikkeling van onze dienst, maar zien ook de financiële zorgen bij onze deelnemers. Een bijdrage in de ontwikkeling wordt dan ook gewaardeerd.

Namens de begeleidingscommissie is op 9 april 2025 een brief verzonden, op 10 april 2025 door ons ontvangen met het verzoek om aanvullende informatie alvorens de aanvraag om subsidie verder in behandeling kan worden genomen. Met betrekking tot de financieringssystematiek wordt verzocht de ontwikkeling hiervan in lijn te brengen met landelijke ontwikkelingen. Ten aanzien van de opleidingsplannen geldt dat vóór 1 april 2026 een zichtbaar en meetbaar resultaat gerealiseerd moet zijn. Voor de thema's innovatie en weerstandsvermogen worden geen aanvullende voorwaarden gesteld. Voor het thema informatie gestuurd werken geldt dat uitsluitend de kosten voor planvorming en projectbegeleiding subsidiabel zijn; het betreft hier de ontwikkeling van een BI-strategie en niet de bouw of het beheer van een ICT-oplossing. Met betrekking tot de regionale beleidscyclus wordt geadviseerd aansluiting te zoeken bij landelijke ontwikkelingen. Aanvullend wordt verzocht om een specificatie van de activiteiten en bijbehorende tijdsbesteding waarvoor subsidie wordt aangevraagd, alsmede een toelichting op de borging van de resterende begrote middelen, teneinde te waarborgen dat er geen risico's zijn voor het tijdspad van de subsidiabele activiteiten. Tot slot wordt verzocht om nadere informatie over de gemaakte afspraken omtrent de inzet van de programmamanager. Voor alle gesubsidieerde activiteiten geldt dat het (meetbare) resultaat uiterlijk op 1 april 2026 gerealiseerd dient te zijn.

In onderstaand document zal worden aangegeven wat is gewijzigd en zullen de veranderingen ook expliciet worden toegelicht. De wijzigingen zult u groen gekleurd aantreffen.

De aangescherpte en derhalve nu gewijzigde toetsingskaders brengen aanzienlijke onzekerheid met zich mee over de beoordeling van de robuustheid van de FUMO per 1 april 2026. De oorspronkelijke uitgangspunten van de subsidie waren gebaseerd op het uitvoeren van acties in het kader van robuustheid, waarbij toetsing zou plaatsvinden aan de hand van de reeds vastgestelde Eindnotitie IBP VTH Pijler 1 Robuuste Omgevingsdiensten van 15 juni 2023.

Met de recente subsidieaanvraag en de aanvullende vragen wordt echter impliciet verondersteld dat ook de regionale beleidscyclus en de nieuwe financieringssystematiek als onlosmakelijk onderdeel van de robuustheid worden beschouwd, en derhalve uiterlijk op 1 april 2026 voltooid moeten zijn. Deze uitbreiding van de toetsingscriteria wordt door de FUMO opgevat als een onverwachte en wezenlijke koerswijziging, die bovendien pas in een te laat stadium is doorgevoerd.

Gezien het bijbehorende bestuurlijke proces (bijv. wijziging van onze gemeenschappelijke regeling) en de complexiteit van deze aanvullende onderdelen, is de resterende tijd tot 1 april 2026 ontoereikend om deze gewijzigde onderdelen op een verantwoorde en volledige wijze af te ronden. Hierdoor komt de haalbaarheid van de beoogde resultaten onder druk te staan,

zonder dat hiervoor binnen de bestaande planning reële compenserende maatregelen beschikbaar zijn gesteld, zoals een wettelijk kader waardoor de wijzigingen zonder bestuurlijke dynamiek ingevoerd kunnen worden, of een model Gemeenschappelijke Regeling.

Daarnaast wil de FUMO nadrukkelijk onder de aandacht brengen dat de subsidiegelden reeds in maart 2024 mondeling zijn toegezegd door mevrouw J. Elsinghorst, destijds directeur Omgevingsveiligheid en Milieurisico's bij het ministerie van IenW. Dit is in een gespreksverslag genoteerd. In het licht van deze toezegging, en gelet op de krappe doorlooptijd tot 1 april 2026, is de FUMO inmiddels verplichtingen aangegaan, waaronder contracten met externe partijen voor projectmanagement. Deze externe inzet kent vanzelfsprekend een hoger uurtarief dan het uurtarief van de FUMO.

De FUMO betreurt het dat de formele voorwaarden van de subsidie pas in een laat stadium zijn gecommuniceerd, terwijl de uitvoering reeds in gang is gezet op basis van eerdere afstemming en de noodzaak tot voortvarend handelen.

Daarbij roept het verwondering op dat de subsidie wordt toegekend op basis van het uurtarief van een omgevingsdienst. Dit betekent in de praktijk dat organisaties met een hogere externe inzet — uit noodzaak — substantieel minder uren uit de subsidie kunnen financieren dan diensten die tegen een lager intern uurtarief werken. Deze systematiek lijkt in strijd met het principe van gelijke behandeling en doet afbreuk aan de uitvoeringskracht die juist met deze subsidie beoogd wordt te versterken.

In het kader van de subsidieaanvraag verzoek ik u vriendelijk om een voorschot uit te keren. Voor de verdere afhandeling van deze aanvraag geef ik hierbij onze bankgegevens door:

Bankrekeningnummer: NL93RABO 0135 5152 38

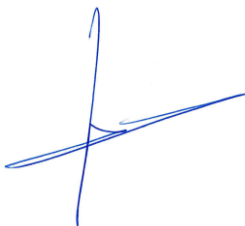
Naam rekeninghouder: FUMO

J.W. de Visserwei 10
9001 ZE GROU

In voornoemde brief geeft u aan, dat elke vier maanden een rapportage ingediend worden over de voortgang van de activiteiten en de gerealiseerde kosten. Wij verzoeken u om aan te sluiten qua timing en inhoud bij de halfjaarlijkse voortgangsrapportage van het ministerie. Met uw verzoek moeten meerdere rapportages in verschillende formats worden ingediend bij het ministerie, terwijl het uiteindelijke doel de robuustheid van de omgevingsdienst blijft.

Wij zien uw reactie en de verdere instructies omtrent de voortgang van de aanvraag graag tegemoet. Mocht u aanvullende informatie of documenten nodig hebben, dan zijn wij uiteraard bereid deze te verstrekken.

Met vriendelijke groet,



P. Hofstra
Directeur FUMO

KPI 1 Financieringssysteem

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024

De omvang van het regionaal werkprogramma gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 16,5 miljoen voor BTP en milieugerelateerde milieutaken (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie (KPI 1)	• Omvang Omgevingsdienst: De begrotingswijziging 2023, die op 13 juli 2023 door het algemeen bestuur van de FUMO is vastgesteld, heeft een omvang van € 20.4 mln. Hiervan heeft € 0.3 mln betrekking op BRIKS-taken. De rest van de taken betreft milieu-gerelateerd taken. Deze hebben een omvang van € 20.1 mln. Hiermee wordt ruimschoots voldaan aan de norm van € 16.5 mln. • In het primaire proces was in 2022 79% van de medewerkers in vaste dienst. Hier wordt voortdurend aan gewerkt middels de arbeidsmarktcampagne Noordelijke omgevingsdiensten en instroom Young Professionals waar AB financiële middelen voor beschikbaar stelt middels collectieve uren qua improductieve uren. In 2023 was 20,3% flexibele schil. De FUMO hanteert een eigen norm van 15%, deze is alleen voor de jaren 2023 en 2024 verhoogd wegens de lastige arbeidsmarkt. Voor de begroting 2025 is wederom rekening gehouden met 15% flexibele schil. De arbeidsmarkt is er echter niet verbeterd, daarom zal hier zeker nog aandacht aan worden besteed.
---	---

Stand van zaken december 2024:

Mede gelet op de arbeidsmarktcampagne omgevingsdiensten Noord Nederland en de nieuwe wet rondom ZZP (wet DBA) heeft de FUMO meer mensen in vaste dienst kunnen krijgen. Percentage inhuur ligt nu rond de 15%.

Nieuwe financieringssystematiek:

In de brief van 9 april 2025 is het volgende gevraagd:

U wordt gevraagd om de ontwikkeling hiervan in lijn te brengen met de landelijke ontwikkelingen rond de financieringsmethodiek en in de eerste rapportage aan te geven hoe u dat bereikt.

De toelichting en de planning is aangepast na de eerste aanvraag.

Uit de eerste analyse van de controllers van de Fumo blijkt dat onze financieringssystematiek grotendeels overeenkomt met het landelijke model. Het landelijke model geeft op sommige onderdelen een alternatieve keuze mogelijk. Onze systematiek komt voornamelijk overeen met het voorkeursscenario, dan wel voldoet aan genoemde alternatieven. Hiermee wordt het proces anders en de tijdlijn ook.

1.	Analyse van de systematiek	Mei 2025
2.	Analyse wordt vastgesteld door DB	Oktober 2025
3.	De uitkomst wordt gedeeld met de deelnemers	December 2025

In 2024 is de huidige financieringssystematiek geëvalueerd, waarbij de omgevingsdienst heeft geconcludeerd dat deze systematiek op dit moment toereikend is. Daarbij speelt mee dat de omgevingsdienst geen directe invloed heeft op de besluitvorming van de deelnemende partijen ten aanzien van het invoeren van een nieuwe systematiek of het aanpassen van bestaande onderdelen.

Bovendien geldt dat de implementatie van een alternatieve financieringssystematiek – mede vanwege het vereiste wijzigingstraject van de Gemeenschappelijke Regeling – een complex en bestuurlijk zwaar proces is. Gezien deze context is de resterende tijd tot 1 april 2026 ontoereikend om een dergelijke fundamentele wijziging op een verantwoorde en zorgvuldig afgestemde wijze te realiseren.

Ondersteuningsbehoefte IPO en VNG

Het zou de FUMO erg helpen als er een uniform voorstel zou liggen voor een Gemeenschappelijke Regeling. En dan niet alleen ten aanzien van de financiering, maar ook ten aanzien van de omschrijving van de bevoegdheden.

