

## **Agenda vergadering Algemeen Bestuur ODA**

**Datum:** 7 oktober 2026  
**Tijd:** 12:00 – 14:00 uur (inclusief lunch)  
**Locatie:** Hanzepand (*Hanzestraat 3, te Doetinchem*)  
**Vergaderzaal:** Bravo

## **Agenda**

**Aanwijzen dagelijks bestuur, voorzitter en plaatsvervangend voorzitter** (*bijlage A en B*)

**1. Opening** (*bijlage A en B*)

**Presentatie Circulaire economie**  
*Behandeling: informeren*

**2. Vaststelling agenda**  
*Behandeling: vaststellen*

**3. Vaststelling verslag d.d. 29 juni 2026** (*bijlage 1*)  
*Behandeling: vaststellen*

*Agendapunten 4 tot en met 7 worden ingeleid met een presentatie door de directeur*

**4. Koersdocument Omgevingsdienst Achterhoek 2026 – 2029** (*bijlage 2 en 3*)  
*Behandeling: vaststellen*

**5. Interbestuurlijk programma VTH** (*eindbeoordeling volgt in oktober 2026*)  
*Behandeling: informeren*

**6. Ontwikkelingen fusie OD Achterhoek en OD Veluwe**  
*Opvolging Visitatie 2024 en integratie binnen fusieprogramma (bijlagen 4 en 5)*  
*Behandeling: instemmen integratie fusieprogramma*

**7. Protocol incidentele mandaatintrekking ODA** (*bijlagen 6 en 7*)  
*Behandeling: vaststellen*

**8. Ingekomen stukken**  
- Voortgang versterking VTH (*bijlagen 8.a. – 8.d.*)  
- Actualiteiten versterking VTH (*bijlagen 9.a. – 9.c.*)  
*Behandeling: informeren*

**9. Mededelingen**

**10. Rondvraag**

**11. Sluiting**



# Bestuurlijke inrichting

Toelichting voordracht  
leden dagelijks bestuur, voorzitter  
en plaatsvervangend voorzitter



Omgevingsdienst  
**Achterhoek**

# **Toelichting op de voordracht voor het dagelijks bestuur, de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter**

In de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek<sup>1</sup> is bepaald dat het bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter.

De leden van het algemeen bestuur worden door de deelnemers aangewezen. Op grond van artikel 11, tweede en derde lid, wijst iedere deelnemer uit zijn midden één lid en één plaatsvervangend lid aan.

Het algemeen bestuur heeft een centrale rol bij de bestuurlijke inrichting van de Omgevingsdienst Achterhoek en wijst uit zijn midden de leden van het dagelijks bestuur, de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter aan. Deze toelichting dient als inleiding op de voordracht voor de invulling van deze functies.

## **Dagelijks bestuur**

Op grond van artikel 15 bestaat het dagelijks bestuur uit de voorzitter en drie andere leden. De leden van het dagelijks bestuur worden op grond van artikel 16, eerste lid, door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen.

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de regeling en het openbaar lichaam. De taken en bevoegdheden van het dagelijks bestuur zijn opgenomen in artikel 18.

Het dagelijks bestuur:

- bereidt de besluitvorming van het algemeen bestuur voor;
- voert de besluiten van het algemeen bestuur uit;
- behartigt de belangen van de regeling en het openbaar lichaam;
- beheert de activa en passiva van het openbaar lichaam;
- neemt maatregelen om verlies van rechten of bezit te voorkomen;
- is verantwoordelijk voor organisatorische en personele aangelegenheden.

## **Voorzitter**

De voorzitter wordt op grond van artikel 19, eerste lid, door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen. De voorzitter is lid van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur.

De voorzitter heeft een verbindende, voorbereidende en vertegenwoordigende rol binnen de bestuurlijke organisatie van de Omgevingsdienst Achterhoek.

Op grond van artikel 20:

- leidt de voorzitter de vergaderingen van algemeen bestuur en dagelijks bestuur;
- ondertekent de voorzitter de stukken die van deze besturen uitgaan;
- vertegenwoordigt de voorzitter het openbaar lichaam in en buiten rechte.

---

<sup>1</sup> <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR721546/1>



## **Plaatsvervangend voorzitter**

Op grond van artikel 19, tweede lid, in samenhang met artikel 16, eerste lid, wijst het algemeen bestuur uit zijn midden een plaatsvervangend voorzitter aan. Deze plaatsvervangend voorzitter is tevens lid van het dagelijks bestuur. De plaatsvervangend voorzitter vervangt de voorzitter bij verhindering of ontstentenis.

Wanneer de plaatsvervangend voorzitter optreedt, neemt deze de taken van de voorzitter waar. Het gaat daarbij onder meer om het leiden van vergaderingen, het ondertekenen van stukken en het vertegenwoordigen van het openbaar lichaam, voor zover dat in de betreffende situatie nodig is.

## **Besluitvormingsprocedure**

De besluitvorming over de voordracht vindt plaats in het algemeen bestuur. Op grond van artikel 11, vierde lid, heeft ieder lid van het algemeen bestuur één stem.

Het algemeen bestuur wijst vervolgens op grond van artikel 16, eerste lid, uit zijn midden de leden van het dagelijks bestuur aan.

De voorzitter wordt op grond van artikel 19, eerste lid, eveneens door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen.

De plaatsvervangend voorzitter wordt op grond van artikel 19, tweede lid, in samenhang met artikel 16, eerste lid, door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen. Deze plaatsvervangend voorzitter is tevens lid van het dagelijks bestuur.

Na instemming door het algemeen bestuur zijn deze functies overeenkomstig de gemeenschappelijke regeling ingevuld.

Met deze voordracht wordt uitvoering gegeven aan de bepalingen uit de gemeenschappelijke regeling over de samenstelling en taakverdeling van het dagelijks bestuur, de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter.

Hiermee wordt voorzien in de bestuurlijke invulling die nodig is voor de dagelijkse aansturing, vertegenwoordiging en continuïteit van de Omgevingsdienst Achterhoek.





# Overdrachtsdocument

voor nieuwe leden algemeen bestuur



Omgevingsdienst  
**Achterhoek**

# Over ODA

Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) voert namens de gemeenten en de provincie Gelderland wettelijke milieutaken uit en draagt daarmee direct bij aan een schone, gezonde en veilige leefomgeving in de Achterhoek. Met circa 120 gemotiveerde en deskundige professionals beschikt de dienst over brede milieukennis en specialistische expertise binnen alle relevante milieudisciplines.



Die expertise wordt ingezet bij het verlenen en toetsen van vergunningen en meldingen, het uitvoeren van toezicht en handhaving en het behandelen van milieuklachten en calamiteitenmeldingen. Daarnaast richt de dienst zich op specifieke en complexe milieuthema's, zoals energie, asbest, ketentoezicht, milieucriminaliteit, bodem, grootschalig grondverzet, zeer zorgwekkende stoffen waaronder PFAS, en opgaven rondom waterkwaliteit en de Kaderrichtlijn Water.

Ook adviseert Omgevingsdienst Achterhoek haar partners over thema's als omgevingsveiligheid, geur, geluid, lucht en licht. Daarmee verbindt de dienst uitvoering, toezicht en specialistisch advies en ondersteunt zij gemeenten en provincie bij actuele en toekomstige opgaven in het fysieke domein.



# Gemeenschappelijke regeling

De Omgevingsdienst Achterhoek (OD Achterhoek) is gestart op 1 januari 2013. De oprichting vond plaats in de context van de landelijke ontwikkeling van regionale uitvoeringsdiensten, later omgevingsdiensten genoemd. Aanleiding hiervoor waren onder meer de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand 't Hemeltje in Volendam. Deze gebeurtenissen maakten duidelijk dat de kwaliteit en continuïteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving lokaal sterk konden verschillen en dat specialistische kennis niet overal voldoende beschikbaar was.

Vanaf de start hebben de Achterhoekse gemeenten hun milieubrede takenpakket ingebracht bij de ODAchterhoek. Het gaat daarbij om vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering op het gebied van milieu en het omgevingsrecht. De uitvoering van deze taken verschoof daarmee van de afzonderlijke gemeenten als opdrachtgever naar de omgevingsdienst als opdrachtnemer die deze taken namens de deelnemers in mandaat uitvoert. De gemeenten en de provincie Gelderland zijn samen eigenaar van de gemeenschappelijke regeling OD Achterhoek.



# Gemeenschappelijke regeling

## Verschuiving provinciaal toezicht

Bij de eerste wijziging van de gemeenschappelijke regeling, in werking getreden per 1 januari 2019, is een belangrijke taakverschuiving verwerkt. De provinciale vergunningverlening voor bedrijven onder provinciaal toezicht werd vanaf 1 januari 2018 centraal ondergebracht bij Omgevingsdienst Regio Nijmegen. De centralisering van toezicht en handhaving bij deze provinciale bedrijven volgde in 2020 bij Omgevingsdienst Regio Arnhem. Daarmee veranderde de taakverdeling binnen het Gelders stelsel, het samenwerkingsverband van de Gelderse omgevingsdiensten. Provincie Gelderland bleef als eigenaar deelnemer in de gemeenschappelijke regeling OD Achterhoek.

## Samenwerkingsafspraken

Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 werken gemeenten, omgevingsdiensten en ketenpartners op basis van regionale VTH-samenwerkingsafspraken, die eind 2023 per regio zijn vastgesteld. In de praktijk blijkt dat deze afspraken inhoudelijk grotendeels overeenkomen, maar op detailniveau verschillen in uitwerking. De ambitie is uitgesproken om toe te werken naar één uniforme Gelderse set samenwerkingsafspraken voor de VTH-keten. In opdracht van Provincie Gelderland en met financiering vanuit de provincie, wordt dit traject op dit moment uitgevoerd.

# Fusie met ODVeluwe

## Toekomstbestendige omgevingsdienst

Het landelijke belang van sterke omgevingsdiensten is sindsdien verder toegenomen. De Commissie Mans en later de Commissie Van Aartsen benadrukten het belang van deskundige, onafhankelijke en robuuste uitvoering van VTH-taken. Naar aanleiding daarvan is in 2022 het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel gestart. Dit programma richtte zich onder meer op robuustere omgevingsdiensten, een betere borging van kwaliteit en een versterking van de samenwerking binnen het VTH-stelsel.

Ook voor de OD Achterhoek vormden deze landelijke ontwikkelingen aanleiding om de toekomstbestendigheid van de organisatie te bezien. Medio 2025 heeft in opdracht van het algemeen bestuur daarom een verkenning plaatsgevonden naar de toekomst van de OD Achterhoek en de mogelijkheden om de robuustheid van de organisatie te vergroten. Dit in het licht van de robuustheidscriteria die vanuit het Rijk in wetgeving zullen worden verankerd en omgevingsdiensten hieraan zal toetsen. Bij het niet voldoen hieraan zou een mogelijkheid bestaan om vanuit het Rijk een fusie af te dwingen tussen omgevingsdiensten.

## Fusie met ODVeluwe

Naar aanleiding van deze verkenning heeft het algemeen bestuur op 10 september 2025 de koers uitgezet om toe te werken naar een fusie met Omgevingsdienst Veluwe. Kanttekening hierbij is dat ook in de verkenning alle andere mogelijkheden zijn vergeleken, welke niet passend en toekomstbestendig bleken te zijn. Vanuit de verkenning is daarom gekozen voor een gezamenlijke toekomst van OD Achterhoek en OD Veluwe als één robuuste omgevingsdienst voor beide regio's. Dit is bekrachtigd in de intentieverklaring door beide besturen op 17 december 2025.



# Begroting

De begroting van de OD Achterhoek was al enkele jaren niet actueel. De vraag naar ondersteuning is al een aantal jaar hoger dan de begroting. Hierdoor moest er elk jaar door de deelnemende gemeenten een flinke nabetaling plaatsvinden. Daarnaast is de OD Achterhoek niet voorbereid op een uitbreiding die nodig is in verband met nieuwe taken die op omgevingsdiensten afkomen. Tot slot, in de intentieverklaring is afgesproken dat om over te gaan tot een formele fusie het nodig is dat beide organisaties op het gebied van kwaliteit en uitvoering op nagenoeg hetzelfde niveau functioneren.

Het algemeen bestuur heeft daarom op 23 februari 2026 de begrotingswijziging 2026 en meerjarenbegroting 2027 aan de raden voorgelegd waarin een belangrijke stap wordt gemaakt om te voldoen aan deze afspraak en de begroting zoveel mogelijk in lijn te brengen met de werkelijke situatie. Belangrijke kanttekening hierbij is dat niet alle nieuwe ontwikkelingen al volledig geïmplementeerd zijn in de begroting. De visitatie in 2024 en de uitgevoerde verkenning in 2025 hebben laten zien dat de capaciteit van de OD Achterhoek verder moet groeien om alle (wettelijke) ontwikkelingen op te vangen. Denk daarbij aan de grote Achterhoekse ambities op het terrein van woningbouw, de Kaderrichtlijn Water, Zeer zorgwekkende stoffen, circulaire economie, ondermijning, de opbouw van een goede kennispositie etc.



# Governance

De governance van Omgevingsdienst Achterhoek wordt bepaald door de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek. Het bestuur bestaat uit drie organen: **het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter**. De regeling is ingesteld voor de gezamenlijke behartiging van de milieubelangen van de deelnemers op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering binnen het omgevingsrecht.

## Voorzitter

De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Het algemeen bestuur wijst ook een plaatsvervangend voorzitter aan. De voorzitter is lid van zowel het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur. De voorzitter leidt de vergaderingen van beide besturen, ondertekent de stukken die van deze besturen uitgaan en vertegenwoordigt de organisatie in en buiten rechte.

## Directeur

De directeur is ambtelijk secretaris van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en ondersteunt beide besturen bij de uitvoering van hun taken. De directeur is aanwezig bij de vergaderingen van beide besturen, ondertekent mede de stukken die van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur uitgaan en is hoofd van de ambtelijke organisatie.

## Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de gemeenschappelijke regeling. Het algemeen bestuur bestaat uit elf leden, inclusief de voorzitter. Iedere deelnemer wijst uit zijn midden één lid en één plaatsvervangend lid aan. Ieder lid heeft één stem. Het algemeen bestuur vergadert indien nodig, maar ten minste twee keer per jaar. Het algemeen bestuur stelt de begroting en de jaarrekening vast en beslist over aangelegenheden die niet aan het dagelijks bestuur of de voorzitter zijn opgedragen.

## Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is belast met het dagelijks bestuur van de organisatie. Het bestaat uit de voorzitter en drie andere leden. De leden worden door het algemeen bestuur uit haar midden aangewezen. De vergaderingen van het dagelijks bestuur zijn in tegenstelling tot die van het algemeen bestuur niet openbaar. Het dagelijks bestuur bereidt de besluitvorming van het algemeen bestuur voor, voert besluiten van het algemeen bestuur uit, behartigt de belangen van de regeling en de organisatie, beheert activa en passiva en is verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie, waaronder aanstelling, schorsing en ontslag van de directeur.

# Governance

## Deelnemers, mandaat en dienstverleningsovereenkomsten

De deelnemers blijven het bevoegd gezag vanuit de afzonderlijke gemeenten en de provincie. De deelnemers verlenen ieder afzonderlijk het mandaat, volmacht en machtiging aan de OD Achterhoek. In de praktijk hebben de deelnemers hiervoor een breed mandaat afgegeven, zodat de OD Achterhoek namens hen besluiten kan nemen en feitelijke handelingen kan verrichten die nodig zijn voor de uitvoering van de opgedragen milieutaken vanuit het basistakenpakket en de milieuplustaken.

De feitelijke omvang van de opdracht wordt niet alleen bepaald door het mandaatbesluit, maar ook door de dienstverleningsovereenkomst, het werkprogramma en de maatwerk- of meerwerkopdrachten. Daarmee vormen mandaat en dienstverleningsovereenkomst samen de basis voor de uitvoering: het mandaat regelt wie namens het bevoegd gezag mag handelen, terwijl de dienstverleningsovereenkomst vastlegt welke taken en producten de deelnemer daadwerkelijk bij de OD Achterhoek afneemt.

### **Ambtelijk partneroverleg**

Het ambtelijke partneroverleg is geen bestuursorgaan in de zin van de gemeenschappelijke regeling. Zij kunnen worden beschreven als ambtelijke overlegstructuren die de bestuurlijke besluitvorming, het opdrachtgeverschap en de uitvoering ondersteunen. In deze overleggen vindt afstemming plaats over de dienstverlening, de uitvoering van taken, financiële ontwikkelingen en de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming.

### **Ambtelijk financieel partneroverleg**

Het ambtelijk financieel partneroverleg is geen bestuursorgaan in de zin van de gemeenschappelijke regeling. Het overleg kan worden beschreven als een ambtelijke overlegstructuur waarin de financieel specialisten van de gemeenten en de provincie de financiële aspecten van de samenwerking met de ODA afstemmen. In dit overleg worden onder meer de voorbereidingen op de begroting, begrotingswijzigingen, financiële ontwikkelingen en de jaarstukken voorbesproken. Daarmee ondersteunt het financieel partneroverleg de planning- en controlcyclus, het financieel opdrachtgeverschap en de voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming.

# Governance

## Informatie en verantwoording

Het dagelijks bestuur en de voorzitter zijn verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur en verstrekken gevraagd en ongevraagd de informatie die nodig is voor de beoordeling van het gevoerde en te voeren bestuur. Daarnaast verstrekken het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter informatie aan de gemeenteraden en Provinciale Staten. Leden van het algemeen bestuur leggen verantwoording af aan de deelnemer die hen heeft aangewezen.

## Planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus bestaat in ieder geval uit de begroting en de jaarrekening. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerpbegroting vóór 30 april van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar aan de gemeenteraden en Provinciale Staten. Zij krijgen twaalf weken de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. Na vaststelling wordt de begroting binnen twee weken, maar uiterlijk vóór 15 september, aan de minister gezonden. De begroting en begrotingswijzigingen worden vastgesteld door het algemeen bestuur en vereisen een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen.

De ontwerpjaarrekening wordt vóór 30 april van het jaar volgend op het rekeningjaar aan de gemeenteraden en Provinciale Staten toegezonden. Ook hierbij geldt een zienswijzetermijn van twaalf weken. Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vóór 1 juli vast. De vastgestelde jaarrekening wordt binnen twee weken, maar uiterlijk vóór 15 juli aan de minister gezonden.

## Zienswijze, participatie en evaluatie

Voor kaderstellende, strategische en meerjarenplannen worden de gemeenteraden en Provinciale Staten gedurende acht weken in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. De regeling voorziet zelf niet in participatie door ingezetenen en belanghebbenden; de deelnemende gemeente- en provinciebesturen bepalen ieder afzonderlijk hoe zij participatie organiseren. De gemeenschappelijke regeling kan eens in de vier jaar worden geëvalueerd, in beginsel in het laatste jaar van een raadsperiode.

# Actuele milieuontwikkelingen in de Achterhoek

De milieutaken in de Achterhoek worden complexer en strategischer. Naast de reguliere uitvoering van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering vragen ontwikkelingen rond onder meer stikstof, asbest, zeer zorgwekkende stoffen zoals PFAS, bodem- en waterkwaliteit, fijnstof, geluid, geur, trillingen, energie, circulaire economie en ecologie om specialistische kennis en een risicogerichte aanpak. Dit vraagt van de Omgevingsdienst Achterhoek een sterke informatiepositie en een actieve adviesrol richting gemeenten en provincie.

Een belangrijk aandachtspunt is de toenemende druk op vergunningverlening en toezicht door zeer zorgwekkende stoffen en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor ZZS geldt het uitgangspunt dat emissies naar lucht, bodem en water zoveel mogelijk moeten worden voorkomen of beperkt. De KRW richt zich op schoon en gezond oppervlakte- en grondwater met 2027 als belangrijke mijlpaal. De KRW-doelen moeten uiterlijk in 2027 zijn gerealiseerd, maar uit de Gelderse tussentijdse evaluatie blijkt dat deze doelen voor het einde van de huidige planperiode niet volledig worden gehaald. De waterkwaliteit staat onder druk door onder meer nutriënten, bestrijdingsmiddelen, medicijnresten, PFAS en andere milieuvreemde stoffen. Dit betekent dat lozingen, bodemgebruik, grondverzet, agrarische activiteiten en industriële emissies steeds meer in samenhang moeten worden beoordeeld. Zie ter onderbouwing de informatie van Informatiepunt Leefomgeving (IPLLO) over ZZS en de Kaderrichtlijn Water.

Daarnaast vragen grondwaterkwaliteit, milieucriminaliteit en ondermijning blijvende aandacht. Diffuse verontreinigingen, onjuiste afvalstromen, illegale lozingen en fraude met grond- en afvalstoffen kunnen grote gevolgen hebben voor bodem, water en leefomgeving. De OD Achterhoek heeft hierin een belangrijke rol als toezichthouder, handhaver en signalerende partner in de samenwerking met andere ketenpartners.

Ook de energietransitie en de Omgevingswet leiden tot nieuwe toezicht- en adviesvragen. Denk aan energiebesparingsverplichtingen, duurzame energieprojecten, batterijopslag, netcongestie, geluid, externe veiligheid en ruimtelijke inpassing. In combinatie met stikstof, natuur, gewasbeschermingsmiddelen, circulaire economie en het gebruik van secundaire bouwstoffen vraagt dit om verdere professionalisering van werkwijzen, gegevensuitwisseling en risicogericht toezicht. Daarmee wordt de milieutaak breder, integraler en bestuurlijk relevanter.

# Actuele staat van VTH in Nederland

De Staat van VTH is het eerste tweejaarlijkse onderzoek naar het functioneren van het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht. Het rapport richt zich in deze eerste editie op de VTH-milieutaken en geeft een stelselbreed beeld van de rol van onder meer Rijk, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en strafrechtelijke partners. De hoofdconclusie is genuanceerd: er is de afgelopen jaren veel in gang gezet, mede naar aanleiding van het rapport-Van Aartsen en het IBP VTH, maar de vertaling van beleid, afspraken en instrumenten naar de uitvoeringspraktijk blijft kwetsbaar. Tegelijkertijd laat het rapport zien dat het VTH-stelsel zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld tot een professioneler en robuuster stelsel, waarin vrijwel alle omgevingsdiensten inmiddels grotendeels voldoen aan de wettelijke procescriteria (eisen aan de inrichting en werking van de VTH-beleidscyclus).

Voor het nieuwe algemeen bestuur is vooral van belang dat versterking van het VTH-stelsel een langjarige opgave is. De implementatie van verbetermaatregelen vraagt tijd, bestuurlijke aandacht, voldoende middelen en blijvende urgentie. Het rapport benadrukt daarnaast het belang van betere verbindingen tussen beleid en praktijk, sterkere checks and balances, visitaties, datakwaliteit, informatievoorziening en een lerend stelsel waarin signalen uit de uitvoering structureel worden benut. Daarbij wordt ook gewezen op het belang van meer risicogericht en outcome-gericht werken en op het verder ontwikkelen van de betrokkenheid van gemeenteraden en Provinciale Staten bij VTH-taken.



# Actuele staat van VTH in Nederland

Omgevingsdienst NL onderschrijft de brede insteek van de Staat van VTH en ziet het rapport als belangrijke input voor verdere versterking van het VTH-stelsel. Tegelijkertijd benoemt zij dat structurele knelpunten blijven bestaan, zoals onvoldoende middelen voor actualisatie van vergunningen, gebrekkige datakwaliteit, beperkte uniformiteit in registraties en regionale verschillen in de aanpak van indirecte lozingen en mandatering. Ook vraagt Omgevingsdienst NL aandacht voor betere opvolging van dwangsommen en processen-verbaal, en voor het versterken van de samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht. Daarnaast wordt benadrukt dat een betere standaardisatie van data en informatievoorziening noodzakelijk is om informatiegestuurd werken daadwerkelijk mogelijk te maken.

Voor het nieuwe algemeen bestuur van Omgevingsdienst Achterhoek is vooral relevant dat landelijke ontwikkelingen nadrukkelijk vragen om investering in informatiegestuurd werken, uniforme data, robuuste uitvoering en voldoende uitvoeringscapaciteit. Visitaties worden gezien als belangrijk instrument voor structurele kwaliteitsverbetering en verdere professionalisering van omgevingsdiensten. Daarnaast vraagt de verdere ontwikkeling van het VTH-stelsel om blijvende aandacht voor specialistische kennisontwikkeling en samenwerking tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisaties. Omgevingsdienst NL benadrukt daarnaast het belang van uitvoeringskennis bij nieuwe wetgeving, gezamenlijke kennisontwikkeling rond circulaire economie en de noodzaak om te blijven werken aan een toekomstbestendig VTH-stelsel.

Gezamenlijk laten deze ontwikkelingen zien dat het VTH-stelsel zich nog in een fase van verdere doorontwikkeling bevindt. De komende jaren staan in het teken van het versterken en het doorontwikkelen van de uitvoeringspraktijk en het verder verbinden van beleid, uitvoering en toezicht binnen een robuust en toekomstbestendig stelsel.

**CONCEPT Verslag vergadering Algemeen Bestuur ODA**  
**d.d. 29 juni 2026**

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aanwezig: | de heer J. van Oostrum<br>de heer R. Hunting<br>de heer W. Pelgrom<br>de heer M. Boumans<br>mevrouw M. Eggink<br>de heer J. Bluemink<br>de heer G. Nijland<br>de heer R. Verschure<br>de heer D. Vreugdenhil<br>de heer J. Verstand<br>de heer R. Reinders<br>de heer E. Jansen<br>de heer R. Woostenenk<br>de heer G. Groot Roessink | Gemeente Berkelland (voorzitter)<br>Gemeente Oude IJsselstreek<br>Gemeente Bronckhorst<br>Gemeente Doetinchem<br>Gemeente Lochem<br>Gemeente Oost Gelre<br>Gemeente Montferland<br>Gemeente Zutphen<br>Provincie Gelderland<br>directeur ODA (secretaris)<br>manager Toezicht en Handhaving<br>manager Vergunningen en Advies<br>manager Bedrijfsvoering<br>notulist |
| Afwezig:  | bestuurder GR ODA<br>bestuurder GR ODA                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Gemeente Winterswijk<br>Gemeente Aalten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## Verslag

### 1. Opening

Nog niet alle bestuurders zijn na de gemeenteraadsverkiezingen door de colleges benoemd. Naar verwachting zal dit na het zomerreces zijn afgerond. Tot het eerste overleg van het nieuwe algemeen bestuur na het zomerreces kunnen de zittende bestuurders mogelijk de reeds benoemde bestuurders aanwijzen als tijdelijk dagelijks bestuur.

### 2. Vaststellen agenda

Het bestuur stelt de agenda vast.

### 3. Vaststelling besloten verslag 23 februari 2026

Het bestuur stelt het verslag vast.

### 4. Jaarverslag 2025, begrotingswijziging 2026, begroting 2027 en verrekening

De heer Bluemink informeert het bestuur dat de gemeenteraad van Oost Gelre de stukken op 7 juli 2026 zal behandelen. Het advies is om geen zienswijze in te dienen, maar de raad kan daarin anders beslissen. De heer Verschure geeft aan dat dit ook voor de gemeente Zutphen het geval is.

Wat betreft het jaarverslag 2025 wordt de vraag gesteld hoe om te gaan met het negatief resultaat. De heer Woostenenk verwijst hiervoor naar het voorstel verrekening.

De heer Vreugdenhil vraagt waarom de verrekening is opgesteld op grond van de begrote omzet en niet de gerealiseerde omzet. De heer Woostenenk informeert het bestuur dat deze methodiek conform eerdere afspraken met het bestuur is vastgesteld. Achterliggende reden is dat wanneer een deelnemende gemeente op voorhand minder zou inbrengen bij de uiteindelijke verrekening een voordeel kan hebben bij de verrekening van een negatief resultaat.