KPI 2 Kwaliteitscriteria

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024

De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken (meest recente set) (KPI 2).	De FUMO werkt continue aan het optimaliseren van het kwaliteitsniveau. In de jaarstukken wordt hierover gerapporteerd. In maart 2023 (over het jaar 2022) is geconstateerd dat de FUMO op sommige vlakken niet voldoet. Het jaar 2023 wordt in beeld gebracht bij de Jaarstukken 2023. Inmiddels is ook bij deze stukken geconstateerd dat de FUMO niet voldoet. Met name binnen het veld Toezicht en Handhaving ontbreekt binnen de nieuwe taak energietoezicht nog één van de acht basisopleidingen: externe veiligheid. Gelet op de geplande overdracht van deze taak door de deelnemers naar de FUMO per 1 januari 2025 is hier ook nog tijd voor. Daarnaast is het voor meerdere taken nog noodzakelijk dat enkele aanvullende kennisopleidingen worden gevolgd. In Q2 en Q3 zal een plan van aanpak worden opgesteld om de kwaliteitscriteria beter in te bedden in de organisatie.
---	---

Maatregelen zoals in plan van aanpak robuustheid opgenomen:

In Q3 2024 zal er een plan worden opgemaakt dat minimaal zal behelzen:

- de zoektocht of het huidige systeem Myforms hier nog geschikt voor is
- of het zelf laten invullen van het systeem door de medewerker wel past bij de wens om robuust te zijn en kwalitatief werk te verrichten.
- een keuze binnen de afdelingen, welke mensen worden beoordeeld ten behoeve van de kritische massa en wat er moet gebeuren om hen te laten voldoen;
- welk onderwijsaanbod aansluit bij de neutraal omschreven kwaliteitscriteria.
- op welke wijze de kwaliteitscriteria, naast de competentiecriteria en de functieomschrijving een plek kunnen krijgen in de werving.
- hoe de kwaliteitscriteria een betere plek kunnen krijgen in de personeelsgesprekken en daarmee ook in de opleidingsplannen.
- samenwerking met andere diensten, als het gaat om te weinig aanbod aan bepaalde soort basistaken om te kunnen voldoen aan de frequentie-eis per activiteit.
- financiële (evt.) consequenties.

Plan van aanpak kwaliteitscriteria op hoofdlijnen januari 2025:

In de brief van 9 april 2025 is het volgende gevraagd:

Hiervoor geldt de voorwaarde dat de plannen - zichtbaar en meetbaar met een besluit – gereed moeten zijn voor 1 april 2026, dan wel de implementatie is gestart voor 1 april 2026.

De planning is aangepast na de eerste aanvraag. In de aanvraag subsidie is het uiteindelijke doel, namelijk het hebben van een opleidingsplan gericht op het behalen van de kwaliteitscriteria en het hebben van vakbekwaamheid onbedoeld niet opgenomen. Het uiteindelijke doel, het hebben van een opleidingsplan is als zichtbaar en meetbaar resultaat vastgelegd in een besluit van het MT FUMO toegevoegd.

1.	Opstellen en vaststellen startnotitie	Januari 2025
2.	Inventarisatie stand van zaken kwaliteitscriteria 2.3 en wat moet er gebeuren om te voldoen aan 3.0	Februari 2025
3.	Opdracht geven tot aanpassen verordeningen	Februari 2025
4.	Opstellen van een opleidingsplan waarmee minstens kan worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.	Februari 2025
5.	Starten met samenstellen van een werkgroep en het opstellen van een visie en antwoord op vakbekwaamheid en een plan van eisen (pve) voor de registratie. Dit pve wordt in mei door het MT vastgesteld.	Februari-maart 2024
6.	Het ontwerp. Hierin het pve omgezet naar tastbare onderwerpen. Deze fase wordt medio augustus in het MT vastgesteld.	April/juni 2025
7.	Aanvragen offertes voor het onderdeel registeren (vervanging van het huidige MyForms)	Augustus 2025
8.	Testen systeem en overzetten van huidige gegevens in het nieuwe systeem. Deze fase wordt eind november met een besluit in het MT over het Programma Vakbekwaamheid FUMO vastgesteld.	September/oktober/november 2025
9.	Implementatie binnen de organisatie en teams voor zover dit nog niet heeft plaatsgevonden binnen het project.	November/december 2025
10.	Concreet opleidingsplan voor hoe kan worden voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen op korte termijn, vastgesteld in MT	Januari/februari 2026

Ondersteuningsbehoefte IPO en VNG:

Geen

KPI 3 Innovatie

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024:

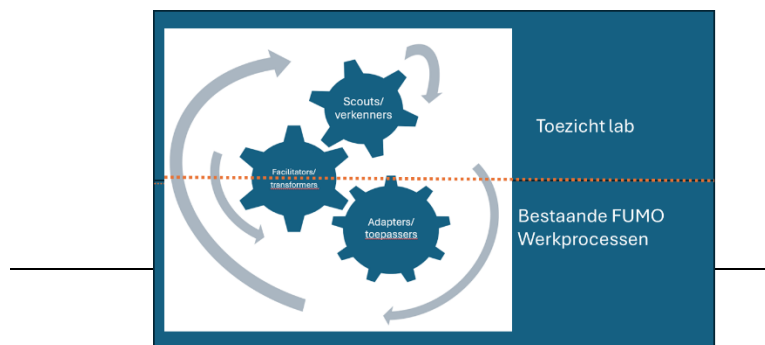
De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Innovatiekalender en 1% van de begroting besteden aan innovatie (KPI 3).	De FUMO heeft geen meerjarige (innovatie)agenda. Wel wordt jaarlijks de ontwikkelopgave bepaalt. De FUMO heeft jaarlijks € 250.000,00 beschikbaar voor innovatie en daarboven 1.000 uren. Het innovatiebudget voldoet aan de 1% norm, zoals genoemd in de brief van de staatssecretaris van 19 december 2023. Daarnaast heeft de FUMO incidenteel voor 2025 extra € 100.000 begroot voor innovatie. Er is geen specifieke agenda wel vindt er innovatie plaats door de FUMO bijv. het toezicht middels drones, drones met meetapparatuur, peilboot voor ontgroningen onder water, snelle motorboot, geluidmeting apparatuur op afstand, gebruikmaking van lekdetectieapparatuur, een warmtebeeldcamera en een ultrasoonmeter en andere manieren van toezicht houden etc. Het opgenomen bedrag voor 2025 is juist bedoeld om deze agenda meer vorm te geven denk hierbij aan: de altijd actuele digitale vergunning, de robuuste vergunning (DCMR), effectiever toezicht (nog meer op de risico's in Friesland) en efficiënter (andere vormen van toezicht). De uitwerking is eind 2024, de start januari 2025.
---	---

Maatregelen zoals in plan van aanpak robuustheid maart 2024 opgenomen:

De FUMO heeft incidenteel voor 2025 extra € 100.000 begroot voor innovatie. In Q3 2024 gaat de FUMO inventariseren en een agenda opmaken samen met de deelnemers voor het jaar 2025 en de jaren erna. In ieder geval dient bij het inrichten van de agenda aandacht te zijn voor effectievere werkvormen en meer outcome gericht werken.

Plan van aanpak innovatie op hoofdlijnen januari 2025:

De FUMO heeft gekozen om te gaan werken met de werkvorm toezichtslab, hierna te noemen het Toezicht & handhaving Innovatie Laboratorium (TIL). Hier worden de vervolgoopdrachten voor onderzoek en uitwerkingen belegd. Het TIL kan als organisatie vorm de regiefunctie nemen op de te onderzoeken onderwerpen en de uitwerking daarvan. Het Toezicht lab als aanjager en vernieuwende functie om innovatie van werkprocessen te stimuleren en in gang te zetten.



		Periode
Fase 0	Informereren en accepteren werkwijze door MT en afdeling(en)	Nov–Dec 2024
Fase 1	Inrichten interne organisatie en externe afstemmingsmechanismen	Dec'24–Jan '25
Fase 2	Tijdspad inrichten, middelen inzet voorbereiden en claimen	Dec'24–Jan '25
Fase 3	Uitwerken/onderzoeken van onderwerpen uit inventarisatie (bijlage I)	Jan–Juli 2025
Fase 4	Presentatie aan het MT, accordering voor bestuurlijke presentatie en verantwoording	Juli–Sept 2025
Fase 5	Bestuurlijke informatievoorziening en besluitvorming op te introduceren nieuwe werkwijzen en eventueel aanpassingen in ————— beleidsstukken	4 ^e kwartaal 2025
	Vervolgens na akkoord start met uitrol implementatie van innovatie in werkprocessen	ntb

De toelichting en de planning is aangepast na de eerste aanvraag.

In de algemene monitoring robuustheid omgevingsdiensten is nadere invulling gegeven aan de eisen met betrekking tot de KPI 'innovatie' en het daaraan gekoppelde innovatiebudget.

Hierin staat dat de Omgevingsdienst dient te beschikken over een innovatieagenda waarin een heldere visie op innovatie is vastgelegd, gekoppeld aan een meerjarig innovatieprogramma met concrete projecten.

Daarnaast richt de KPI zich op het structureel borgen van het innovatiebudget ten behoeve van de uitvoering van deze innovatieagenda. Waarbij is gesteld dat de omvang van het innovatiebudget zodanig is dat de ambities uit de innovatieagenda minimaal kunnen worden gerealiseerd en ten minste 1% bedraagt van de totale begrotingsomvang.

Het algemeen bestuur heeft de opdracht gegeven om een beleidsarme ontwerpbegroting voor 2026 op te stellen. In lijn hiermee wordt de doelstelling van de KPI innovatie vooralsnog bijgesteld aan deze bestuurlijke wens en de KPI, namelijk ambities die minimaal gerealiseerd kunnen worden met het budget van 1%. Indien er gedurende de tijd (financiële en/of capaciteits) ruimte ontstaat, zal nader onderzoek en verdere implementatie van de KPI worden uitgewerkt.