In meerderheid stemmen de aanwezige deelnemende gemeenten in met de stukken onder zienswijze van gemeente Bronckhorst, de Provincie Gelderland en de concept aangeleverde zienswijze van gemeente Zutphen.

**Besluit:** Het bestuur stelt de stukken en reactie op de zienswijze vast.

### 5. Berap T1 2027

De heer Pelgrom vraagt hoe de huidige resultaten en te verwachten resultaten zich verhouden tot de begrotingswijziging 2026. De heer Verstand geeft aan dat er de afgelopen periode scherper wordt gestuurd op de resultaten en de cijfers zo realtime mogelijk worden voorgelegd aan de deelnemers. De heer Jansen informeert het bestuur dat opdrachtgevers de mogelijkheid hebben om kosten ook via milieuleges of anterieure overeenkomsten door te

berekenen aan de initiatiefnemers. De heer Woestenenk informeert het bestuur dat er op dit moment gesprekken worden gevoerd met de ambtelijk opdrachtgevers en financieel specialisten.

De heer Bluemink leest dat kosten vanuit toezicht en handhaving hoger zijn, maar dat er minder dienstverlening lijkt te worden geboden. De heer Reinders informeert het bestuur over het nieuwe traineeprogramma waarin trainees op dit moment worden ingewerkt en daarom iets minder controle plaatsvinden.

**Besluit:** Het bestuur neemt de Berap T1 2026 ter kennisgeving aan.

## **6. Ontwikkelingen samenwerking Gelderse- en Overijsselse omgevingsdiensten**

De heer Verstand informeert het bestuur over de ontwikkelingen vanuit de Gelderse- en Overijsselse omgevingsdiensten. Er wordt een korte toelichting gegeven op de notitie en het bestuur wordt het voorstel voorgelegd.

Mevrouw Eggink vraagt of er kosten volgen uit de ontvlechting van het Gelders Stelsel. De heer Verstand geeft aan dat er bepaalde kosten worden gedeeld met de Gelderse omgevingsdiensten, hierin kunnen verschillen ontstaan maar lijken minimaal te zijn.

Mevrouw Eggink benoemt daarbij dat vanuit het verleden altijd erg positief is gekeken naar het Gelders Stelsel en dat hier ook aandacht voor moet zijn bij de ontvlechting. Daarbij is het de vraag of dit een specifiek raadsbesluit is. De voorzitter bevestigt dit doordat het Gelders Stelsel is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling ODA.

De heer Bluemink vraagt het bestuur of deze nieuwe samenwerking ook mogelijke consequenties heeft voor de aanstaande fusie met OD Veluwe. De heer Verstand geeft aan dat dit niet het geval is, de fusie staat los van deze samenwerking tussen de Gelderse- en Overijsselse omgevingsdiensten.

De heer Vreugdenhil informeert het bestuur dat de provincie Gelderland deze ontwikkeling steunt.

**Besluit:** Het bestuur stemt in met het voorstel.

## **7. Ontwikkelingen fusie OD Achterhoek en OD Veluwe**

De heer Verstand neemt het bestuur mee in de ontwikkelingen vanuit de aanstaande fusie met OD Veluwe. Zo is inmiddels de gezamenlijke programmamanager aangesteld. De structuur hiervoor is opgesteld met een stuurgroep, regiegroep en programmateam.

Uitgangspunt bij de fusie is dat beide organisaties voldoende tijd wordt gegeven om zich voor te bereiden met als uitgangspunt uiteindelijk als gelijkwaardige omgevingsdiensten te fuseren. Ook speelt daarbij mee dat OD Veluwe recent is ontstaan uit de fusie tussen OD Noord-Veluwe en OD Veluwe-IJssel. Eerst wordt gestart met de integratie van bedrijfsvoering.

Voor de fusie wordt nog een aparte fusiebegroting opgesteld. Ervaringen bij andere fusies, zoals bijvoorbeeld in Utrecht, leren ons dat we moeten rekeningen met een productieverlies van 7% en wij houden rekening met 5%.

De beschikbare subsidies bij zowel Provincie Gelderland als het Rijk zijn onder coördinatie van OD Veluwe voor beide organisaties aangevraagd.

Medewerkers vanuit beide organisatie hebben op 28 mei 2026 kennis met elkaar gemaakt in een geslaagde samenkomst. Er zijn zeker cultuurverschillen vanuit de regio's, maar het algemene beeld is dat iedereen de actieve samenwerking met elkaar zoekt.

De volgende stap voor Omgevingsdienst Achterhoek is het opstellen van de visie tot aan de fusie. In het verleden zijn verschillende stappen gezet maar is de visie van de organisatie nog niet vastgesteld. Vanuit de aanbevelingen visitatie in 2024, de verkenning medio 2025

en de koers vanuit het bestuur wordt daarom de visie nu verder uitgewerkt met de medewerkers en ambtelijk opdrachtgevers. Zo onderschrijft Omgevingsdienst Achterhoek dat zij de autoriteit op milieugebied is, zowel in de uitvoering van wettelijke taken als in de advisering aan haar partners. Dit doet zij vanuit de kernwaarden: deskundig, betrokken, plezier en betrouwbaar.

De heer Bluemink vraagt om het mogelijke productieverlies nader toe te lichten. De heer Verstand geeft aan dat de fusie grotendeels door de directe medewerkers zal worden vormgegeven. Inzet vanuit het primaire proces bij de fusie zijn uren die vallen onder dit productieverlies. De heer Bluemink vraagt of hier efficiënt mee zal worden omgegaan, zodat wordt voorkomen dat veel tijd verloren dreigt te gaan in het vergelijken van alle werkprocessen. De heer Verstand geeft aan dat juist dit wordt voorkomen door de structuur die nu wordt aangehouden. Vanuit het programmateam wordt één actiehouders vanuit beide organisaties aangesteld, voor de ene acties is dat iemand vanuit OD Achterhoek en voor de andere actie is dat iemand vanuit OD Veluwe. Altijd met het doel om efficiënt tot een keuze te komen voor de nieuwe organisatie.

De heer Verstand informeert het bestuur dat naast de fusie ook vanuit Omgevingsdienst NL wordt aangestuurd op de uniformering van de grotere processen, zoals bijvoorbeeld de financieringsmethodiek. Ook zijn er duidelijke nuanceverschillen tussen beide organisaties en is het noodzakelijk om het goede gesprek met elkaar aan te gaan. Waarom doen we wat op een specifieke manier, zonder ons hier direct een oordeel over te vormen. Zo leren we van elkaar en kunnen een efficiënte keuze maken, zonder het wiel steeds opnieuw uit te vinden.

#### **8. Ontwikkelingen bedrijfsvoering (voorbereidingen op integratie)**

De heer Woestenenk informeert het bestuur over de integratie van bedrijfsvoering. Enerzijds werken beide organisaties aan de doorontwikkeling van de eigen bedrijfsvoering. Anderzijds worden keuzes gemaakt over de integratie van de afdelingen bedrijfsvoering.

De heer Vreugdenhil spreekt uit dat het in dit proces vooral belangrijk is om de rust te bewaren met elkaar, ook bestuurlijk. Deze lering kunnen we trekken uit de fusie van OGDGM. De heer Verstand geeft aan dat er ook actief wordt gesproken met ODGM en ervaringen worden uitgewisseld.

De heer Vreugdenhil informeert het bestuur over de afspraken die in de regio Arnhem en Nijmegen zijn gemaakt om niet onnodige bestuurlijke discussies aan te gaan tijdens het fusieproces, dit om heel bewust de bestuurlijke rust ook te creëren.

#### **9. Ingekomen stukken**

De ingekomen stukken worden kort toegelicht door de heer Verstand. Daarnaast wordt het bestuur geïnformeerd over de gezamenlijke raadsbijeenkomsten die nu worden voorbereid met VNOG en GGD-NOG. Hierin nemen de organisaties de raadsleden mee in de samenwerking tussen de organisaties binnen de regio's Achterhoek en Veluwe.

#### **10. Rondvraag**

De heer Verstand spreekt zijn oprechte dank en waardering uit aan de vertrekkende bestuursleden en aan het dagelijks bestuur voor hun betrokkenheid en inzet.

In het bijzonder richt hij zich tot de voorzitter, die na een bestuursperiode van twaalf jaar de voorzittershamer zal overdragen. Hij staat daarbij stil bij diens jarenlange bestuurlijke verantwoordelijkheid en waardevolle bijdrage aan de organisatie.

Er zijn geen rondvragen.

#### **11. Sluiting**

De voorzitter sluit de vergadering om 16:39 uur.

## Besluitenlijst Algemeen Bestuur

| Agenda punt | Onderwerp en Besluit                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Besluit-nummer |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| 1.          | <b>Opening</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                |
| 2.          | <b>Vaststellen agenda</b><br><i>Het bestuur stelt de agenda vast.</i>                                                                                                                                                                                                                                                           | 2026.02.01     |
| 3.          | <b>Vaststellen besloten verslag 23 februari 2026</b><br><i>Het bestuur stelt het verslag vast.</i>                                                                                                                                                                                                                              | 2026.02.02     |
| 4.          | <b>Jaarverslag 2025</b><br><i>Het bestuur stelt het jaarverslag 2025 vast.</i>                                                                                                                                                                                                                                                  | 2026.02.03     |
|             | <b>Accountantsverklaring jaarverslag 2025</b><br><i>Het bestuur stelt het accountantsverslag bij het jaarverslag 2025 vast.</i>                                                                                                                                                                                                 | 2026.02.04     |
|             | <b>Verrekening 2025</b><br><i>Het bestuur stemt in met de voorgestelde verrekening van het negatief.</i>                                                                                                                                                                                                                        | 2026.02.05     |
|             | <b>Begrotingswijziging 2026</b><br><i>Het bestuur stelt de begrotingswijziging 2026 vast.</i>                                                                                                                                                                                                                                   | 2026.02.06     |
|             | <b>Begroting 2027</b><br><i>Het bestuur stelt de begroting 2027 vast.</i>                                                                                                                                                                                                                                                       | 2026.02.07     |
|             | <b>Reactie op de zienswijze</b><br><i>Het bestuur stelt de reactie op de zienswijze vast.</i>                                                                                                                                                                                                                                   | 2026.02.08     |
| 5.          | <b>Berap T1 2026</b><br><i>Het bestuur neemt de Berap T1 2026 ter kennisgeving aan.</i>                                                                                                                                                                                                                                         | 2026.02.09     |
| 6.          | <b>Ontwikkelingen samenwerking Gelderse- en Overijsselse omgevingsdiensten</b><br><i>Het bestuur neemt kennis van de waardevolle bijdrage die het Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten sinds 2013 heeft geleverd aan de opbouw, afstemming en gezamenlijke professionalisering van de Gelderse Omgevingsdiensten.</i> | 2026.02.10     |
|             | <i>Het bestuur stelt vast dat de huidige uitvoeringspraktijk zich zodanig heeft ontwikkeld dat omgevingsdiensten groter, robuuster en zelfstandiger zijn geworden en daardoor de meeste taken inmiddels volledig zelfstandig uitvoeren.</i>                                                                                     | 2026.02.11     |
|             | <i>Het bestuur stelt vast dat, mede door de toegenomen differentiatie tussen omgevingsdiensten de noodzaak voor intensieve samenwerking is afgenomen en hierdoor ruimte ontstaat voor flexibelere vormen van samenwerking op een andere schaal.</i>                                                                             | 2026.02.12     |
|             | <i>Het bestuur stemt in met het voornemen om het bestaande Gelders Stelsel van Gelderse Omgevingsdiensten als afzonderlijk samenwerkingsverband formeel te beëindigen.</i>                                                                                                                                                      | 2026.02.13     |
|             | <i>Het bestuur geeft de directeur de opdracht, om:</i><br>- in samenwerking met de betrokken omgevingsdiensten een voorstel uit te werken voor governance, opdrachtverlening,                                                                                                                                                   | 2026.02.14     |

**CONCEPT** Verslag vergadering Algemeen Bestuur ODA  
d.d. 29 juni 2026

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|     | <i>verantwoording en financiering, welke moet leiden tot een gezamenlijke intentieverklaring;<br/>- de nieuwe samenwerkingsstructuur tussen de Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten uit te werken;<br/>- de gezamenlijke taken en taakverdeling in kaart te brengen.</i> |  |
| 7.  | <b>Ontwikkeling fusie OD Achterhoek en OD Veluwe</b><br><i>Geen besluitvorming</i>                                                                                                                                                                                              |  |
| 8.  | <b>Ontwikkeling bedrijfsvoering</b><br><i>Geen besluitvorming</i>                                                                                                                                                                                                               |  |
| 9.  | <b>Ingekomen stukken</b><br><i>Geen besluitvorming</i>                                                                                                                                                                                                                          |  |
| 10. | <b>Rondvraag</b><br><i>Geen besluitvorming</i>                                                                                                                                                                                                                                  |  |
| 11. | <b>Sluiting</b><br><i>Geen besluitvorming</i>                                                                                                                                                                                                                                   |  |

Aldus vastgesteld in de besloten vergadering van het Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Achterhoek  
d.d. 7 oktober 2026.

de voorzitter,

de secretaris,

(te benoemen)

J. Verstand

## Voorstel aan het ALGEMEEN BESTUUR

|                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| Datum voorstel:       | 16 september 2026 |
| Datum AB-vergadering: | 7 oktober 2026    |
| Behandeld door:       | J. Verstand       |

**Onderwerp:** Koersdocument Omgevingsdienst Achterhoek (*vanuit visitatie 2024*)

**Uw bestuur wordt voorgesteld om:**

1. Het Koersdocument Omgevingsdienst Achterhoek 2026–2029 vast te stellen;
2. de visie aan te merken als richtinggevend kader voor de verdere ontwikkeling van Omgevingsdienst Achterhoek in de periode 2026–2029;
3. de in de visie opgenomen waarden, uitgangspunten en ontwikkelrichting mee te geven bij het formuleren van de gezamenlijke visie voor de toekomstige organisatie Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.

**Samenvatting**

Met het Koersdocument Omgevingsdienst Achterhoek 2026–2029 wordt de bestuurlijke koers voor de komende jaren vastgelegd. De visie is de afronding van een proces dat is gestart naar aanleiding van de visitatie in 2024 verbonden aan de landelijke versterking van het VTH-stelsel, de verkenning naar de toekomstkoers medio 2025 en de intentieverklaring met Omgevingsdienst Veluwe (ODV) van 18 december 2025.

De visie geeft richting aan de organisatieontwikkeling om zich te versterken als robuuste, professionele en toekomstgerichte omgevingsdienst. Tegelijkertijd bereidt de organisatie zich voor om als robuuste en gelijkwaardige partner deel te nemen aan de gefaseerde fusie met OD Veluwe.

De visie is mede opgesteld op basis van de aanbevelingen en aandachtspunten die gemeenten, bestuur en ambtelijk opdrachtgevers tijdens de verkennende fase hebben meegegeven. In de laatste fase is de inhoud samen met medewerkers besproken en afgerond. De visie vormt daarmee een gedragen kader voor de ontwikkeling van de huidige organisatie en een Achterhoekse bouwsteen voor de gezamenlijke visie van Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.

### **Aanleiding en samenhang**

De visitatie van 2024 bevestigde de inhoudelijke kwaliteit, betrokkenheid en pragmatische cultuur van Omgevingsdienst Achterhoek. Zij liet ook zien dat meer richting, structuur, prioritering en sturing nodig zijn. De aanbevelingen zijn daarom vertaald naar één samenhangende ontwikkelkoers in samenhang met het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel en de landelijke robuustheidscriteria.

Medio 2025 is verkend hoe Omgevingsdienst Achterhoek zich toekomstbestendig kan ontwikkelen en kan samenwerken met OD Veluwe. Deze verkenning leidde tot de keuze om gefaseerd toe te werken naar een fusie. Die koers is op 18 december 2025 vastgelegd in een intentieverklaring met als uitgangspunt dat beide organisaties toegroeien naar gelijkwaardigheid en samen een robuuste, toekomstbestendige organisatie vormen.

De visie maakt concreet wat deze koers betekent voor Omgevingsdienst Achterhoek in de periode voorafgaand aan de fusie.

### **Ontwikkelrichting 2026–2029**

Omgevingsdienst Achterhoek ontwikkelt zich verder tot een professionele, betrouwbare en toekomstgerichte omgevingsdienst. Daarbij staan kwaliteit, nabijheid, uitvoerbaarheid en bestuurlijke sensitiviteit centraal.

De belangrijkste ontwikkelrichtingen zijn:

- versterken robuustheid, continuïteit en uitvoeringskracht;
- ontwikkelen specialistische kennis, strategisch vermogen en informatiegestuurd werken;
- verduidelijken en borgen van rollen, verantwoordelijkheden, processen en afspraken;
- scherper prioriteren en sturen in goed samenspel met gemeenten en opdrachtgevers.

Omgevingsdienst Achterhoek blijft een pragmatische en oplossingsgerichte milieukennisorganisatie en ontwikkelt zich verder tot de professionele autoriteit in de Achterhoek. De organisatie en haar deelnemers dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor deze ontwikkeling.

### **Waarden en Achterhoekse inbreng**

Nabijheid, regionale verbondenheid, betrouwbaarheid, deskundigheid, uitvoeringskracht en bestuurlijke sensitiviteit zijn leidend voor de ontwikkeling van Omgevingsdienst Achterhoek en voor de inbreng in de nieuwe organisatie.

De fusie gaat niet alleen over taken, mensen en systemen maar ook over cultuur en niveau van dienstverlening. Daarom moeten de Achterhoekse cultuur, korte lijnen, praktische werkwijze en regionale maatwerk herkenbaar worden geborgd in Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek. Deze visie vormt daarvoor de basis en wordt samen met OD Veluwe uitgewerkt tot één gezamenlijke visie.

### **Totstandkoming en draagvlak**

De visie is sinds de visitatie van 2024 in meerdere rondes ontwikkeld met gemeenten, bestuur, ambtelijk opdrachtgevers, management en medewerkers. De bestuurlijke koers is daarbij tussentijds gewijzigd: van het zelfstandig robuust maken van Omgevingsdienst Achterhoek naar het gefaseerd toewerken naar een fusie met Omgevingsdienst Veluwe.

De uitkomsten van de verkenning medio 2025 en deze gewijzigde koers zijn in de visie verwerkt. Medewerkers hebben de visie via dialoogtafels en een gezamenlijke bijeenkomst op 28 mei 2026 mede afgerond. Daarmee verbindt de visie de bestuurlijke koers met de inbreng van deelnemers en medewerkers.

### **Argumenten voor vaststelling**

De belangrijkste reden voor het vaststellen van de visie is dat deze houvast biedt om een duidelijke en samenhangende koers voor de organisatie uit te zetten. De visie geeft richting aan de eigen ontwikkeling van Omgevingsdienst Achterhoek, de voorbereiding op de fusie en de uitvoering van eerder meegegeven aanbevelingen en uitgangspunten.

#### *1. De visie geeft richting aan de eigen ontwikkeling van Omgevingsdienst Achterhoek*

De visie biedt een helder kader voor de ontwikkeling van de organisatie in de periode 2026–2029. Zij maakt duidelijk welke versterking nodig is op het gebied van professionaliteit, robuustheid, kwaliteit, kennis, informatievoorziening, structuur en sturing. Daarmee helpt de visie om prioriteiten te stellen en de organisatieontwikkeling samenhangend en resultaatgericht vorm te geven.

#### *2. De visie biedt houvast bij de voorbereiding op de fusie met Omgevingsdienst Veluwe*

De visie maakt duidelijk vanuit welke positie, waarden en ontwikkelrichting Omgevingsdienst Achterhoek deelneemt aan het fusieproces. Zij ondersteunt de ambitie om voorafgaand aan de fusie toe te groeien naar gelijkwaardigheid en vormt een Achterhoekse bouwsteen voor de gezamenlijke visie van Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek. Daarbij worden ook de Achterhoekse cultuur, regionale verbondenheid en maatwerk herkenbaar ingebracht.

#### *3. De visie geeft uitvoering aan visitatie, verkenning en landelijke ontwikkelingen*

De visie geeft samenhangend opvolging aan de aanbevelingen uit de visitatie van 2024 en aan de uitkomsten en aandachtspunten uit de verkenning medio 2025. Daarnaast sluit zij aan bij het Interbestuurlijk Programma versterking VTH-stelsel en de landelijke robuustheidscriteria. Daarmee worden de verschillende aanbevelingen en kaders niet afzonderlijk opgepakt maar vertaald naar één integrale ontwikkelkoers voor Omgevingsdienst Achterhoek.

### **Financiële en juridische gevolgen**

Het koersdocument en de visie hebben geen directe financiële of juridische gevolgen. Eventuele uitvoeringskosten en besluiten over fusie, governance en inrichting worden afzonderlijk aan het algemeen bestuur voorgelegd.

### **Communicatie en vervolg**

Na vaststelling worden het koersdocument en de visie gedeeld met de betrokkenen en gebruikt als kader voor de organisatieontwikkeling en fusievoorbereiding. De uitgangspunten worden ingebracht in het gezamenlijke traject met Omgevingsdienst Veluwe voor de visie van Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.



# Koersdocument ODA 2026-2029

Samen bijdragen aan een schone,  
veilige en gezonde Achterhoek



Omgevingsdienst  
**Achterhoek**

## Inleiding

Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) staat voor een belangrijke ontwikkelopgave. De samenleving verwacht een deskundige, betrouwbare en toegankelijke overheid die milieubelangen zorgvuldig meeweegt, duidelijkheid biedt aan inwoners en bedrijven en bijdraagt aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving. Tegelijkertijd worden milieuvraagstukken complexer, nemen maatschappelijke verwachtingen toe en vraagt het landelijke VTH-stelsel om robuuste, professionele en toekomstbestendige omgevingsdiensten.

Dit koersdocument beschrijft de richting waarin ODA zich in de periode 2026–2029 ontwikkelt. Het document vormt het kader voor organisatieontwikkeling, samenwerking met deelnemers en ketenpartners, en de voorbereiding op de toekomstige Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek. Het geeft antwoord op de vraag: wat voor organisatie wil ODA zijn, welke waarde wil zij toevoegen en welke keuzes zijn daarvoor nodig?

De koers bouwt voort op de visie van ODA, de uitkomsten van de visitatie 2024, de verkenning naar toekomstbestendigheid, de samenwerking met Omgevingsdienst Veluwe en de identiteit die met behulp van het Coherence Identiteitsmodel is uitgewerkt.

## Maatschappelijke context

De Achterhoek is een regio met sterke lokale gemeenschappen, betrokken bestuurders, innovatieve bedrijven en een groeiende maakindustrie. Inwoners willen een schone, veilige en gezonde omgeving om in te wonen, werken en leven. Bedrijven en initiatiefnemers zoeken ruimte om zich te ontwikkelen. Gemeenten en provincie willen maatschappelijke opgaven mogelijk maken, maar moeten daarbij ook denken aan gezondheid, veiligheid, milieu en rechtsgelijkheid.

Deze belangen raken elkaar steeds vaker. Vraagstukken rond stikstof, zeer zorgwekkende stoffen, PFAS, bodemkwaliteit, energieopslag, omgevingsveiligheid, circulaire economie en milieucriminaliteit vragen om actuele kennis, zorgvuldige afwegingen en samenwerking tussen meerdere partijen. Ook de Omgevingswet vraagt om een andere manier van werken: integraal, transparant, gebiedsgericht en met oog voor mogelijkheden én grenzen.

In deze dynamiek is ODA nodig als deskundige en onafhankelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie. ODA zorgt ervoor dat milieubelangen zorgvuldig worden meegenomen in besluiten en uitvoering. Daarmee levert ODA niet alleen lokaal en regionaal een bijdrage, maar draagt zij ook bij aan internationale doelstellingen als de Kaderrichtlijn Water en de duurzame

ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties (op het gebied van gezondheid, schoon water, duurzame steden en klimaat).

## **Missie**

ODA draagt met actuele milieukennis, een zorgvuldige uitvoering van haar VTH-taken en advisering bij aan het beschermen, behouden en verbeteren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving in de Achterhoek.

ODA doet dit in opdracht van de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland. De maatschappelijke betekenis van ODA reikt verder dan deze opdrachtgevers alleen. Het werk van ODA is uiteindelijk van betekenis voor inwoners, bedrijven, adviesbureaus, ketenpartners, de leefomgeving en toekomstige generaties.

ODA bundelt milieukennis, voert wettelijke taken deskundig uit, signaleert risico's en ondersteunt partners bij goed onderbouwde en uitvoerbare besluiten en wordt actief betrokken bij het opstellen van beleid.

## **Visie**

ODA is dé autoriteit op milieugebied, zowel in de uitvoering van wettelijke taken als in de advisering van haar partners, en draagt vanuit haar expertise bij aan de ontwikkeling van nieuw beleid.

Dat betekent dat ODA wettelijke taken zorgvuldig, uniform en consequent uitvoert. ODA adviseert partners vanuit actuele expertise op milieugebied en zorgt ervoor dat adviezen helder, zorgvuldig onderbouwd en uitvoerbaar zijn.

ODA kent de vraagstukken in de Achterhoek en is betrokken bij wat er lokaal en regionaal speelt. De organisatie kijkt over gemeentegrenzen heen, zorgt voor samenhang en weegt regionale belangen zorgvuldig mee.

ODA is wendbaar en speelt actief in op veranderende wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe opgaven in de leefomgeving. Vanuit deskundigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid zoekt ODA naar verantwoorde mogelijkheden. Waar dat kan, denkt ODA vanuit 'ja, mits': ruimte voor initiatief, met duidelijke voorwaarden. Waar bescherming van mens, milieu of leefomgeving dat vraagt, is ODA helder en zegt zij ook 'nee'.

ODA werkt onafhankelijk, nabij en klantgericht. Klantgerichtheid betekent daarbij niet dat altijd de gewenste uitkomst wordt geleverd, maar dat ODA duidelijk, zorgvuldig en transparant uitlegt wat mogelijk is, onder welke voorwaarden iets kan en waarom iets niet kan.

## Identiteit en kernwaarden

De identiteit van ODA ligt in de combinatie van actuele milieukennis, regionale verbondenheid, onafhankelijke taakuitvoering en praktische betrokkenheid. ODA is stevig geworteld in de Achterhoek en wil herkenbaar blijven als een organisatie met korte lijnen, deskundige medewerkers en een nuchtere, oplossingsgerichte houding.

De kernwaarden van ODA zijn:

- **Deskundig**  
ODA werkt vanuit actuele milieukennis en professioneel vakmanschap. Medewerkers weten waar zij het over hebben, blijven leren en delen hun kennis actief. Wanneer iets nog niet duidelijk is, is ODA transparant en neemt zij de verantwoordelijkheid om verder te zoeken naar een goed onderbouwd antwoord.
- **Betrokken**  
ODA kent de regio en is betrokken bij mens, omgeving en maatschappelijke opgaven. De organisatie is benaderbaar, denkt mee en werkt vanuit verbinding met inwoners, bedrijven, gemeenten, provincie en ketenpartners.
- **Plezier**  
Werkplezier is een basis voor kwaliteit, energie en samenwerking. ODA wil een organisatie zijn waar medewerkers zich welkom en veilig voelen, trots zijn op hun werk en met motivatie bijdragen aan de maatschappelijke opgave.
- **Betrouwbaar**  
ODA doet wat zij zegt, komt afspraken na en is zorgvuldig, transparant en voorspelbaar in haar handelen. Betrouwbaarheid betekent ook dat ODA onafhankelijk blijft in haar professionele oordeel, juist wanneer belangen uiteenlopen.