1.	Werkgroep formeren ontwerpen visie op innovatie	Q2 2025
2.	Bestuurlijk traject starten om visie op innovatie vast te stellen	Q3 2025
3.	Inventariseren van de reeds voorgestelde innovaties	Q4 2025
4.	Innovatieagenda 2026- 2030 vaststellen in MT FUMO	Q4 2025

Ondersteuningsbehoefte IPO en VNG:

Gezien de governance FUMO lijkt er enige weerstand te bestaan tegen een ruim budget voor innovatie. De VNG en IPO zouden hierin een ondersteunende en stimulerende rol kunnen vervullen. Daarnaast zien wij ook een taak voor OD-NL om de innovatieagenda's te verzamelen en landelijk de uitvoering van enkele innovaties te coördineren.

KPI 4 Weerstandsvermogen

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024:

De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname. Weerstandsratio min. 0.8%. Cf BBV vastgesteld. En jaarlijkse actualisatie.	De weerstandsratio 0,8 % betreft de verhouding tussen de gekwantificeerde risico's en het weerstandsvermogen. Die is bij ons ongeveer 1. Bij het weerstandsvermogen gaat het in de mate waarin wij middelen kunnen vrijmaken bij substantiële tegenvallers zonder dat het beleid veranderd moet worden. In de gemeenschappelijke regeling staat dat de deelnemers te allen tijde verantwoordelijk zijn voor verliezen van de gemeenschappelijke regeling. We proberen de risico's te verminderen door een realistisch jaarprogramma en begroting op te stellen. Daarnaast wordt bij elke begroting een weerstand- en risicoparagraaf opgenomen, waarin de te verwachten risico's worden benoemd.
---	--

Nu de FUMO aan deze kpi voldoet is er geen nader plan van aanpak opgesteld. Er is dan ook geen ondersteuning van IPO of VNG nodig op dit onderdeel.

KPI 5 Informatie gestuurd werken

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024:

De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatie gestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence. Er is een business intelligence strategie en unit van min. 3 fte.	• We kunnen wel een relatie leggen tussen werk-mensen-geld. Zo is onze financieringssysteem ingericht. De FUMO heeft het werk wat wordt opgedragen door de deelnemers inzichtelijk, het aantal fte wat hier noodzakelijk voor is en wat de financiële bijdrage moet zijn van onze deelnemers. • De FUMO werkt nu gedeeltelijk informatie gestuurd, bijvoorbeeld het risico gestuurd toezicht. De ontwikkeling naar outcome gericht werken is nog niet gestart. In 2024 heeft de FUMO 1 medewerker in dienst bij de afdeling ICT en 1 vacature van informatiespecialist open staan bij de afdeling ICT voor business intelligence. Daarnaast heeft de FUMO 1 informatiespecialist bij de afdeling toezicht.
--	--

Maatregelen genoemd in plan van aanpak robuustheid:

De behoefte aan en de noodzaak om informatie gestuurd te werken wordt breed gedeeld bij deelnemers en de medewerkers van de FUMO. In het VTH-beleid is informatie gestuurd werken benoemd als een onmisbaar onderdeel van de (toekomstige) taakinvulling. Er wordt hier al incidenteel mee geëxperimenteerd. Op dit moment is het informatie gestuurd en data gedreven werken nog beperkt tot het organiseren van risico gestuurd toezicht.

Om in de toekomst informatie gestuurd werken echt succesvol in te vullen, is werken onder architectuur en een robuuste invulling van informatiebeheer in de VTH-keten randvoorwaardelijk. Op dit moment zijn beide terreinen onvoldoende ingevuld bij FUMO, ook niet in de relatie met de deelnemers. De koepelorganisatie Omgevingsdiensten NL heeft, in lijn met het programma VTH-stelsel, twee initiatieven gestart:

- Ontwikkeling van een conceptueel informatiemodel van het VTH-stelsel (keten breed);
 - Ontwikkeling van een referentiearchitectuur (alleen betrekking op de omgevingsdiensten).
- Dit is echter nog in een beeldvormende fase en geeft nog onvoldoende richting. De FUMO sluit aan op de landelijke ontwikkelingen die volgen uit programma VTH-stelsel pijler 3. Er wordt gewerkt aan een landelijk (conceptueel) informatiemodel voor het VTH-stelsel als geheel en er zijn plannen voor een referentiearchitectuur die betrekking heeft op de omgevingsdiensten

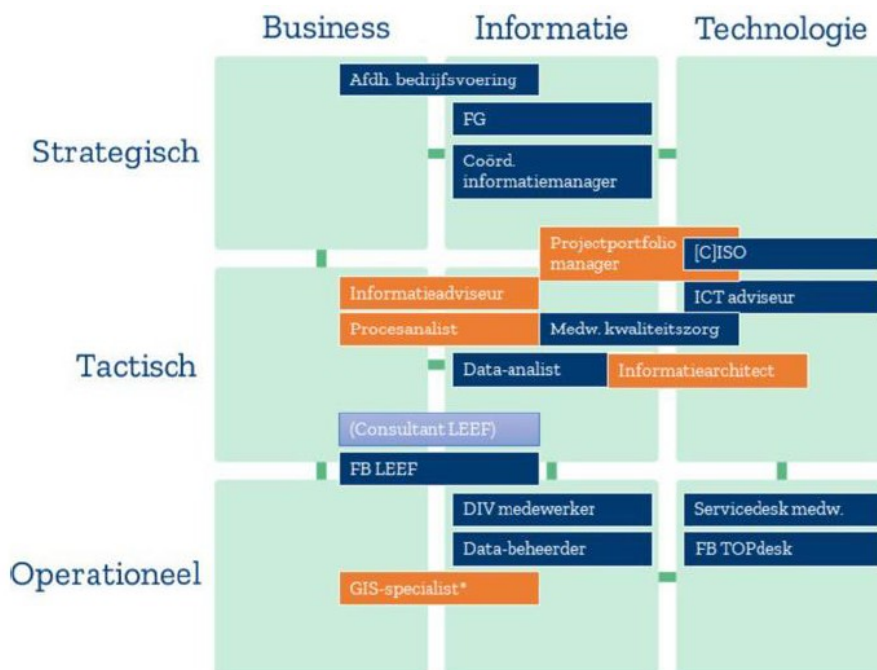
Verbeteractie zal zijn dat in 2024 een i-visie is vastgesteld door het AB, waarin programma's worden geïnitieerd om beter een relatie te kunnen leggen tussen werk en omgeving. Daarmee kan de informatievoorziening worden verbeterd en de data kwalitatief beter worden. Hierbij zal worden samengewerkt met de ODG en de RUDD.

De verdere uitwerking na vaststellen van de i-visie

Vanuit de i-visie heeft de FUMO een opgave om zich te versterken op data gedreven sturen. Voorwaarde daarbij is dat de gegevens op orde zijn en worden gehouden. De pijler data gedreven sturen in de i visie is gericht op de totale informatievoorziening voor de FUMO en deelnemers FUMO.

In 2024 is een eerste verkenning gedaan op de kwaliteit van de data. Er is een data migratie traject doorlopen. Uit dit traject is een aantal aandachtspunten voortgekomen die een doorontwikkeling vragen.

De i-visie vormt de basis op welke onderdelen de FUMO in taken en rollen moet versterken. Er wordt geïnvesteerd en versterkt op de competenties, kwantitatieve en kwalitatieve bezetting op de functies. In het bijzonder een aantal die zich bezighoudt tot data gedreven sturing. In de onderstaande figuur is een nadere uitwerking gegeven. De oranje rollen zijn organisatorisch toegevoegd ter versterking op het i-domein en dragen bij aan de invulling van de doelstellingen verbeteren en versterken van de informatievoorziening. De functies zijn en worden begin 2025 geworven en vormen de basis voor de verdere uitwerking van de verbetering van de informatievoorziening.



In 2025 wordt versterking van de informatievoorziening langs een viertal onderwerpen verder gebracht:

1. Definieren van de sturingsvraag / behoefte
2. Verbeteren datakwaliteit
3. Ontwikkelen van een strategie data gedreven werken
4. Versterken datafundament

Deze vier onderwerpen worden in de navolgende planning verder uitgewerkt.

1.	Verwerven nieuwe functies (versterken data team)	December 2024- april 2025
2.	Maken plannen van aanpak: 1. Definieren data behoefte (ism deelnemers) 2. Strategisch gebruik data (visie DGS) 3. Uitwerking plan van aanpak op de verbeterpunten datamigratie (kwaliteit verbetering) 4. Plan maken op kennisverbreding data	Mei-juni 2025 Oktober 2025 April 2025 Mei 2025
3.	Opstarten pilot effectsturing, er wordt samen met de deelnemers de informatie vraag bepaald. Er wordt samen met de deelnemers het gesprek gevoerd over sturing op outcome en de daarbij behorende stuurinformatie.	Mei-juni 2025
4.	Inrichten van een dashboard op basis van de pilot	Juli 2025
5.	Gesprek voeren over de uitkomst van de pilot met de deelnemers en bijsturen. Daarbij afspraken maken over de inbedding van de stuurinformatie in de planning en control.	September en December 2025
6.	Inventariseren kennisniveau en behoefte op data binnen de FUMO en maken opleidingsplan	Oktober 2025
7.	Organiseren van trainingen (kennisverbreding binnen de FUMO)	November en december 2025
8.	Prioriteren data verbeteringen, vanuit de datamigratie verbeteringen doorvoeren in de data (input gerichte verbetering op de data)	April – augustus 2025
9.	Doorvoeren dataverbeteringen, de beoordeling op data van incident georiënteerd naar beheersbare sturing op de data velden. Basis is de visie op DGS en de uitwerking daarop.	September 2025 ev.

De toelichting en de planning is aangepast na de eerste aanvraag.

In de brief van 9 april 2025 is aangegeven, dat deze KPI - zoals geformuleerd in de robuustheidscriteria - betreft een BI-strategie. Subsidiabel zijn alleen de kosten voor planvorming en projectbegeleiding.