## Strategische koers 2026–2029

Om de missie en visie waar te maken, werkt ODA de komende jaren langs drie strategische pijlers.

### 1. Autoriteit op milieugebied

ODA versterkt haar positie als regionale kennisautoriteit op milieugebied. De organisatie bundelt, ontwikkelt en deelt actuele milieukennis en zet deze actief in bij uitvoering en advisering.

Daarbij hoort een duidelijke rol voor het milieukenniscentrum. Dit centrum ondersteunt collega's, gemeenten, provincie en partners met actuele kennis, signalering van ontwikkelingen en advisering bij complexe milieuvraagstukken. ODA wil hiermee niet alleen reageren op vragen, maar ook vooruitkijken en vroegtijdig relevante ontwikkelingen duiden.

## **2. Ontwikkeling van de organisatie**

Een robuuste omgevingsdienst vraagt om duidelijke processen, heldere rollen, betrouwbare informatie, voldoende capaciteit en professionele sturing. Dit betekent dat primaire processen worden uitgewerkt, proceseigenaarschap wordt belegd, kwaliteitscriteria worden geborgd en de informatievoorziening wordt versterkt. Uniformiteit en rechtsgelijkheid zijn belangrijk, maar er blijft ruimte voor professioneel oordeel en uitlegbaar maatwerk binnen wettelijke kaders.

De kwaliteit van ODA staat of valt met haar medewerkers. ODA investeert daarom in vakmanschap, leiderschap, kennisdeling, feedback, aanspreekcultuur, werkplezier en een inclusieve organisatie. De gewenste cultuur bouwt voort op Achterhoekse kwaliteiten: korte lijnen, toegankelijkheid, betrokkenheid en samen de schouders eronder zetten. Tegelijkertijd vraagt professionalisering om duidelijke verantwoordelijkheden, open feedback, leren van fouten en het bespreekbaar maken van verschillen van inzicht.

Leiderschap speelt hierin een centrale rol. Leidinggevend en geven richting, bieden duidelijkheid, creëren ruimte voor professioneel oordeel en zorgen voor rust tijdens de voorbereiding op de fusie.

## **3. Dichtbij en verbonden met de omgeving**

ODA blijft dicht bij de Achterhoekse praktijk. De organisatie kent lokale omstandigheden, bestuurlijke verhoudingen en regionale ontwikkelingen. Tegelijkertijd kijkt ODA over gemeentegrenzen heen en zorgt zij regionaal voor samenhang.

Deze combinatie is essentieel. Lokale nabijheid zorgt voor begrip van de context; regionale samenhang zorgt voor kwaliteit, consistentie en uitvoeringskracht. ODA wil daarom zichtbaar en bereikbaar blijven in de Achterhoek en instaan voor het Achterhoekse maatwerk.

ODA werkt voor en met haar deelnemers. De deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland zijn opdrachtgever en bevoegd gezag. Zij bepalen beleid en bestuurlijke kaders. ODA ondersteunt hen met deskundige uitvoering, signalering en advisering.

Een goede samenwerking vraagt om heldere rolverdeling. ODA adviseert onafhankelijk vanuit haar vakinhoudelijke expertise. Het bevoegd gezag maakt bestuurlijke keuzes en weegt bredere belangen af. Waar deze rollen kunnen schuren, zijn duidelijke afspraken, mandaatgrenzen en escalatieroutes nodig.

Daarnaast werkt ODA intensief samen met ketenpartners, zoals het waterschap, de veiligheidsregio, GGD, politie, andere omgevingsdiensten en landelijke kennisnetwerken. Bij complexe vraagstukken moeten adviezen tijdig worden samengebracht, zodat het bevoegd gezag beschikt over een volledig en samenhangend beeld.

### **Toekomst en terugkoppeling**

De komende jaren werkt ODA aan een scherper portfolio: welke taken behoren tot de kern, wat zijn de grootste risico's, welke aanvullende diensten levert ODA, welke taken vragen om aparte opdrachten of financiering en welke activiteiten passen niet bij de rol van ODA? Ook ontwikkelt ODA een praktisch afwegingskader voor regionale belangen, 'ja, mits', ketenpartneradviezen en situaties waarin 'nee' noodzakelijk is.

Dit koersdocument geeft richting aan de ontwikkeling van ODA in de periode 2026–2029. De koers wordt vertaald naar een uitvoeringsagenda met concrete acties, prioriteiten, eigenaarschap en planning.

## Voorstel aan het ALGEMEEN BESTUUR

|                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| Datum voorstel:       | 16 september 2026 |
| Datum AB-vergadering: | 7 oktober 2026    |
| Behandeld door:       | J. Verstand       |

**Onderwerp:** Tussentijdse terugkoppeling opvolging visitatie Omgevingsdienst Achterhoek 2025–2026

**Uw bestuur wordt voorgesteld om:**

1. kennis te nemen van de voortgang op de zeven aanbevelingen uit het visitatierapport van Omgevingsdienst Achterhoek;
2. kennis te nemen van de wijze waarop een deel van de oorspronkelijke acties, als gevolg van de gekozen koers richting fusie met Omgevingsdienst Veluwe, in een andere vorm of volgorde wordt uitgevoerd;
3. in te stemmen met het eind 2026 overnemen van de nog resterende ontwikkelpunten uit de visitatie en het plan van aanpak in het meerjarenplan dat toewerkt naar de fusie en de vorming van Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.

### Aanleiding

In 2024 is ODA gevisiteerd door Omgevingsdienst NL. De 7 aanbevelingen uit deze visitatie zijn in 2025 vertaald in een plan van aanpak.

### Koerswijziging en invloed op plan van aanpak

Kort na het plan van aanpak heeft het algemeen bestuur in de zomer van 2025 een verkenning laten uitvoeren naar de toekomstige positionering van ODA. Op 10 september 2025 heeft het bestuur gekozen voor de koers om samen met ODV toe te werken naar één robuuste omgevingsdienst. Deze koers is op 17 december 2025 door beide besturen bekrachtigd met de intentieverklaring.

De aanbevelingen uit de visitatie zijn breed opgepakt. Door de gekozen fusiekoers worden enkele acties in een andere volgorde of vorm uitgevoerd. Waar dit doelmatiger is worden ontwikkelingen direct met ODV afgestemd en onderdeel van het integratie- en fusietraject. Zo blijft de bedoeling van de visitatieaanbevelingen leidend en wordt dubbel werk voorkomen (niet eerst zelf het wiel uitvinden en daarna weer moeten samenvoegen).

### Vervolg

Eind 2026 vormen het visitatierapport 2024, het huidige plan van aanpak en de uitgevoerde acties samen het vertrekpunt voor de nulmeting met ODV.

De verdere ontwikkeling verloopt vervolgens langs twee lijnen. ODA stelt een eigen meerjarenplan op om tot aan de fusie verder toe te groeien naar een robuuste en gelijkwaardige fusiepartner.

Parallel daaraan werken ODA en ODV binnen het gezamenlijke fusieprogramma aan de inrichting en harmonisatie van de toekomstige Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.

### Financiële gevolgen

Dit voorstel leidt niet tot een afzonderlijk financieel besluit. Eventuele financiële gevolgen van de verdere organisatieontwikkeling en het fusietraject worden via de reguliere P&C-cyclus en afzonderlijke bestuurlijke besluitvorming voorgelegd.



**Opvolging visitatie en integratie binnen fusieprogramma  
Omgevingsdienst Achterhoek 2025-2026**



Omgevingsdienst  
**Achterhoek**

## Voorstel aan het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

1. kennis te nemen van de voortgang op de zeven aanbevelingen uit het visitatierapport van Omgevingsdienst Achterhoek;
2. kennis te nemen van de wijze waarop een deel van de oorspronkelijke acties, als gevolg van de gekozen koers richting fusie met Omgevingsdienst Veluwe, in een andere vorm of volgorde wordt uitgevoerd;
3. in te stemmen met het eind 2026 overnemen van de nog resterende ontwikkelpunten uit de visitatie en het plan van aanpak in het meerjarenplan dat toewerkt naar de fusie en de vorming van Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek.

## Bestuurlijke samenvatting

In 2024 is Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) gevisiteerd door Omgevingsdienst NL. De visitatiecommissie trof een organisatie aan met betrokken en deskundige medewerkers, een pragmatische cultuur en goede inhoudelijke kwaliteit. Tegelijkertijd zag de commissie dat de organisatie een volgende ontwikkelstap moest zetten. De groei van ODA, de toenemende complexiteit van de milieutaken en de landelijke eisen aan robuuste omgevingsdiensten vroegen om meer structuur, scherpere sturing en verdere professionalisering. De commissie deed hiervoor zeven aanbevelingen.

In 2025 is een plan van aanpak vastgesteld waarin deze aanbevelingen zijn vertaald naar concrete acties. Het doel daarvan was ODA verder te professionaliseren, de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten en toe te werken naar een robuustere organisatie.

In de periode daarna is de context waarin deze acties worden uitgevoerd wezenlijk veranderd. Na een scenarioverkenning in de zomer van 2025 heeft het Algemeen Bestuur gekozen voor een koers waarbij ODA samen met Omgevingsdienst Veluwe (ODV) toewerkt naar één robuuste omgevingsdienst. Op 17 december 2026 is deze koers door beide algemene besturen bekrachtigd met een intentieverklaring.

Daarmee is het oorspronkelijke plan van aanpak niet komen te vervallen. De meeste acties zijn uitgevoerd of in gang gezet. Wel is bij een aantal acties bewust gekozen voor een andere volgorde of vorm. Ontwikkelingen die binnen enkele jaren onderdeel worden van de gezamenlijke organisatie worden waar mogelijk nu al met ODV afgestemd. Daarmee wordt voorkomen dat ODA processen, systemen of werkwijzen afzonderlijk ontwikkelt die bij de fusie opnieuw moeten worden aangepast.



# 1. Aanleiding en bestuurlijke context

In oktober 2024 heeft Omgevingsdienst NL de visitatie uitgevoerd bij Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). De visitatiecommissie trof een organisatie aan met bevlogen en competente medewerkers, een pragmatische en flexibele cultuur en goede inhoudelijke kwaliteit. Tegelijkertijd constateerde de commissie dat de groei van organisatie en ontwikkelingen binnen het VTH-stelsel vragen om een volgende stap in professionalisering.

De visitatiecommissie heeft zeven aanbevelingen gedaan:

1. Toets je eigen oordeel;
2. Ontwikkeling van uitvoeringsdienst naar omgevingsdienst;
3. Benut het momentum voor verandering;
4. Breng meer structuur aan in de organisatie en leg zaken beter vast;
5. Prioriteer en stuur scherper;
6. Breng elkaar in positie;
7. Laat alle deelnemers hun verantwoordelijkheid nemen.

Naar aanleiding hiervan is in 2025 een plan van aanpak opgesteld. Daarin zijn per aanbeveling acties benoemd om de organisatie verder te professionaliseren, de bestuurlijke betrokkenheid te vergroten en de robuustheid van de dienst te versterken.

Deze tussentijdse terugkoppeling geeft het Blgemeen bestuur inzicht in de voortgang van deze acties over de periode 2025–2026.

## Gewijzigde context

Sinds het opstellen van het plan van aanpak heeft zich een belangrijke ontwikkeling voorgedaan. Het algemeen bestuur heeft in de zomer van 2025 een scenarioverkenning laten uitvoeren naar de toekomstige positionering van ODA. Daarbij zijn verschillende toekomstbeelden onderzocht, waaronder het zelfstandig doorgroeien naar een robuuste omgevingsdienst en het op termijn fuseren met een collega-omgevingsdienst.

Op basis van deze verkenning heeft het algemeen bestuur op 10 september 2025 gekozen voor de koers om samen met Omgevingsdienst Veluwe (ODV) toe te werken naar één robuuste omgevingsdienst. Deze koers is door beide besturen bekrachtigd op 17 december 2025 met een intentieverklaring.

Daarmee is ook de context voor de uitvoering van het oorspronkelijke plan van aanpak veranderd. De meeste aanbevelingen zijn opgepakt, maar niet alle acties worden nog één-op-één of in dezelfde volgorde uitgevoerd als destijds voorzien. Waar het logisch en doelmatig is worden ontwikkelingen direct verbonden aan de samenwerking en integratie met ODV.

Het uitgangspunt daarbij is dat ODA zich verder ontwikkelt tot een robuuste fusiepartner en dat beide organisaties voorafgaand aan een juridische fusie op een zoveel mogelijk gelijkwaardig kwaliteits- en uitvoeringsniveau functioneren. De beoogde route loopt via een nulmeting en meerjarenplan, de integratie van de bedrijfsvoering en vervolgens de gezamenlijke inrichting van de primaire processen.

De aanbevelingen uit de visitatie blijven daarmee onverminderd relevant. De nieuwe koers heeft vooral invloed op *de wijze waarop en het moment waarop een deel van de acties wordt uitgevoerd*.



## 2. Stand van zaken per aanbeveling

### 2.1 Aanbeveling 1 – Toets je eigen oordeel

#### Aanbeveling visitatiecommissie

De visitatiecommissie adviseerde ODA en het bestuur om het oordeel over de eigen werkwijze nadrukkelijker te toetsen aan interne en externe ontwikkelingen en aan de kwaliteitsmaatstaven die voor een professionele omgevingsdienst gelden.

De commissie vroeg daarbij specifiek aandacht voor administratieve processen en vastlegging, projectmatig werken, datakwaliteit, actualisatie van vergunningen en een strakke projectmatige aanpak van de risicoanalyse.

In het plan van aanpak is dit vertaald naar het vergelijken van processen met andere omgevingsdiensten, interne zelfevaluatie en reflectie, het gezamenlijk ontwikkelen van een toekomstvisie en het uitvoeren van onafhankelijke toetsing op processen, administratie en databaseer.

| Actie                               | Stand van zaken 2025–2026                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Processen en werkwijzen vergelijken | <b>In uitvoering en verbreed.</b> De primaire processen van ODA zijn geactualiseerd en opgesteld. Deze worden in het vervolg vergeleken en waar mogelijk geharmoniseerd met ODV. |
| Zelfevaluatie en zelfreflectie      | <b>Uitgevoerd.</b> Deze hebben nadrukkelijk onderdeel uitgemaakt van de scenarioverkenning in de zomer van 2025.                                                                 |
| Koers en toekomstvisie ontwikkelen  | <b>Uitgevoerd.</b> De koers en toekomstvisie zijn integraal ontwikkeld met bestuur, ambtelijk opdrachtgevers, directie, management en medewerkers.                               |
| Externe audit                       | <b>Anders ingevuld.</b> De afzonderlijke audit is vervangen door een gezamenlijke nulmeting met ODV.                                                                             |
| Structurele kwaliteitszorg          | <b>In ontwikkeling.</b> Kwaliteitszorg en auditing zijn opgenomen in de roadmap Bedrijfsvoering 2026–2029.                                                                       |

#### Stand van zaken en resultaten

De primaire werkprocessen zijn in de afgelopen periode geactualiseerd en opgesteld. Daarmee is een belangrijke basis gelegd voor meer uniformiteit en kwaliteitsborging. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat ODA deze processen nu volledig zelfstandig verder doorontwikkelt terwijl binnen afzienbare tijd integratie met ODV plaatsvindt. De volgende stap is daarom de vergelijking en waar mogelijk harmonisatie van de processen met ODV.

Bij de samenwerkingsafspraken rondom de Omgevingswet vindt deze afstemming al plaats. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar ODA en ODV, maar wordt waar relevant ook aansluiting gezocht bij de Gelderse- en Overijsselse Omgevingsdiensten (Landsdeel Oost).

Voor de secundaire processen wordt dezelfde lijn gevolgd. Nieuwe processen worden waar mogelijk vooraf met ODV besproken en zoveel mogelijk uniform ingericht. Ook de inrichting van ondersteunende bedrijfsvoeringssystemen wordt vanuit dat uitgangspunt opgepakt. Het doel is om in de aanloop naar de juridische fusie zoveel mogelijk verschillen uit de bedrijfsvoering weg te nemen.

De in het plan van aanpak opgenomen zelfevaluatie en zelfreflectie hebben een concrete invulling gekregen binnen de scenarioverkenning in de zomer van 2025. Daarin is kritisch gekeken naar de eigen organisatie, kwaliteit, kwetsbaarheden, robuustheid en toekomstbestendigheid. De uitkomsten daarvan hebben mede bijgedragen aan de koersbepaling die nader wordt beschreven bij aanbeveling 2.

De oorspronkelijk voorziene externe audit wordt niet meer als afzonderlijke actie uitgevoerd. Daarvoor in de plaats komt een gezamenlijke nulmeting met ODV. Daarmee worden de



uitgangsposities van beide organisaties in beeld gebracht en ontstaat een objectiever vertrekpunt voor het gezamenlijke ontwikkelpad.

Daarnaast wordt kwaliteitszorg structureler ingericht. Kwaliteitszorg en periodieke auditing zijn opgenomen in de roadmap bedrijfsvoering. Hiermee verschuift de nadruk van een eenmalige externe toets naar een continu systeem van kwaliteitsborging en verbetering.

Op het gebied van projectmatig werken is eveneens een structurele stap gezet. In het derde kwartaal van 2026 is binnen ODA een intern projectenbureau opgericht. Organisatiebrede en complexere verbeteropgaven kunnen daardoor planmatiger worden ingericht en gevolgd.

Onder andere de actualisatie van vergunningen als gevolg van de Omgevingswet kunnen via het projectenbureau worden opgepakt. Ook de verdere actualisatie van het bedrijvenbestand wordt projectmatig georganiseerd. Hierbij is sprake van een gezamenlijke opgave met de deelnemers, omdat de actualiteit van het bedrijvenbestand mede afhankelijk is van de kwaliteit van de gegevens en registraties bij de gemeenten.

Tot slot is de ontwikkeling van data-toepassingen en Business Intelligence actief opgepakt. ODA beschikt inmiddels over een eigen dataplatform (Datalake) en maakt gebruik van BI-rapportages om actuele informatie over de uitvoering beschikbaar te stellen. In combinatie met volledige tijdregistratie ontstaat daarmee een steeds beter inzicht in de werkzaamheden die ODA uitvoert en de capaciteit die daarvoor nodig is. De rapportages worden verder ontwikkeld op basis van de informatiebehoefte van bestuur, ambtelijk opdrachtgevers, directie en management.

### **Vervolg**

De aanbeveling is in belangrijke mate opgepakt. De komende periode ligt de nadruk op de gezamenlijke nulmeting met ODV, verdere procesharmonisatie, structurele kwaliteitszorg en verdere ontwikkeling van data- en informatiegestuurd werken.

## **2.2 Aanbeveling 2 – Ontwikkeling van uitvoeringsdienst naar omgevingsdienst**

### **Aanbeveling visitatiecommissie**

De visitatiecommissie adviseerde ODA en het bestuur om intensiever met elkaar in gesprek te gaan over de toekomstige rol en ontwikkeling van de dienst. Daarbij constateerde de commissie dat de aard en omvang van het bedrijvenbestand naar verwachting een grotere formatie rechtvaardigen en dat verdere groei nodig is om duurzaam robuust te kunnen functioneren.

Het plan van aanpak voorzag daarom in een structurele strategische dialoog tussen bestuur, ambtelijk opdrachtgevers, financieel specialisten en ODA. Daarnaast is gestart met een organisatieontwikkelingstraject, het uitwerken van verschillende toekomstscenario's en bijbehorende capaciteitsbehoeften.

#### **Actie**

Toekomstscenario's en capaciteitsbehoefte onderzoeken

Strategische koers bepalen

Organisatie en capaciteit laten meegroeien

Structureel strategisch overleg

Verbinding met deelnemers versterken

#### **Stand van zaken 2025–2026**

**Uitgevoerd.** In zomer 2025 is een brede scenarioverkenning uitgevoerd.

**Uitgevoerd.** Het algemeen bestuur heeft gekozen voor het perspectief van een fusie met ODV.

**In uitvoering.** De financiële en organisatorische basis van ODA wordt stapsgewijs versterkt.

**Gerealiseerd en geborgd.** De overlegstructuur met bestuur, ambtelijk opdrachtgevers en financieel specialisten is geïntensiveerd.

**In uitvoering.** ODA bezoekt vanaf 2025 actief de gemeenteraden.



## Stand van zaken en resultaten

De scenarioverkenning in zomer 2025 heeft de discussie over de toekomstige positie van ODA nadrukkelijk op bestuurlijk niveau gebracht. Zowel het scenario van zelfstandig robuust worden als het perspectief van een fusie is onderzocht.

De uitkomst is de koers om samen met ODV toe te werken naar één robuuste toekomstbestendige omgevingsdienst. Daarmee heeft deze aanbeveling een veel concretere uitkomst gekregen dan bij het oorspronkelijke plan van aanpak kon worden voorzien.

De fusiekoers betekent tegelijkertijd niet dat de ontwikkeling van ODA kan wachten tot het moment van fusie. ODA dient zich juist verder te ontwikkelen tot een kwalitatief en kwantitatief gelijkwaardige fusiepartner.

Een belangrijk onderdeel daarvan is het op orde brengen van de financiële basis. De begroting sloot de afgelopen jaren onvoldoende aan bij de feitelijke uitvoering. Verschillende specialistische adviezen, RO-adviezen en andere structurele werkzaamheden werden structureel uitgevoerd maar waren niet volledig in de begroting opgenomen.

Met de Begrotingswijziging 2026 is de eerste belangrijke actualisatie doorgevoerd. De begroting wordt daarmee realistischer gekoppeld aan de feitelijke uitvoering en formatie. Begroting 2027 bouwt hierop verder.

Parallel hieraan is de P&C-cyclus samen met bestuur, ambtelijk opdrachtgevers en financieel specialisten geactualiseerd. Hierdoor worden financiële sturing, inhoudelijke programmering en bestuurlijke besluitvorming beter met elkaar verbonden. De samenwerking die hiervoor nodig is wordt nader beschreven bij aanbeveling 6.

Vanaf 2025 investeert ODA intensiever in de relatie met de Achterhoekse gemeenteraden. Tijdens bezoeken wordt toegelicht wat ODA doet, welke ontwikkelingen de dienst doormaakt en welke gevolgen de gekozen koers richting fusie heeft. Hiermee worden raden eerder meegenomen in een ontwikkeling die uiteindelijk ook van hen bestuurlijke betrokkenheid zal vragen.

## Vervolg

De strategische koers is bepaald. De komende periode ligt de nadruk op de daadwerkelijke doorgroei van ODA naar een robuuste en gelijkwaardige fusiepartner, de verdere versterking van de financiële en organisatorische basis en de voorbereiding op de integratie met ODV.

## 2.3 Aanbeveling 3 – Benut het momentum voor verandering

### Aanbeveling visitatiecommissie

De visitatiecommissie zag een samenloop van ontwikkelingen die aanleiding gaven om juist op dat moment een volgende stap te zetten. De invoering van de Omgevingswet, de landelijke robuustheidscriteria, complexere milieuvraagstukken en de interne behoefte aan verdere ontwikkeling vormden gezamenlijk een duidelijk momentum voor doorontwikkeling.

Het plan van aanpak koppelde hier onder andere de groei- en ontwikkelscenario's, de organisatieontwikkeling, het communicatieplan en de periodieke evaluatie aan. Daarnaast was voorzien in een verkenning van mogelijke opschalingsscenario's.

### Actie

Groei- en ontwikkelscenario's uitwerken

Opschalingsmogelijkheden onderzoeken

Verbeteropgaven verbinden aan organisatieontwikkeling

### Stand van zaken 2025–2026

**Uitgevoerd.** Onderdeel van de scenarioverkenning in zomer 2025.

**Uitgevoerd en vertaald naar koers.** Gekozen is voor de ontwikkeling richting fusie met ODV.

**In uitvoering.** Verbeteringen zijn doorgevoerd of worden nog waar passend opgenomen in het bredere ontwikkel- en fusietraject.



**Actie**

Risicoanalyse actualiseren

Communicatieplan

**Stand van zaken 2025–2026**

**Anders ingericht.** De analyse wordt gezamenlijk met ODV en de ambtelijk opdrachtgevers opgepakt.

**Afgerond.** Het communicatieplan is in Q3 2026 vastgesteld.

**Stand van zaken en resultaten**

Het door de commissie benoemde momentum is benut. De scenarioverkenning heeft niet alleen geleid tot verdere analyse van de organisatie, maar uiteindelijk tot een duidelijke bestuurlijke keuze voor de toekomstige schaal en positionering van ODA.

Ook inhoudelijk zijn belangrijke stappen gezet. Het PVTH uitvoerings- en handhavingsbeleid is inmiddels door alle Achterhoekse gemeenten vastgesteld. De risicoanalyse is hiervan bewust losgekoppeld. Door de gekozen koers is het niet doelmatig om eerst binnen ODA een nieuwe risicomethodiek volledig te implementeren en deze vervolgens opnieuw met ODV te moeten harmoniseren. Daarom wordt de risicoanalyse als project binnen het programmteam voor de fusie opgepakt. ODA en ODV stemmen samen met de ambtelijk opdrachtgevers eerst de methodiek voor de risicoanalyse af. Vervolgens wordt een nieuwe gezamenlijke risicoanalyse opgesteld.

Deze gewijzigde route is ook in de PVTH-strategie vastgelegd: eerst wordt de uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld, waarna de risicoanalyse samen met ODV wordt geactualiseerd. De risicoanalyse moet in ieder geval vóór de fusie gereed zijn.

De nieuwe PVTH-strategie legt bovendien een basis voor een andere wijze van sturen. Waar de verantwoording traditioneel sterk was gericht op aantallen en financiën, maakt de nieuwe systematiek het mogelijk om aanvullend steeds meer te sturen op het resultaat en het effect van de inzet binnen de fysieke leefomgeving.

Ook het communicatieplan uit het oorspronkelijke plan van aanpak is uitgevoerd. Dit plan is in het derde kwartaal van 2026 vastgesteld en ondersteunt zowel de interne organisatieontwikkeling als de communicatie rondom de toekomstige fusie.

**Vervolg**

De aanbeveling is grotendeels gerealiseerd. De voornaamste resterende inhoudelijke opgave is het gezamenlijk ontwikkelen van de risicomethodiek en de daarop gebaseerde risicoanalyse. De overige veranderopgaven zijn inmiddels grotendeels verbonden aan de bredere ontwikkeling richting de fusie.

**2.4 Aanbeveling 4 – Breng meer structuur aan in de organisatie en leg zaken beter vast****Aanbeveling visitatiecommissie**

De pragmatische en flexibele cultuur van ODA werd door de commissie als kracht gezien. Tegelijkertijd constateerde zij dat verdere groei vraagt om meer structuur in processen, verantwoordelijkheden en besluitvorming. Ook vroeg de commissie aandacht voor samenwerking, leiderschap en andere soft skills.

Het plan van aanpak voorziet hiervoor onder ander in de doorontwikkeling vanuit kwaliteit, duidelijkere taken en rollen en verdere ontwikkeling van samenwerking en leiderschap.

**Actie**

Organisatiestructuur en dagelijkse sturing versterken

Taken en rollen verduidelijken

**Stand van zaken 2025–2026**

**Grotendeels gerealiseerd.** Er is een managementlaag ingericht en ODA werkt inmiddels met vijf teamleiders.

**In uitvoering.** De taken en verantwoordelijkheden van het management zijn vastgesteld. De verdere uitwerking van andere onderdelen van de organisatie volgt vanuit de vlootschouw en capaciteitsplanning.