Gezien de herijking van de doelstelling – enkel het maken en vaststellen van een BI-strategie en niet informatie gestuurd werken in brede zin - en de beperkte beschikbare tijd om tot oplevering te komen, is in deze fase een grofmazige planning opgesteld. Wij begrijpen het belang van een zorgvuldig onderbouwde aanpak, maar binnen de gestelde termijn (ontvangst brief 10 april jl. reactie voor 18 april) was het helaas niet mogelijk om de benodigde diepgang en afstemming te realiseren. Deze opzet biedt echter een eerste richtinggevend kader, dat – in afstemming met de betrokken partijen, te weten de overige 4 omgevingsdiensten waarmee samen wordt gewerkt en een in te huren BI-consultant – in een vervolgfase verder zal worden uitgewerkt en geconcretiseerd.

1.	Start werkgroep 5 OD's	April 2025
2.	Nagaan externe ondersteuning bij opstellen strategie	April/mei 2025
3.	Eerste oplevering van concept BI-strategie	Q4 2025
4.	BI strategie laten vaststellen in MT FUMO	Q4 2025/2026

In uw brief van 9 april heeft u ook verzocht om aan te geven welke activiteiten (en tijdsbesteding) worden uitgevoerd waar u een bijdrage voor vraagt én wij vragen u om aan te geven of de resterende begrote middelen zijn geborgd en geen risico zijn voor het tijdspad van de activiteiten waar de subsidie voor gaat gelden.

De FUMO heeft eerder subsidie aangevraagd met het oog op een andere doelstelling dan zoals uiteengezet in KPI 5. Volgens de eindnotitie is het hoofddoel van deze KPI dat de dienst in staat is een duidelijke relatie te leggen tussen werk, mensen en geld, en dat er informatie gestuurd wordt gewerkt. De ontwikkeling richting outcome gericht werken is op dit moment nog niet gestart. Vanuit de informatievisie ligt er voor de FUMO een duidelijke opgave om zich te versterken in informatie gedreven sturing. Een belangrijke randvoorwaarde daarvoor is dat de onderliggende gegevens op orde zijn en structureel op orde worden gehouden.

In de huidige situatie is er minder financiële ruimte beschikbaar voor deze doelstelling, mede als gevolg van de door de deelnemers aangekondigde beleidsarme begroting voor het komende jaar. Dit vormt geen risico voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor nu subsidie wordt aangevraagd.

Wel moet worden onderkend dat het onder deze omstandigheden onzeker is of de FUMO in staat zal zijn om in het gewenste tempo een solide basis voor informatie gestuurd werken te realiseren — een essentiële voorwaarde om duurzaam en toekomstbestendig te kunnen opereren.

Ondersteuningsbehoefte IPO en VNG:

Uit informatie gestuurd werken ontstaat ook de wens om meer outcome gericht te werken. De behoefte aan ondersteuning ligt vooral in het leveren van kennis en advies voor het opstellen van een plan van aanpak, met focus op inhoud, implementatie en borging.

KPI 6 Regionale beleidscyclus

Plan van aanpak Robuustheid maart 2024:

De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal. Regionale congruentie (KPI 6)	De aanpak van maatschappelijke opgaven op het gebied van landbouw en natuur, energie en klimaat, landschap en ruimtelijke kwaliteit etc. vraagt om gebiedsgerichte samenwerking tussen nationale en decentrale overheden en regionale organisaties. Zoals ook in de eindnotitie is omschreven, ontstaat congruentie door aan te sluiten bij de provinciegrens vanwege de nabijheid en karakter en de regierol van deze bestuurslaag bij de milieuopgaven. Ja, het werkgebied van de FUMO is dan ook congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgave. Dit blijkt uit: • Omvang van de dienst is gelijk aan de Provincie Fryslân • Omvang van de dienst is gelijk aan de omvang van de Veiligheidsregio. • Alle gemeenten binnen de provincie Fryslân zijn deelnemer van de FUMO en geen enkele deelnemer is opgesplitst.
---	---

Een regionale beleidscyclus was geen onderdeel van de eindnotitie Robuuste omgevingsdiensten en ook geen kpi, zoals vastgelegd in deze notitie.

In de handreiking regionale beleidscyclus staat verwoord de relatie tussen de regionale beleidscyclus en robuustheid (paragraaf 4.1).

Een robuuste omgevingsdienst vertaalt zich in de praktijk in een werkende regionale planning en programmering.

De toelichting is aangevuld na de eerste aanvraag, als volgt.

In de brief van 9 april 2025 wordt geadviseerd aan te sluiten bij de landelijke ontwikkelingen en de nadere uitwerking van de regionale beleidscyclus. Tevens wordt verzocht hier in de eerste rapportage expliciet op in te gaan.

Op 28 februari 2025 heeft hierover contact plaatsgevonden met de heer Roel van de Loo (IPO), waarbij vanuit de FUMO is aangegeven graag gebruik te willen maken van de aangeboden ondersteuning. Op dit signaal is tot op heden geen reactie ontvangen.

In dezelfde brief wordt gesteld dat de activiteiten een concreet resultaat moeten opleveren vóór 1 april 2026. Zoals eerder aangegeven maakte de regionale beleidscyclus geen onderdeel uit van de eindnotitie *Robuuste Omgevingsdiensten* en is dit traject ook niet als KPI destijds opgenomen. Dit laat onverlet dat de FUMO hier wel degelijk op acteert. De Handreiking Regionale Beleidscyclus onderstreept dat dit proces in afstemming met betrokken partners dient plaats te vinden, wat een zorgvuldig en tijdsintensief traject vergt.

De verwachting dat de volledige cyclus vóór 1 april 2026 kan worden doorlopen, is een late en ingrijpende bijstelling van het proces en wordt daarom als niet realistisch beschouwd.

Gelet op het bovenstaande wordt de planning niet aangepast en wordt dit onderwerp op dit moment niet verder uitgewerkt. Het wordt opgepakt in de eerste rapportage, waarin inhoudelijk op de stand van zaken zal worden ingegaan.

Plan van aanpak regionale beleidscyclus op hoofdlijnen januari 2025:

1.	Meer duidelijkheid over de processen behorende bij de producten uit de cyclus en duidelijkheid over elkaars rollen.	Q1 2025
2.	Tav het UP	UP andere OD's opvragen en vergelijken. Wat schrijven anderen, wat wij en wat is het minimum en wat wil de deelnemer.
		Q2 – Q4 2025 invullen van de afgesproken rollen t.a.v. UP
3.	T.a.v. outcome gericht werken	Evalueren van het regionale uitvoeringsprogramma 2025. Q4 2025 en Q1 2026
4.	Updaten van de U&H strategie	Q3 2026

Ondersteuning van IPO en VNG

Bij dit onderdeel kan de FUMO ondersteuning gebruiken:

De beleidscyclus begint al bij het uitvoeringsprogramma basistaken in Q1 2025. De FUMO heeft een deskundige projectstructuur (implementatiemanager en secretaris) nodig die het gesprek over de rollen en verantwoordelijkheden kan leiden, maar ook inhoudelijk kan duiden in het hele proces van de regionale beleidscyclus.

Daarnaast kan ondersteuning worden geleverd bij het formuleren van een opdracht om te komen tot een vernieuwde regionale probleem- en risicoanalyse. De analyse moet informatie leveren, die als basis kan dienen voor de keuzes die bestuurders maken. De analyse brengt in beeld waar kansen en bedreigingen in de fysieke leefomgeving liggen. De probleem- en risicoanalyse behelst het verzamelen van informatie van overheden, externe partijen en de omgevingsdienst over (regionale) opgaven, risico's en ontwikkelingen die de fysieke leefomgeving beïnvloeden en de beleidskeuzes die daarbij relevant zijn.

De FUMO neemt aan dat de opdracht en het proces uniform kan lopen binnen omgevingsdiensten en daarmee de betrokken partijen een rol kunnen spelen in het opzetten en invullen van het proces.

Zoals eerder al geschreven bij informatiegestuurd werken:

De behoefte aan ondersteuning voor het outcome gericht werken te implementeren ligt vooral in het leveren van kennis en advies voor het opstellen van een plan van aanpak, met focus op inhoud, implementatie en borging.

Bij het overbrengen van deze behoefte aan IPO en VNG wenst de FUMO te benadrukken dat naast genoemde KPI er meer nodig is binnen de FUMO waarbij ondersteuning wordt verwacht:

Tav KPI 1 robuustheid: De Commissie van Aartsen heeft verschillende aanbevelingen gedaan om de rol van omgevingsdiensten bij het adviseren over omgevingsplannen te versterken. Een belangrijke aanbeveling is dat omgevingsdiensten een inhoudelijk advies moeten geven over de milieunormering in omgevingsplannen.

De FUMO heeft behoefte aan stimulering van de deelnemers en begeleiding om werkafspraken te maken over de advisering door de FUMO op omgevingsplannen en omgevingsverordeningen.

Tav KPI 6 robuustheid is er een grote behoefte aan een introductie/lezing binnen onze gemeenschappelijke regeling over het rapport horizontale verantwoording (pijler 6) en begeleiding - met name vanuit de VNG - voor het gesprek binnen onze gemeenschappelijke regeling over het modelmandaat.

Aangevraagde bijdragen, die niet te relateren zijn aan een kpi.

Daarnaast hebben we een bijdrage verzocht, dat niet direct te relateren is aan een bepaalde kpi. De FUMO is er van overtuigd dat voor het implementeren en borgen van de producten en gedachtegoed van het Interbestuurlijk Programma VTH projectmanagement noodzakelijk is. Dit is ook aangegeven in het gesprek op 13 november 2024 met mevrouw Elsinghorst en mondeling is toegezegd, dat hier geld voor beschikbaar zou komen. Gezien de complexiteit en breedte van het programma is er noodzaak voor gestructureerd projectmanagement. Vanwege de aard van de werkzaamheden kunnen deze niet naast de dagelijkse verantwoordelijkheden worden uitgevoerd. ~~De FUMO wenst haar recht voor te behouden om alsnog de aanvraag te wijzigen, indien de laatste twee posten niet subsidiabel zijn. De FUMO wenst dan het bedrag alsnog in te zetten bij kpi 5 en 6.~~

Inhuur regisseur robuustheid FUMO

Een projectleider robuustheid omgevingsdiensten heeft als belangrijkste taak om de organisatie en implementatie te bevorderen en om de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van werkzaamheden binnen omgevingsdiensten te waarborgen. Concreet houdt dit werk in onder andere in dat een projectleider robuustheid zorg draagt voor besluitvorming in het kader van IBP, coördinatie en samenwerking (Het samenwerken met verschillende afdelingen binnen de omgevingsdienst en de deelnemers, om ervoor te zorgen dat de robuustheid op alle niveaus van de organisatie wordt gedragen). Daarnaast ligt de nadruk op monitoren en evalueren: Het volgen van de voortgang van robuustheidsprojecten en het regelmatig evalueren van de effectiviteit van de genomen maatregelen en het daarover informeren van de stuurgroep en de deelnemers.

Gewijzigd zijn de geraamde kosten: 730 uur x € 114,75 = 83.775

Inhuur programmamanager met 5 omgevingsdiensten:

Een programmamanager heeft als belangrijkste taak het versnellen en versterken van de processen die bijdragen aan het behalen van de robuustheidsverklaring voor de betrokken omgevingsdiensten (od's).

- De programmamanager stuurt de projectleider (pl) per omgevingsdienst aan voor de realisatie van hun projectplannen (pva), maar is niet verantwoordelijk voor de daadwerkelijke interne implementatie per omgevingsdienst. Die verantwoordelijkheid ligt bij de projectleider.
- De programmamanager zorgt ervoor dat de omgevingsdiensten van elkaar kunnen leren per opgave. Dit wordt gerealiseerd door het geven van opdrachten aan de projectleiders of anderszins, in overeenstemming met de planning.
- Wanneer geen van de betrokken omgevingsdiensten voldoet aan een specifiek criterium, zorgt de programmamanager ervoor dat er een ontwerp en planning wordt opgesteld, zodat de omgevingsdiensten alsnog aan dit criterium kunnen voldoen.
- De programmamanager is verantwoordelijk voor het opstellen van een ontwerp en planning voor de implementatie van onderwerpen die de omgevingsdiensten verplicht moeten uitvoeren, maar die buiten het bereik van het plan van aanpak robuustheid vallen. Bijvoorbeeld, als er een nieuwe financieringssysteem verplicht wordt voor alle omgevingsdiensten, moet er samen met de projectleiders een plan van aanpak worden opgesteld met een planning, zodat de betrokken omgevingsdiensten dit gezamenlijk en gelijktijdig kunnen implementeren.
- De programmamanager zorgt ervoor dat de stuurgroep, bestaande uit de directeurs van de betrokken omgevingsdiensten, maandelijks middels een rapportage op de hoogte wordt gehouden van de voortgang en knelpunten.

Geraamde kosten: 100 uur voor de FUMO x € 114,75 = 11.475

Zoals eerder benoemd, wordt in de brief van 9 april 2025 verzocht om aan te geven of de resterende, meer aangevraagde middelen zijn geborgd en geen risico vormen voor het tijdspad van de subsidiabele activiteiten.

Eén van de aangevraagde activiteiten, de regisseur IBP, die niet gekoppeld is aan een prestatie-indicator, is herbegroot van € 90.882 naar € 83.775. De overige activiteiten hebben een zwaarder gewicht binnen het geheel. De resterende middelen zijn op dit moment niet geborgd. Dit vormt echter geen direct risico voor de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten. Wel betekent dit mogelijk dat reguliere werkzaamheden tijdelijk blijven liggen.

In de brief van 9 april 2025 verzoekt u om nadere toelichting op deze afspraak, alsmede om specificatie van het aantal uren en het bijbehorende tarief. De taken komen aan bod na de financiële paragraaf.

De werkzaamheden worden uitgevoerd in de periode januari 2025 tot en met maart 2026. In totaal zijn hiervoor 100 uren begroot.

Destijds was er nog geen concreet voorstel of opdracht geformuleerd. Inmiddels, twee maanden later, is er meer duidelijkheid ontstaan.

Gezien het feit dat de subsidie uitsluitend kan worden aangevraagd op basis van het uurtarief van de omgevingsdienst, komt het voor de FUMO beschikbare subsidiebedrag uit op € 11.475,00. Het resterende bedrag wordt overgeheveld naar de activiteit 'Regisseur IBP'.

In dit verband acht de FUMO het van belang te herhalen dat het betreurenswaardig is dat de formele voorwaarden van de subsidie pas in een laat stadium zijn gecommuniceerd. De uitbesteding en uitvoering van de werkzaamheden was op dat moment reeds gestart, op basis van eerdere afstemming en de urgentie om voortvarend te handelen.

Financieel overzicht aanvraag Robuustheid		Omschrijving resultaat	Verwachte einddatum	Duiding hoe resultaat wordt gemeten	Urenbesteding OD	Tarief OD Ex BTW	Totaal kosten in euro's	Gewijzigde aanvraag
KPI 1	Financieringsmethodiek							
KPI 2	Ontwikkeling opleidingsplan en kwaliteitscriteria	In het programma Vakbekwaamheid FUMO wordt op uniforme wijze gewerkt en zijn onderdelen zoals kwaliteitscriteria, de verschillende functies, competenties, aanvullende opleidingen, wijze van registreren, frequentie van bijscholing, leerlijnen, leerwerkplekbegeleiding etc. op elkaar afgestemd en geïntegreerd in een digitaal programma. Het geld zal benut worden voor het inhuren van iemand die de uniformiteit en integrale aanpak gaat beschrijven, de borging gaat verzorgen en een format opleidingsplan gaat opstellen welke duidelijke relatie legt tussen de genoemde onderdelen.	Circa 10 maanden vanaf start.	Uiteindelijk moet er een programma Vakbekwaamheid zijn geïmplementeerd, waarin kwaliteitscriteria, de verschillende functies, competenties, aanvullende opleidingen, wijze van registreren, frequentie van bijscholing, leerlijnen, leerwerkplekbegeleiding etc. op elkaar afgestemd	720 (30 weken x 3 dagen x 8 uur) 1000 (25 weken x 5 dagen x 8 uur)	114,75	82620 114750	114750
KPI 3	Opstellen innovatieagenda	Opstellen van een innovatieagenda en incorporeren van structurele	Januari 2026	Het Toezicht Innovatie Lab als duurzame organisatievorm (TIL) is gepositioneerd. TIL is	480 (30 weken x	114,75	55080	0

		innovatie.		bedoeld om de regievoering intern de FUMO te verbinden met de diverse activiteiten/pilots die op dit moment extern de FUMO spelen. [Een innovatievisie en innovatieagenda is vastgesteld.	2 dagen x 8 uur)			
KPI 4	Rapport over weerstandsvermogen en plan van aanpak voor realiseren weerstandsvermogen							
KPI 5	Plan van aanpak/implementatieplan 'informatie gestuurd werken'	Eén van de stappen binnen ons plan van aanpak informatie gestuurd werken, is het bij elkaar brengen van de data, zodat informatie kan worden gegenereerd.	April 2026	Via rapportages kan er informatie worden getoond en kunnen sneller analyses worden gemaakt. [aanpassen] Een BI-strategie is vastgesteld.	384 (12 weken x 4 dagen x 8 uur) 305 (61 dagen x 5 uur)	114,75	44064	35000
KPI 6	Plan van aanpak implementatie regionale beleidscyclus							0
	Regisseur FUMO				6 mnd x 132 werkdagen 730 uur	114,75	90882	83775
	Programmamanager 5 OD's				100	114,75	15000	11475
Totaal aanvraag							287.646	245.000



Bijlage 9. Kamerbrief van 15 april 2025



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
Der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Bijlage(n)
5

Datum 15 april 2025
Betreft Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025

Geachte voorzitter,

Met deze brief wordt de Kamer, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu (VTH-stelsel milieu). De brief gaat in op de voortgang van de robuust wording van de omgevingsdiensten, een aantal toezeggingen die zijn gedaan in het Commissiedebat VTH van 10 december jl. en het Tweeminutendebat VTH van 5 februari jl. en wordt een beleidsreactie gegeven op een onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Voortgang robuust wording omgevingsdiensten

Eind 2024 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en omgevingsdienst Brabant Noord die beide al robuust zijn, een voortgangsrapportage ingediend. In deze rapportage hebben de overige 25 omgevingsdiensten beschreven welke voortgang ze hebben geboekt in de periode 1 april 2024 tot en met 30 november 2024. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft de beoordeling van deze voortgangsrapportages uitgevoerd met ondersteuning van Ambient Advies. De managementsamenvatting van de analyse is opgenomen als bijlage 2. Daarnaast zijn vanuit het ministerie van IenW gesprekken gevoerd met de voorzitter en de secretaris van het algemeen bestuur van alle omgevingsdiensten.

Uit deze gesprekken en de voortgangsrapportages blijkt dat de omgevingsdiensten stappen in de goede richting hebben gezet. De inspanning van Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant heeft ertoe geleid dat deze omgevingsdienst op dit moment ook voldoet aan de robuustheidscriteria. Verder komt naar voren dat naar verwachting 12 omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zullen zijn. Van 3 omgevingsdiensten is het op dit moment niet aannemelijk dat zij op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen. Voor de overige 9 omgevingsdiensten is het (op dit moment) de vraag of ze op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen. Het tussenresultaat laat verbetering zien, maar er is nog een weg te gaan. Op korte termijn vinden op verschillende niveaus gesprekken plaats tussen het ministerie van IenW en de omgevingsdiensten die naar verwachting niet robuust zijn op 1 april 2026 en de omgevingsdiensten waarvan op dit moment de vraag is of ze op 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zullen voldoen.