**Actie**

Strategische personeelsontwikkeling  
 Werkprocessen standaardiseren  
 Kwaliteitssysteem en kwaliteitshandboek

**Stand van zaken 2025–2026**

**In ontwikkeling.** De bovengenoemde uitkomsten worden uiteindelijk geborgd in het strategisch personeelsplan.  
**Grotendeels gerealiseerd en doorlopend.** Zie ook aanbeveling 1.  
**In uitvoering.** Het project is ondergebracht bij het projectenbureau.

**Stand van zaken en resultaten**

De organisatiewijziging die begin 2024 is ingezet heeft een belangrijke verbetering gebracht in de interne aansturing. Door het toevoegen van een managementlaag (teamleiders) is de verhouding tussen het aantal medewerkers en leidinggevenden verbeterd en is meer ruimte ontstaan voor dagelijkse sturing, begeleiding en teamontwikkeling.

De visitatiecommissie zag deze ontwikkeling tijdens de visitatie al als een positieve stap die past bij een groeiende organisatie. De verdere organisatieontwikkeling wordt gefaseerd vormgegeven waarbij de directeur nadrukkelijk regie voert op het geheel.

Eerst worden via de vlootschouw en capaciteitsplanning de aanwezige kennis, kwaliteit, capaciteit en toekomstige behoefte in beeld gebracht. Vanuit deze basis wordt de taak- en rolverdeling binnen de teams, het management en de directie verder aangescherpt. Als laatste stap wordt dit formeel geborgd in het strategisch personeelsplan.

Hierdoor wordt voorkomen dat formele structuren worden vastgelegd voordat voldoende duidelijk is welke organisatie en capaciteit voor de komende jaren daadwerkelijk nodig zijn.

Het kwaliteitssysteem en het kwaliteitshandboek zijn als project bij het projectenbureau ondergebracht. Bij de uitwerking wordt aansluiting gezocht bij de landelijke ontwikkelingen vanuit Omgevingsdienst NL en de Kwaliteitscriteria 3.0.

Voor de procesmatige kant wordt aangesloten bij de ontwikkelingen die bij aanbeveling 1 zijn beschreven. Primaire processen zijn geactualiseerd en bij secundaire processen wordt steeds meer vooruitgelopen op de toekomstige integratie met ODV.

**Vervolg**

De aanbeveling is grotendeels gerealiseerd en bevindt zich voor een aantal onderdelen in de fase van verdere borging. De belangrijkste vervolgstappen zijn de capaciteitsplanning, het aanscherpen van taken en rollen, het strategisch personeelsplan en de afronding en implementatie van het kwaliteitssysteem.

**2.5 Aanbeveling 5 – Prioriteer en stuur scherper****Aanbeveling visitatiecommissie**

De visitatiecommissie constateerde dat ODA veel onderwerpen tegelijkertijd oppakte, maar minder consequent stuurde op vooraf bepaalde resultaten en afronding. De commissie adviseerde om scherper te prioriteren, vooraf duidelijk te maken wat moet worden bereikt en projectmatiger te werken.

Het plan van aanpak voorziet daarom in een projectmatige werkstructuur, meetbare resultaten en strategische prioritering.

**Actie**

Strategische prioriteiten bepalen  
 Meerjarige afdelingsplanning  
 Vertaling naar teamniveau

**Stand van zaken 2025–2026**

**Structureler ingericht.** Directie en management hebben strategische prioriteiten bepaald.  
**In ontwikkeling.** Iedere manager stelt een meerjarig afdelingsplan op.  
**In ontwikkeling.** Iedere teamleider stelt een eigen teamplan op.



| <b>Actie</b>                  | <b>Stand van zaken 2025–2026</b>                                                                                          |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Projectmatiger werken         | <b>Gerealiseerd en in verdere ontwikkeling.</b> Hiervoor is in Q3 2026 een intern projectenbureau ingericht.              |
| Voortgang beter kunnen volgen | <b>In ontwikkeling.</b> P&C, BI, volledige tijdregistratie en capaciteitsplanning leveren steeds meer sturingsinformatie. |

### **Stand van zaken en resultaten**

De wijze waarop ODA prioriteiten bepaalt wordt structureler ingericht. Directie en management werken gezamenlijk aan een organisatieplan waarin de inrichting, koers en toekomstvisie van ODA voor de periode tot aan de fusie worden samengebracht. De strategische prioriteiten zijn bepaald en vastgelegd.

Iedere manager vertaalt deze koers vervolgens naar een meerjarig afdelingsplan. De teamleiders werken de doelen en prioriteiten verder uit in afzonderlijke teamplannen.

De capaciteitsplanning zoals beschreven bij aanbeveling 4 ondersteunt deze werkwijze. Hierdoor kan beter worden beoordeeld welke ambities uitvoerbaar zijn en welke activiteiten voorrang moeten krijgen wanneer niet alles tegelijkertijd kan worden opgepakt.

Ook het projectenbureau speelt hierin een belangrijke rol. Grotere en organisatiebrede ontwikkelopgaven worden daarmee explicieter voorzien van een opdracht, beoogd resultaat, planning, verantwoordelijkheden en beschikbare capaciteit.

De vernieuwde P&C-cyclus en BI-rapportages ondersteunen eveneens deze ontwikkeling. Hiermee ontstaat een steeds beter inzicht in de relatie tussen wat is gepland, welke capaciteit beschikbaar is, welke middelen worden ingezet en wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

### **Vervolg**

De basis voor scherper prioriteren en sturen is ingericht. De komende periode ligt de nadruk op het verder ontwikkelen van het organisatieplan, de afdelingsplannen en teamplannen en het structureel gebruiken daarvan bij de planning en bijsturing van de organisatie.

## **2.6 Aanbeveling 6 – Breng elkaar in positie**

### **Aanbeveling visitatiecommissie**

De visitatiecommissie constateerde dat ODA, bestuur en ambtelijk opdrachtgevers elkaars positie onvoldoende benutten. Ambtelijk opdrachtgevers werden niet altijd tijdig betrokken bij de voorbereiding van vergaderingen van het algemeen bestuur en konden daardoor hun bestuurders niet altijd tijdig voorzien van relevante informatie. Omgekeerd kon ODA daardoor onvoldoende gebruikmaken van lokale kennis en inzichten.

Het plan van aanpak voorzag daarom in intensievere gezamenlijke en individuele overleggen, betere voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming en periodieke themabijeenkomsten.

| <b>Actie</b>                              | <b>Stand van zaken 2025–2026</b>                                            |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Overlegstructuur intensiveren             | <b>Gerealiseerd en structureel ingebed.</b>                                 |
| Ambtelijk opdrachtgevers eerder betrekken | <b>Gerealiseerd en doorlopend.</b>                                          |
| Financiële afstemming verbeteren          | <b>Gerealiseerd.</b> Financieel specialisten zijn nadrukkelijker betrokken. |
| Themabijeenkomsten organiseren            | <b>Geïmplementeerd.</b> Zowel bestuurlijk als ambtelijk.                    |
| Bestuurlijke voorbereiding verbeteren     | <b>Structureel verbeterd.</b>                                               |



## Stand van zaken en resultaten

De overlegstructuur tussen ODA, ambtelijk opdrachtgevers, financieel specialisten en bestuur is in de afgelopen periode geïntensiveerd en de onderlinge afstemming is daadwerkelijk verbeterd.

Onderwerpen worden eerder in het proces besproken. Hierdoor hebben ambtelijk opdrachtgevers meer gelegenheid om lokale inzichten in te brengen en kunnen zij hun bestuurders tijdig informeren over ontwikkelingen en keuzes die eraan komen.

Ook de financieel specialisten van de deelnemers zijn nadrukkelijker betrokken. Dit is met name zichtbaar in de ontwikkeling van de nieuwe P&C-cyclus en de actualisatie van de financiële uitgangspunten van ODA. Daardoor wordt eerder verbinding gelegd tussen inhoudelijke ontwikkelingen en de financiële consequenties daarvan.

Daarnaast zijn de in het plan van aanpak opgenomen themabijeenkomsten ingevoerd. Zowel in bestuurlijke als ambtelijke overleggen worden inhoudelijke thema's uitgediept. Daarmee ontstaat meer ruimte voor kennisdeling, gezamenlijke beeldvorming en discussie over dilemma's voordat formele besluitvorming nodig is.

Deze overlegstructuur vormt tevens een belangrijke basis voor de volgende fase. Het fusietraject vraagt om vroegtijdige afstemming tussen organisatie, ambtelijk opdrachtgevers en bestuur over inhoudelijke, financiële en organisatorische vraagstukken.

## Vervolg

De aanbeveling is grotendeels gerealiseerd en structureel onderdeel geworden van de werkwijze. De nadruk ligt nu op het vasthouden van deze verbeterde samenwerking en het benutten ervan bij de verdere voorbereiding op de fusie.

## 2.7 Aanbeveling 7 – Laat alle deelnemers hun verantwoordelijkheid nemen

### Aanbeveling visitatiecommissie

De laatste aanbeveling richt zich nadrukkelijk op de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling. De visitatiecommissie constateerde in het bijzonder dat provincie Gelderland op dat moment beperkt zichtbaar was als mede-eigenaar van ODA. Daarnaast adviseerde zij de deelnemers te bezien of het takenpakket kon bijdragen aan een grotere en robuustere organisatie.

Het plan van aanpak voorzag daarom in versterking van de betrokkenheid van de provincie en in het onderzoeken van de relatie tussen het takenpakket en de robuustheid van de organisatie.

### Actie

Betrokkenheid provincie Gelderland versterken  
Verantwoordelijkheid deelnemers voor robuustheid agenderen  
Relatie tussen taken, capaciteit en middelen onderzoeken  
Gezamenlijk eigenaarschap versterken

### Stand van zaken 2025–2026

**Duidelijk gerealiseerd.** De provincie is actief betrokken bij de ontwikkel- en fusieopgave.

**Gerealiseerd.** Dit is nadrukkelijk meegenomen in de scenarioverkenning.

**Onderdeel geworden van de bredere verkenning en begrotingsontwikkeling.**

**In uitvoering en steeds nadrukkelijker zichtbaar.**

## Stand van zaken en resultaten

De verantwoordelijkheid van de deelnemers voor de robuustheid van ODA is nadrukkelijk meegenomen in de scenarioverkenning in zomer 2025. Daarmee is robuustheid steeds meer als een gezamenlijke opgave van organisatie, bestuur en ambtelijk opdrachtgevers benaderd.

De positie van provincie Gelderland is daarbij duidelijk veranderd. De provincie is actief betrokken bij de stappen die sinds de verkenning zijn gezet en positioneert zich nadrukkelijker als mede-eigenaar van de gemeenschappelijke regeling.



Deze betrokkenheid is onder andere zichtbaar geweest bij de scenarioverkenning, de koersbepaling, de intentieverklaring en bij de financiële ontwikkeling van ODA via de Begrotingswijziging 2026 en Begroting 2027. Daarnaast is vanuit de provincie een bijdrage aan de fusiekosten toegezegd.

De oorspronkelijk voorgenomen afzonderlijke analyse naar mogelijke taakoverdracht heeft in de praktijk een bredere invulling gekregen binnen de scenarioverkenning en de financiële ontwikkeling van ODA. Daarbij wordt steeds meer gekeken naar de samenhang tussen het takenpakket, de beschikbare capaciteit, kwaliteit en financiële middelen.

Dat is ook terug te zien in de begrotingsactualisatie. Structurele werkzaamheden die feitelijk al door ODA werden uitgevoerd zijn beter in de financiële basis van de organisatie opgenomen.

In de volgende fase wordt het gezamenlijke eigenaarschap nog belangrijker. De ontwikkeling naar één nieuwe omgevingsdienst vraagt niet alleen iets van ODA en ODV, maar ook van de deelnemers die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke, inhoudelijke en financiële randvoorwaarden.

### **Vervolg**

De aanbeveling is duidelijk opgepakt. De belangrijkste opgave voor de komende periode is het verder vasthouden en borgen van het gezamenlijke eigenaarschap bij de voorbereiding op de toekomstige gemeenschappelijke regeling.

## **3. Overkoepelend beeld**

Terugkijkend op de periode 2025–2026 kan worden geconcludeerd dat de aanbevelingen uit de visitatie breed zijn opgepakt.

Op sommige onderdelen zijn de acties vrijwel overeenkomstig het oorspronkelijke plan van aanpak uitgevoerd. Op andere onderdelen heeft de gekozen koers richting fusie geleid tot een andere volgorde of een andere wijze van uitvoering.

Daarbij is geen sprake van het loslaten van de oorspronkelijke ontwikkelopgave. Juist doordat het toekomstperspectief van ODA duidelijker is geworden kan bij nieuwe ontwikkelingen gericht worden afgewogen wat ODA zelf moet realiseren en wat beter direct gezamenlijk met ODV kan worden opgepakt.

De belangrijkste ontwikkelingen in de afgelopen periode zijn:

- de bestuurlijke keuze voor een gezamenlijke toekomst met ODV;
- de verdere doorgroei van ODA naar een robuuste gelijkwaardige fusiepartner;
- een realistischer financiële basis (begrotingswijziging 2026);
- versterking van de management- en organisatiestructuur;
- een geactualiseerde P&C-cyclus;
- intensievere bestuurlijke en ambtelijke samenwerking;
- actualisatie en vastlegging van primaire werkprocessen;
- verdere ontwikkeling van kwaliteitszorg;
- inrichting van het interne projectenbureau;
- verdere ontwikkeling van data en BI;
- vaststelling van de PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie;
- de ontwikkeling naar organisatie-, afdelings- en teamplannen;
- en een actievere invulling van het eigenaarschap door de deelnemers.

Daarmee is een groot deel van de verbeterpunten uit de visitatie inmiddels onderdeel geworden van de reguliere organisatieontwikkeling van ODA. Andere punten lopen door in de voorbereiding op de gezamenlijke organisatie met ODV.



## 4. Monitoring en vervolg

In het oorspronkelijke plan van aanpak was voorzien dat de voortgang periodiek zou worden gevolgd en dat op basis daarvan zou worden bepaald welke vervolgstappen nodig zijn.