Opvolging aanbevelingen commissie Van Aartsen (TZ202501-069, lid Kostić)

In de Kamerbrief van 27 oktober 2024¹ bent u geïnformeerd over de afronding van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH). In het IBP VTH hebben de partijen in het stelsel gezamenlijk gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Het versterken van het VTH-stelsel milieu is een continu proces met verschillende fases. De volgende fase bestaat uit de afronding van de laatste producten en het in samenhang implementeren van de producten door de bestuurders die daarvoor verantwoordelijkheid dragen. Het succesvol opvolgen van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen staat of valt met de bereidheid van partijen om de door het IBP VTH opgeleverde producten te gebruiken en te handelen overeenkomstig hun (wettelijke) verantwoordelijkheden.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Voor de samenwerking na het IBP VTH hebben de stelselpartijen Interprovinciaal overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL, Unie van Waterschappen (UvW) en de ministeries van JenV en van IenW met elkaar samenwerkingsafspraken opgesteld. In de afspraken is bepaald wie voor welke taken rondom de implementatie van de IBP VTH producten verantwoordelijk is (zie bijlage 3). Onderdeel van deze samenwerkingsafspraken is dat besluitvorming en sturing op de ontwikkeling, verbetering en versterking van het VTH-stelsel plaatsvindt in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de opvolging van de aanbevelingen in het IBP VTH is opgepakt en hoe de afronding van de opvolging wordt voorzien.

Aanbeveling 1: De ondergrens² voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen & aanbeveling 2: Verbetering kwaliteit van omgevingsdiensten

Met de vorming van robuuste omgevingsdiensten worden verschillende aanbevelingen opgevolgd. Aanbeveling 1 en aanbeveling 2 zijn vastgelegd in de robuustheidscriteria waarvan met instemming van alle stelselpartijen bestuurlijk is afgesproken dat deze op 1 april 2026 gerealiseerd zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers gezamenlijk om ervoor te zorgen dat zij aan de robuustheidscriteria voldoen. Het ministerie van IenW zorgt ervoor dat de robuustheidscriteria in regelgeving worden vastgelegd en is voornemens om een bevoegdheid te introduceren voor de staatssecretaris van IenW om bij te sturen als deze partijen niet zelfstandig aan deze verplichting voldoen (zie ook hierna). Het is op dit moment te vroeg om aan te geven op welke termijn alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria, waarbij wel alle partijen de uiterlijke deadline van 1 april 2026 hebben omarmd. Zoals hierboven beschreven zijn drie omgevingsdiensten op dit moment robuust.

Aanbeveling 4: Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

Aanbeveling 4 zag op zowel het voldoen aan de reeds bestaande wettelijke verplichting om het basistakenpakket in te brengen bij een omgevingsdienst als op de mogelijkheid om het basistakenpakket uit te breiden. Het is de verantwoordelijkheid van provincies om erop toe te zien dat gemeenten aan deze verplichting voldoen. IenW heeft als onderdeel van de monitoring om te komen tot robuuste omgevingsdiensten gesprekken gevoerd met gedeputeerden van bijna alle provincies³ over onder meer het toepassen van interbestuurlijk toezicht indien

¹ Kamerstuk 22343, nr. 401.

² Met ondergrens doelt de Commissie Van Aartsen op een zodanige omvang en inrichting van de organisatie dat omgevingsdiensten in staat zijn om hun taken op kwalitatief voldoende niveau en in onafhankelijkheid uit te voeren.

³ Het laatste gesprek vindt dit voorjaar plaats.

het basistakenpakket niet volledig is ingebracht. Op dit moment kan inbreng van het basistakenpakket door gemeenten niet of nauwelijks worden afgedwongen door de Staatssecretaris van IenW. Er wordt onderzocht hoe dit kan worden opgenomen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu waarover de Kamer eerder is geïnformeerd.⁴

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Aanbeveling 3: Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

Er lopen onder coördinatie van het ministerie van JenV nog verschillende acties voor de opvolging van aanbeveling 3. Het stellen van prioriteiten is noodzakelijk om het instrumentarium en de capaciteit voor de handhaving effectiever in te zetten. De Strategische Milieukamer speelt een belangrijke rol in deze prioritering. Het proces tot formalisering van de SMK is voor de zomer van 2025 afgerond. Een ander initiatief dat bijdraagt aan (gezamenlijke) prioritering is de inzet op betere samenwerking tussen partijen die belast zijn met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Om dit proces op gang te brengen stelt het ministerie van JenV een kwartiermaker aan, die samen met de provincies nog dit jaar de overlegstructuur tussen de verschillende handhavingpartners kan opzetten.

Aanbeveling 5: Financieringssystematiek

Aanbeveling 5 was oorspronkelijk gericht op het ontwikkelen van een landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering. Op basis van juridisch onderzoek heeft de stuurgroep IBP VTH in november 2022 besloten om de opdracht te verbreden tot 'het ontwerpen van een financieringssystematiek' en niet te richten op het invoeren van specifiek normfinanciering. Binnen het IBP VTH is een financieringssystematiek opgeleverd die uitgaat van outcome financiering in plaats van output financiering. Het is nu zaak de financieringssystematiek te implementeren. Hierin spelen vooral gemeenten en provincies een belangrijke rol aangezien zij de vrijheid hebben te kiezen op welke manier zij de omgevingsdiensten financieren. IPO, VNG en Omgevingsdienst NL zijn gezamenlijk verantwoordelijk om implementatie van de vastgestelde systematiek te bewerkstelligen. Op dit moment werken deze partijen een implementatieplan uit. Met het vaststellen van de financieringssystematiek is deze aanbeveling opgevolgd.

Aanbeveling 6: Informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en -deling

Digitaal VTH-stelsel milieu

Tijdens het IBP VTH is in pijler 3 geconstateerd dat er op stelselniveau geen sprake is van een digitaal VTH-stelsel. Er ontbreken afspraken over de mate van digitalisering, de vereiste gegevenskwaliteit en het gebruik van gedeelde voorzieningen. Het VTH-stelsel loopt 30 jaar achter op de huidige digitale mogelijkheden. Tijdens het IBP VTH is een toekomstbeeld vastgesteld voor de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel: het digitaal VTH-stelsel, waarin alle stelselpartijen als één overheid kunnen samenwerken. Het op 1 oktober jl. opgerichte IenW programma Digitaal VTH-stelsel Milieu werkt het toekomstbeeld verder uit naar concrete projecten. Gelet op de omvang van de opgave en de benodigde afstemming tussen de verschillende partijen in het stelsel die hier samen aan gaan werken, is het op dit moment nog niet mogelijk om aan te geven met welke planning delen van het digitaal VTH-stelsel worden gerealiseerd.

Kennisontwikkeling en -deling

⁴ Kamerstuk 22 343, 394 en kamerstuk 22 343, 405.

Voor regie op kennisontwikkeling en -deling is Omgevingsdienst NL verantwoordelijk. Om de in het IBP VTH ontwikkelde kennisinfrastructuur te kunnen implementeren, heeft Omgevingsdienst NL een subsidie voor twee jaar ontvangen. Omgevingsdienst NL voert hiervoor met andere partijen in het VTH-stelsel milieu een aantal activiteiten uit.

De Omgevingsdienst NL Academie, waarvan de gemeenten en provincies opdrachtgever zijn, heeft een forse professionaliseringsslag gemaakt. Zo is het opleidingsaanbod doorontwikkeld en uitgebreid. Op die manier wordt de vakbekwaamheid binnen het VTH-stelsel milieu versterkt. De ontwikkeling van de Omgevingsdienst NL Academie wordt voortgezet en de academie wordt breder toegankelijk gemaakt voor andere partijen uit het VTH-stelsel milieu. Door continue kennisontwikkeling zijn VTH-professionals beter in staat om hun werkzaamheden uit te voeren. Met het realiseren van deze structuren is deze aanbeveling opgevolgd, het onderhouden ervan is een continu proces.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Aanbeveling 7: Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid & aanbeveling 8: Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

Het IBP VTH heeft diverse producten opgeleverd in opvolging van de aanbevelingen om de onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te borgen. IPO en VNG dragen zorg voor de implementatie voor o.a. het modelmandaat, de regionale beleidscyclus en het profiel van de directeur van een omgevingsdienst. Daarnaast stellen zij een handreiking "professioneel opdrachtgeverschap" op. Op dit moment wordt gewerkt aan een implementatieplan. Hiervoor stelt het ministerie van IenW financiële middelen beschikbaar aan IPO en VNG voor de periode 2025-2026. Hoe de implementatie van al deze maatregelen uitpakt, wordt gemonitord via de Staat van VTH.

Aanbeveling 9: Monitoring kwaliteit milieutoezicht

In opvolging van aanbeveling 9 zijn de visitaties en de Staat van VTH ontwikkeld. De uitvoering van visitaties is een verantwoordelijkheid van Omgevingsdienst NL. De afgelopen twee jaar zijn alle omgevingsdiensten gevisiteerd. Dit jaar wordt de systematiek geëvalueerd en eventueel aangepast. De visitaties worden iedere vier jaar uitgevoerd; vanaf 2026 wordt weer gestart met de volgende ronde in mogelijk aangepaste vorm.

De Staat van VTH wordt dit jaar voor het eerst uitgevoerd. In het tweede deel van dit jaar wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten van dit onderzoek. Met het opleveren van de Staat van VTH en visitaties is deze aanbeveling opgevolgd, de uitvoering ervan is een continu proces.

Aanbeveling 10: Adviesrol omgevingsdiensten bij omgevingsplannen

Op dit moment wordt onderzocht hoe de adviestaken als onderdeel van de werkzaamheden van omgevingsdiensten geborgd kunnen worden. Over de stand van zaken wordt u rond de zomer nader geïnformeerd.

Hiermee is voor alle aanbevelingen aangegeven wat de stand van zaken van de opvolging is. Waar nodig wordt de voortgang van de implementatie zoals hierboven beschreven, geagendeerd in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Stelselverantwoordelijkheid (TZ202502-108)

Naar aanleiding van een vraag van het lid Boutkan (PVV) tijdens het Tweeminutendebat VTH van 5 februari jl. heeft de staatssecretaris toegezegd in

de volgende voortgangsbrief aandacht te besteden aan de stelselverantwoordelijkheid. Hierbij ontvangt de Kamer de notitie 'Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu' van 7 februari 2024 (bijlage 4). Deze is eerder ook gedeeld met de stelselpartijen. Kort gezegd betekent de stelselverantwoordelijkheid dat de staatssecretaris:

- aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden;
- moet zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering;
- ervoor moet zorgen dat de voorwaarden worden geschapen waaronder het stelsel goed kan functioneren;
- met enige regelmaat een gerichte monitoring en tweejaarlijks een evaluatie uitvoert van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte resultaten;
- in de benodigde condities voorziet waaronder het bestuursrechtelijk handavingsstelsel goed kan functioneren. Het gaat dan niet alleen om de financiën (in geval van extra taken) en centrale kennisbronnen, maar ook om het aanwezig zijn van voldoende *checks and balances* in het stelsel.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

Basis- en plustaken omgevingsdiensten (TZ202501-074)

Het lid Wingelaar heeft gevraagd om te bekijken of omgevingsdiensten door het verschuiven van plustaken naar basistaken robuuster kunnen worden. Het inbrengen van plus taken door provincies en gemeenten kan een positieve bijdrage leveren aan het voldoen aan de robuustheidscriteria. In de monitoring van het proces om te komen naar robuuste omgevingsdiensten worden de diensten ook bevraagd om aan te geven welke mogelijkheden zij zien om extra plustaken uit te voeren voor hun opdrachtgevers. Veel omgevingsdiensten gaan met hun opdrachtgevers in gesprek over deze mogelijkheid.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 5 december 2024 wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om het VTH-stelsel te versterken. Op dit moment wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het basistakenpakket te verbreden en hoe dit kan worden geborgd in regelgeving. U ontvang hierover meer informatie rond de zomer.

Financiering van versterking van de omgevingsdiensten (TZ202501-071)

Uw Kamer heeft gevraagd hoe de staatssecretaris aankijkt tegen de financiële middelen voor de versterking van de omgevingsdiensten. Binnen het VTH-stelsel milieu zijn de gemeenten en provincies eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten. De eigenaren zijn primair verantwoordelijk voor de financiering en de kwaliteit van de omgevingsdiensten. Zij gebruiken daarvoor middelen uit het gemeente- en provinciefonds die door het Rijk bij algemene uitkering zijn toegekend. Bij de vorming van de omgevingsdiensten is in het Gemeentefonds daaraan een decentralisatie-uitkering VTH-taken ter hoogte van € 46,7 miljoen⁵ toegevoegd. De jaarlijkse indexatie wordt in zijn geheel toegevoegd aan de algemene uitkering. Deze middelen zijn voor de gemeenten en provincies vrij besteedbaar. De inzet van de middelen is daarom vooral een lokale afweging van de eigenaren. Het is de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen om vanuit deze middelen de reguliere taken van de omgevingsdiensten te financieren.

Met het coalitieakkoord uit 2021 is structureel € 18 miljoen per jaar toegevoegd aan de IenW begroting voor versterking van het VTH-stelsel milieu. Dit is exclusief de versterking van de ILT met een bedrag van € 6 miljoen. Als daartoe aanleiding is, wordt een bijdrage voor de versterking van omgevingsdiensten uit deze

⁵ Kamerstuk 36 410 B, nr. 2

middelen bekostigd. De middelen worden in overleg met de partners zo gericht mogelijk ingezet en een gedeelte van de ingezette middelen komt direct ten goede aan de omgevingsdiensten. In de Kamerbrief van 27 oktober 2024⁶ is aangegeven hoe deze middelen voor 2025 worden ingezet en welke partijen ontvanger zijn. De komende jaren wordt het stelsel onder andere versterkt door de aanpak van milieucriminaliteit, het verbeteren van kennis binnen het stelsel, het creëren van een digitaal stelsel VTH-milieu en het robuust maken van de omgevingsdiensten. In de brief van 27 oktober 2024 is ook aangegeven op welke manier wordt verder gewerkt aan de ontwikkeling van het digitaal VTH-stelsel. In het programma Digitaal VTH-stelsel milieu wordt nu gewerkt aan een programmaplan waarin de werkzaamheden voor de komende jaren worden opgenomen. Incidentele ontwikkelkosten worden op dit moment bekostigd uit de beschikbare rijksmiddelen. In het programmaplan wordt een afweging gemaakt tussen de beschikbare financiële middelen en de ambities van het programma.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/46661

ILT-onderzoek VTH: Adviesfunctie omgevingsdiensten

De ILT heeft een onderzoek naar de adviesfunctie van omgevingsdiensten afgerond. Met deze brief ontvangt de Kamer het onderzoek van de ILT (bijlage 5) inclusief de beleidsreactie van IenW (bijlage 6). Het ILT-rapport schetst de uitdagingen waarmee omgevingsdiensten te maken hebben bij de uitvoering van hun adviestaak en benoemt mogelijke verbeteringen.

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de recente ontwikkelingen in de versterking van het VTH-stelsel. Voor daadwerkelijke versterking van het stelsel is het nodig dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en gemaakte afspraken nakomen. Hiervoor is aangegeven op welke manier de staatssecretaris van IenW zijn verantwoordelijkheid neemt. Met deze brief worden de genoemde toezeggingen beschouwd als afgedaan.

Hoogachtend,

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

C.A. Jansen

⁶ Kamerstukken 22 343, nr. 401.



Bijlage 10. Concept reactiebrief nav kamerbrief ODNL

Geachte x,

Wij hebben kennisgenomen van de Kamerbrief "Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025" (kenmerk IENW/BSK-2025/46661). Wij waarderen de inzet die wordt geleverd om de versterking van het VTH-stelsel verder vorm te geven en het inzicht dat via deze brief wordt geboden. Omgevingsdienst NL komt echter tot de conclusie dat op een aantal onderdelen in de Kamerbrief een onjuiste voorstelling van zaken wordt gegeven. Het betreft de volgende punten:

1. De Omgevingsdienst NL Academie

Tekst in kamerbrief, pagina 4/6:

De Omgevingsdienst NL Academie, waarvan de gemeenten en provincies opdrachtgever zijn, heeft een forse professionaliseringsslag gemaakt.

De Kamerbrief vermeldt dat "de gemeenten en provincies opdrachtgever zijn van de Omgevingsdienst-NL academie". Dit is niet correct. Omgevingsdienst-NL academie is een initiatief van de vereniging Omgevingsdienst NL zelf en valt volledig onder haar verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van opdrachtgeverschap door VNG of IPO.

2. De Financiering bij de vorming van de Omgevingsdiensten

Tekst in kamerbrief, pagina 5/6:

Uw Kamer heeft gevraagd hoe de staatssecretaris aankijkt tegen de financiële middelen voor de versterking van de omgevingsdiensten. Binnen het VTH-stelsel milieu zijn de gemeenten en provincies eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten. De eigenaren zijn primair verantwoordelijk voor de financiering en de kwaliteit van de omgevingsdiensten. Zij gebruiken daarvoor middelen uit het gemeente- en provinciefonds die door het Rijk bij algemene uitkering zijn toegekend. Bij de vorming van de omgevingsdiensten is in het Gemeentefonds daaraan een decentralisatie-uitkering VTH-taken ter hoogte van € 46,7 miljoen[1] toegevoegd. De jaarlijkse indexatie wordt in zijn geheel toegevoegd aan de algemene uitkering. Deze middelen zijn voor de gemeenten en provincies vrij besteedbaar. De inzet van de middelen is daarom vooral een lokale afweging van de eigenaren. Het is de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagen om vanuit deze middelen de reguliere taken van de omgevingsdiensten te financieren.

In de Kamerbrief wordt vermeld dat bij de vorming van de omgevingsdiensten € 46,7 miljoen aan het Gemeentefonds is toegevoegd. Daarmee wordt de indruk gewekt dat deze middelen zijn bedoeld ter versterking van de omgevingsdiensten. Dit beeld is onjuist.

Het genoemde bedrag had betrekking op de overdracht van VTH-taken van provincies naar gemeenten in het kader van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en was dus geen specifieke bijdrage voor de vorming of versterking van de omgevingsdiensten.

Tegelijkertijd met de toevoeging van € 46,7 miljoen aan het Gemeentefonds is het Provinciefonds met eenzelfde bedrag verlaagd. Er was derhalve sprake van een overheveling van middelen tussen bestuurslagen, en niet van een additionele rijksbijdrage.

De verlaging van het Provinciefonds bedroeg € 40,758 miljoen in de periode 2014–2017 en structureel € 46,700 miljoen vanaf 2018. Bij deze bedragen is rekening gehouden met de wettelijke taken die bij de provincies achterbleven, zoals de coördinatie van de handhavingssamenwerking en de regie op de kwaliteitscriteria. Het lagere bedrag in de jaren 2014–2017 hield verband met de verrekening van de transitiekosten van de Regionale Uitvoeringsdiensten. De uitname uit het Provinciefonds vond plaats via de maatstaven woonruimten (€ -2,66), land (€ -5,04) en inrichtingen (€ -4.557,60) binnen het cluster Water en Milieu.

3. De Financieringssystematiek

Tekst in kamerbrief, pagina 3/6:

IPO, VNG en Omgevingsdienst NL zijn gezamenlijk verantwoordelijk om implementatie van de vastgestelde systematiek te bewerkstelligen.

Omgevingsdienst NL wordt in de Kamerbrief als (mede)verantwoordelijk genoemd voor de implementatie van de nieuwe financieringssystematiek. Dit is een misvatting. Omgevingsdienst NL is geen opdrachtgever van de omgevingsdiensten noch eigenaar van het financieringsvraagstuk. De verantwoordelijkheid voor implementatie ligt bij de bevoegde gezagen: provincies en gemeenten. Daarnaast gaat de brief voorbij aan de aanzienlijke complexiteit die komt kijken bij de invoering van een nieuwe financieringssystematiek binnen het VTH-stelsel.

4. De subsidie voor de KIS VTH

Tekst in kamerbrief, pagina 3/6:

Om de in het IBP VTH ontwikkelde kennisinfrastructuur te kunnen implementeren, heeft Omgevingsdienst NL een subsidie voor twee jaar ontvangen. Omgevingsdienst NL voert hiervoor met andere partijen in het VTH-stelsel milieu een aantal activiteiten uit.

Ten slotte wordt in de Kamerbrief gesteld dat Omgevingsdienst NL een subsidie voor twee jaar heeft ontvangen voor de kennisinfrastructuur (KIS VTH). Dit is niet correct. De toegekende subsidieperiode bedraagt 16 maanden, niet twee jaar.

Wij stellen het op prijs dat deze punten worden betrokken bij toekomstige communicatie over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel. Graag zijn wij bereid om nadere toelichting te geven op de bovengenoemde opmerkingen en denken wij graag constructief mee over verdere stappen in de versterking van het stelsel.

Met vriendelijke groet,



Bijlage 11. Rapport onderzoek adviesfunctie



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten





Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten

Datum 17 februari 2025

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

Telefoon 088 489 00 00

Website www.ilent.nl

X/Instagram @inspectieLenT

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Keuze onderwerp	7
1.3 Onderzoeksvraag	7
1.4 Afbakening	8
1.5 Onderzoeksmethode	8
1.6 Leeswijzer	9
2. Achtergrond	10
2.1 Wettelijk kader en advies commissie Van Aartsen	10
2.2 Referentiekaders, meerdere soorten adviezen	10
3. Resultaten	12
3.1 Het proces van advisering	12
3.2 Randvoorwaarden voor advisering	14
3.3 Overige punten	18
4. Conclusies	20
4.1 Conclusies	20
4.2 Slotconclusie	22
5. Aanbevelingen op een rij	23
5.1 De aanbevelingen	23
Bijlage 1: verklarende woordenlijst	24
Bijlage 2: referenties	25

Samenvatting

Aanleiding

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

Onderzoek

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

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

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

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

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

Conclusies

Omgevingswet heeft positief effect op advisering door omgevingsdiensten

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

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

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

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

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

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

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

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

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

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

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

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

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

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

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

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

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

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

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

Slotconclusie

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

Aanbevelingen

Voor gemeenten en provincies

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

Voor omgevingsdiensten

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

Voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

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

Voor het Rijk

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

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

1.2 Keuze onderwerp

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

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

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

1.3 Onderzoeksvraag

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

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

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

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

1.4 Afbakening

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

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

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

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

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

1.5 Onderzoeksmethode

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

1.5.1 Verkenning

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

1.5.2 Diepte-interviews

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

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

1.5.3 Enquêtes

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

1.5.4 Focusgroepen

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

1.5.5 Het rapport

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

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

1.6 Leeswijzer

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

2. Achtergrond

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

2.1 Wettelijk kader en advies commissie Van Aartsen

Omgevingswet

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

Commissie Van Aartsen

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

2.2 Referentiekaders, meerdere soorten adviezen

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

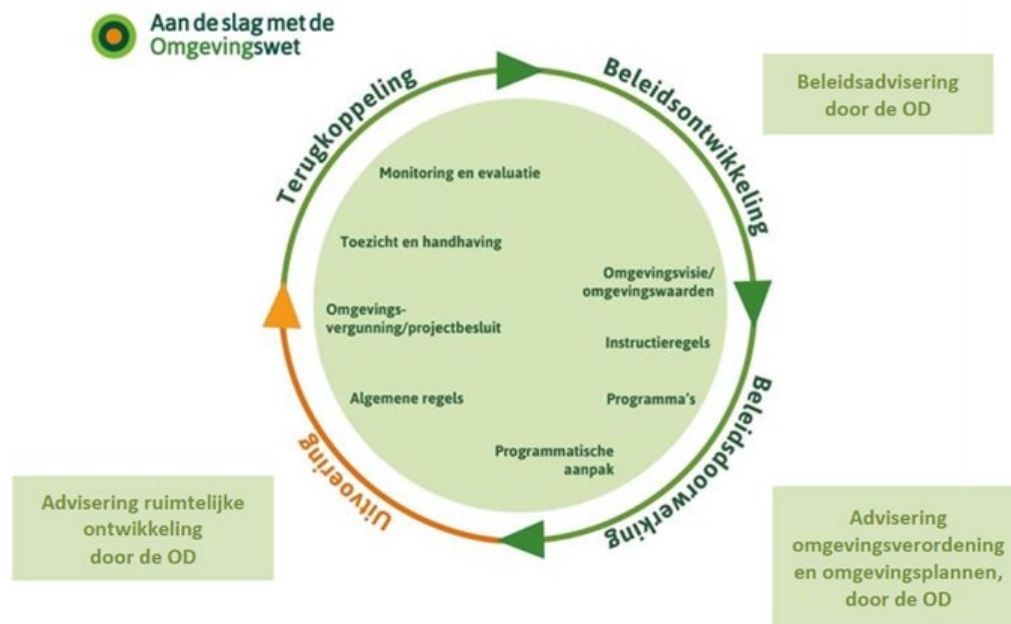
Adviezen over vergunningverlening, toezicht en handhaving vallen onder de basistaken van omgevingsdiensten. Soms mag de omgevingsdienst ook besluiten nemen over de VTH-taken. In dat geval hebben zij mandaat gekregen van het bevoegd gezag. Dit valt dan onder de zogeheten plustaken.

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

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

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

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



Bron: Handreiking regionale beleidscyclus

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

Volgens bovenstaand model adviseren omgevingsdiensten op 3 niveaus.

1. Integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)

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

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

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

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

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

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

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

3. Resultaten

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

3.1 Het proces van advisering

3.1.1 Sturing op adviezen

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

Een wethouder:

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

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

3.1.2 Onafhankelijkheid van advisering

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

Adviseur van een omgevingsdienst:

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

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

3.1.3 Opvolging en terugkoppeling van adviezen

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

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

3.1.4 Transparantie over adviezen

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

3.1.5 Uniformiteit in adviezen

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

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

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

Opdrachtgever namens een provincie:

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

3.1.6 Tijdigheid van adviezen

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

Adviseur van een omgevingsdienst:

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

3.2 Randvoorwaarden voor advisering

3.2.1 Belang van adviestaak

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Mandatering

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

Medewerker van een provincie:

"Ik denk als opdrachtgever dat het vanuit de provincie een gouden zet is geweest om bij de start van de diensten alle VTH-taken over te dragen. Dus niet alleen de basistaken, maar ons hele pakket. Dat helpt in de eenduidigheid in de relatie tussen ons als opdrachtgever en de omgevingsdienst als opdrachtnemer. Dit zorgt ook voor voldoende robuustheid bij omgevingsdiensten om de VTH-taken uit te voeren.

De directeur van de omgevingsdienst heeft namens Gedeputeerde Staten volledig mandaat om besluiten te nemen, beschikkingen en vergunningen te verlenen, toezicht te houden en te handhaven. We hebben in het proces het casusoverleg ingericht. Daarin informeert de omgevingsdienst de gedeputeerde over de bestuurlijk gevoelige dossiers. Als er meerdere scenario's mogelijk zijn of als er interpretatieruimte is, stelt de omgevingsdienst een keuze voor aan de gedeputeerde met een advies. De directeur heeft geen mandaat om een besluit te nemen op een hardheidsclausule, dat wordt altijd voorgelegd aan Gedeputeerde Staten."

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

3.2.3 Voldoende financiën en capaciteit

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

Omgevingsdiensten ervaren het vaak als knellend als de afspraken te veel gericht zijn op output ('uurtje-factuurtje'). Dit staat dan een effectieve inzet van de adviestaak in de weg. Ze vinden enige flexibiliteit noodzakelijk. Adviesvragen zijn van tevoren vaak niet goed in te schatten. Er zijn opdrachtgevers die hun financiële kader daarop afstemmen. Omgevingsdiensten vinden het een goede zaak als er aparte budgetten zijn voor beleidsadvisering en voor ontwikkeling. Hiermee halen zij een belemmering weg voor het optimaal uitvoeren van de adviestaak.

Sommige opdrachtgevers houden de hand op de knip en zijn dus nog niet zover. Sommige omgevingsdiensten bewegen naar meer sturing gericht op 'outcome'. Dat wil zeggen dat de uren niet begroot worden, maar dat zij geld reserveren voor het te bereiken doel. Dit staat nog in de kinderschoenen.

Medewerker van een provincie:

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

3.2.4 Kennis en vaardigheden

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

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

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

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

3.2.5 Relatie en samenwerking

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

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

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

Accounthouder bij een gemeente:

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

Medewerker van een provincie:

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

3.2.6 Regionale samenwerking

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

3.3 Overige punten

3.3.1 Gevolgen Omgevingswet

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

Manager bij een omgevingsdienst:

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

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

3.3.2 Verankering adviestaak

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

Beleidsmedewerker bij een provincie:

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

3.3.3 Landelijke aansturing

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

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

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

4. Conclusies

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

4.1 Conclusies

Omgevingswet heeft een positief effect op advisering door omgevingsdiensten

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

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

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

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

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

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

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

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

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

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

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

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

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

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

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

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

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

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

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

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

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

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

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

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

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

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

4.2 Slotconclusie

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

5. Aanbevelingen op een rij

5.1 De aanbevelingen

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

5.1.1 Aanbevelingen voor gemeenten en provincies

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

5.1.2 Aanbevelingen voor omgevingsdiensten

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

5.1.3 Aanbevelingen voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

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

5.1.4 Aanbevelingen voor het Rijk

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

Bijlage 1: verklarende woordenlijst

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bal: Besluit activiteiten leefomgeving

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

Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving

Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving

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

GGD: Gemeentelijke gezondheidsdienst

IBP-VTH: Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport

IPO: Interprovinciaal Overleg

LHSO: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

OD: omgevingsdienst

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

RO: ruimtelijke ordening

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving

VTHA: Vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering

Woo: Wet open overheid

Bijlage 2: referenties

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

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

X/Instagram : @inspectieLenT