Door de koersontwikkeling sinds 2025 krijgt deze monitoring vanaf eind 2026 een logisch vervolg.

*Het visitatierapport uit 2024, het huidige plan van aanpak en de stand van zaken van de uitgevoerde acties vormen eind 2026 gezamenlijk het vertrekpunt voor de nulmeting ter voorbereiding op de fusie met ODV.*

De uitkomsten van deze nulmeting worden vervolgens opgenomen in het meerjarenplan dat toewerkt naar de fusie. Daarmee worden de nog resterende acties uit de visitatie niet afzonderlijk naast het fusietraject voortgezet, maar opgenomen in één samenhangende ontwikkellijn.

De monitoring verschuift daarmee geleidelijk van het volgen van afzonderlijke aanbevelingen voor ODA naar het volgen van de gezamenlijke ontwikkeling van ODA en ODV.

Op deze manier blijven de bevindingen uit de visitatie herkenbaar onderdeel van de verdere professionalisering, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat verschillende verbeter- en ontwikkelprogramma's naast elkaar blijven bestaan.

Het meerjarenplan vormt daarmee het vervolg op het huidige plan van aanpak en het kader waarbinnen beide organisaties stapsgewijs toewerken naar de toekomstige *Omgevingsdienst Veluwe-Achterhoek*.





## Voorstel aan het Algemeen Bestuur

|                       |                          |
|-----------------------|--------------------------|
| Datum voorstel:       | 16 september 2026        |
| Datum AB-vergadering: | 7 oktober 2026           |
| Behandeld door:       | R. Reinders en E. Jansen |
| Directeur ODA:        | J. Verstand              |

**Onderwerp:**

*Protocol incidentele mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek*

**Voorstel:**

Uw bestuur wordt voorgesteld het Protocol incidentele mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek vast te stellen.

**Bijlage(n):**

1. Protocol incidentele mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek

**Toelichting**

De ODA voert namens haar deelnemers taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering. Daarbij kan in een concreet dossier verschil van inzicht ontstaan tussen de ODA en een deelnemende gemeente over de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid.

Het protocol legt vast hoe in die situaties wordt gehandeld. Uitgangspunt is dat verschillen van inzicht eerst ambtelijk, vervolgens op managementniveau of uiteindelijk op directie- en zo nodig bestuurlijk niveau worden besproken. Daarmee wordt voorkomen dat een verschil van inzicht direct leidt tot intrekking van het mandaat.

Incidentele zaakgerichte mandaatintrekking blijft mogelijk, maar alleen als uitzonderlijk sluitstuk. Daarvoor is een expliciet besluit van het college van burgemeester en wethouders nodig. De ODA neemt daarna voor de ingetrokken bevoegdheid geen besluiten meer namens het college.

Het protocol wijzigt geen mandaatbesluiten, dienstverleningsovereenkomsten, werkprogramma's of afspraken uit de gemeenschappelijke regeling. Het protocol legt uitsluitend de werkwijze vast voor de ODA en haar deelnemers bij verschillen van inzicht in individuele dossiers.



## Protocol incidentele mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek



Omgevingsdienst  
**Achterhoek**

## **Protocol incidentele mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek**

### **1. Inleiding en doel**

De Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) voert voor haar deelnemers taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering. Voor een deel van deze taken verlenen de deelnemers mandaat, volmacht of machtiging aan de directeur van de ODA.

Dit protocol beschrijft hoe de ODA omgaat met situaties waarin verschil van inzicht ontstaat tussen de ODA en een deelnemende gemeente over de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid.

Het protocol heeft tot doel:

- de professionele en onafhankelijke taakuitoefening van de ODA te waarborgen;
- de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuursorgaan te respecteren;
- verschillen van inzicht zorgvuldig en transparant te behandelen;
- duidelijk te maken wanneer een deelnemende gemeente zelf een besluit neemt;
- te borgen dat incidentele zaakgerichte mandaatintrekking of teruggave alleen als sluitstuk wordt toegepast.

Dit protocol ziet op individuele dossiers. Het ziet niet op algemene wijzigingen in mandaat, dienstverlening, taakuitvoering of de deelname aan de gemeenschappelijke regeling.

### **2. Uitgangspunten**

Het bevoegde bestuursorgaan blijft bestuurlijk en juridisch verantwoordelijk voor besluiten die namens hem in mandaat worden genomen. Mandaat verandert niet wie het bevoegd gezag is.

ODA voert haar taken uit vanuit vakinhoudelijke deskundigheid, objectiviteit en professionele onafhankelijkheid. Daarbij handelt zij binnen de kaders van wet- en regelgeving, vastgesteld beleid, de opdracht van de deelnemer en het verleende mandaat.

Een verschil van inzicht tussen de ODA en een deelnemende gemeente hoeft niet te betekenen dat één van beide partijen juridisch onjuist handelt.

Binnen wettelijke kaders kan bestuurlijke afwegingsruimte bestaan. Die ruimte moet echter onderscheiden worden van situaties waarin een voorgenomen besluit naar het oordeel van de ODA incorrect, juridisch niet houdbaar of onrechtmatig is.

De ODA werkt niet mee aan mandaatuitoefening van besluiten waarvan zij gemotiveerd van oordeel is dat deze in strijd zijn met wet- en regelgeving.

Incidentele zaakgerichte mandaatintrekking is juridisch mogelijk, maar uitzonderlijk. Het is geen regulier sturingsinstrument en wordt niet gebruikt om de professionele beoordeling van de ODA te omzeilen.

### **3. Wanneer wordt dit protocol toegepast?**

Dit protocol wordt toegepast wanneer in een concreet dossier verschil van inzicht ontstaat over de uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid.

Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als:

- een deelnemende gemeente een advies van de ODA niet wil volgen;
- verschil van inzicht bestaat over vergunningverlening, toezicht of handhaving;
- een dossier aanzienlijke bestuurlijke, juridische, politieke of maatschappelijke impact heeft;
- het bevoegde bestuursorgaan een andere afweging wil maken dan de ODA adviseert;
- ODA meent dat een voorgenomen besluit juridisch kwetsbaar of onrechtmatig is;
- een deelnemende gemeente overweegt om in een specifieke zaak zelf te besluiten of het mandaat voor die zaak in te trekken.

#### **4. Escalatielijn bij verschil van inzicht**

Verschillen van inzicht worden zo vroeg mogelijk besproken op het niveau waarop zij ontstaan. De behandelend medewerker bespreekt het verschil eerst met de contactpersoon van de deelnemende gemeente. Daarbij worden de feiten, het juridisch kader, de risico's en mogelijke alternatieven besproken.

Als het verschil van inzicht niet wordt opgelost, wordt het onderwerp opgeschaald naar managementniveau. De betrokken teamleider van de ODA bespreekt het dossier met de ambtelijk opdrachtgever of een andere aangewezen vertegenwoordiger van de deelnemende gemeente.

Blijft het verschil bestaan, dan wordt de manager betrokken. De manager overlegt met de ambtelijk opdrachtgever of een andere daartoe aangewezen vertegenwoordiger van de deelnemende gemeente. In dit overleg wordt bepaald of het verschil van inzicht kan worden opgelost binnen het bestaande mandaat of dat bestuurlijke bespreking nodig is.

Als ook op managementniveau geen oplossing wordt bereikt zal de kwestie worden opgeschaald naar de directeur van de ODA. De directeur treedt in overleg met de gemeentesecretaris, de inhoudelijk betrokken wethouder milieu en/of burgemeester van de deelnemende gemeente. In dit overleg worden de bestuurlijke, juridische en uitvoeringsrisico's expliciet besproken en wordt beoordeeld of het dossier alsnog binnen het bestaande mandaat kan worden afgehandeld of dat het bevoegde bestuursorgaan zelf een besluit moet nemen dan wel een incidentele zaakgerichte mandaatintrekking aan de orde is.

Wanneer het dossier bestuurlijk gevoelig is of belangrijke juridische, politieke of maatschappelijke gevolgen kan hebben wordt het dossier bestuurlijk besproken. De ODA legt daarvoor de relevante feiten, het juridisch kader, de risico's en haar advies schriftelijk vast.

#### **5. Mogelijke uitkomsten**

Een verschil van inzicht kan op verschillende manieren worden afgerond. De eerste mogelijkheid is dat de ODA en de deelnemende gemeente overeenstemming bereiken. De ODA handelt het dossier dan verder af binnen het bestaande mandaat.

De tweede mogelijkheid is incidentele zaakgerichte mandaatintrekking. Daarvan is sprake wanneer het bevoegde bestuursorgaan het mandaat voor één concreet dossier of een duidelijk afgebakend onderdeel daarvan intrekt. De ODA neemt in dat geval voor die bevoegdheid geen besluit meer namens het bevoegde bestuursorgaan en zal de verdere uitvoering van het dossier overlaten aan de desbetreffende gemeente of provincie Gelderland.

Wanneer de ODA gemotiveerd van oordeel is dat een voorgenomen besluit in strijd is met wet- of regelgeving, brengt zij daarover een schriftelijk advies uit. In dat geval neemt het bevoegde bestuursorgaan het besluit zelf en verleent de ODA geen mandaatuitoefening aan dat besluit.

#### **6. Incidentele zaakgerichte mandaatintrekking**

Incidentele zaakgerichte mandaatintrekking wordt alleen toegepast bij één concrete zaak.

Voor intrekking van het mandaat in een specifiek incidenteel geval is een expliciet besluit van het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeente vereist. Het college besluit daarbij dat het de betreffende bevoegdheid in die concrete zaak zelf uitoefent en dat de ODA voor die bevoegdheid geen besluit meer namens het college neemt.

Uit het collegebesluit blijkt in ieder geval:

- om welke zaak het gaat;
- welke bevoegdheid of procedurestap het betreft;
- vanaf welke datum de intrekking geldt;
- wat de reden is voor de intrekking;
- dat de intrekking uitsluitend geldt voor deze specifieke zaak;
- welke rol de ODA na de intrekking nog heeft.

Totdat dit besluit genomen wordt, gaat de ODA door met haar werkzaamheden volgens de afgesproken werkprocessen. Het is dan ook belangrijk dat dit besluit niet te lang op zich laat wachten, aangezien hier vaak ook termijnen aan vastzitten die gevolgd moeten worden.

Na ontvangst van het collegebesluit zorgt de directeur ervoor dat de betrokken medewerkers worden geïnformeerd en dat de ODA voor de ingetrokken bevoegdheid geen besluiten meer namens het college neemt.

De ODA draagt de relevante dossierinformatie over aan de deelnemende gemeente op de wijze die met die gemeente is afgesproken. De verdere behandeling, communicatie met betrokkenen, bestuurlijke informatievoorziening en archivering vinden plaats volgens de eigen werkwijze en verantwoordelijkheden van de betreffende gemeente.

## **7. Incidentele zaakgerichte teruggave van de mandaatuitoefening**

Ook ODA kan in een concrete zaak besluiten de uitoefening van het mandaat voor die zaak terug te geven aan het bevoegde bestuursorgaan. Van deze mogelijkheid wordt alleen bij uitzondering gebruikgemaakt, bijvoorbeeld wanneer de ODA gemotiveerd van oordeel is dat zij de betreffende bevoegdheid in de concrete omstandigheden niet op verantwoorde wijze in mandaat kan uitoefenen.

Voor een incidentele zaakgerichte teruggave wordt dezelfde overleg- en escalatielijn gevolgd als hiervoor in dit protocol is beschreven. De teruggave vindt pas plaats nadat het verschil van inzicht achtereenvolgens op het daarvoor aangewezen ambtelijke, management- en zo nodig bestuurlijke niveau is besproken en niet tot een oplossing heeft geleid.

De directeur van de ODA stelt het bevoegde bestuursorgaan schriftelijk en gemotiveerd in kennis van de teruggave. Daarbij wordt in ieder geval vermeld om welke zaak en bevoegdheid of procedurestap het gaat, vanaf welk moment de ODA de betreffende bevoegdheid niet langer in mandaat uitoefent en welke rol de ODA eventueel nog in het dossier vervult.

ODA draagt de relevante dossierinformatie vervolgens over aan de deelnemende gemeente. Het bevoegde bestuursorgaan draagt vanaf dat moment zelf zorg voor de verdere besluitvorming. De teruggave heeft uitsluitend betrekking op de incidentele zaak en brengt geen wijziging mee in het algemene mandaat of de overige taakuitoefening door de ODA.

## **8. Kennisgeving aan het algemeen bestuur**

Wanneer een college van burgemeester en wethouders besluit om in een specifieke zaak het mandaat van de ODA in te trekken, wordt dit besluit door de ODA ter kennisgeving aan het algemeen bestuur voorgelegd.

De kennisgeving vindt plaats in een openbare vergadering van het algemeen bestuur. Naast het besluit wordt tevens vermeld:

- welke deelnemende gemeente het besluit heeft genomen;
- dat sprake is van incidentele zaakgerichte mandaatintrekking;
- op welk type zaak of bevoegdheid de intrekking betrekking heeft;
- welke rol de ODA eventueel nog vervult.

De kennisgeving is niet bedoeld om het besluit van het college te heroverwegen of goed te keuren. Het college blijft als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het besluit. De kennisgeving dient om het algemeen bestuur te informeren over het gebruik van dit uitzonderlijke instrument en om zicht te houden op de onafhankelijke, professionele en uniforme taakuitoefening van de ODA.

Voor zover openbaarmaking van dossierinformatie niet mogelijk of wenselijk is vanwege privacy, procesbelang of vertrouwelijkheid wordt de kennisgeving beperkt tot de bestuurlijk noodzakelijke informatie.

## **9. Vastlegging door de Omgevingsdienst Achterhoek**

ODA legt intern vast dat dit protocol is toegepast. Daarbij worden in ieder geval de aard van het verschil van inzicht, de betrokken deelnemende gemeente, het type zaak, de gevolgde overleglijn, het advies van de ODA en de uiteindelijke uitkomst geregistreerd.

Deze interne vastlegging is bedoeld voor kwaliteitsbewaking, bestuurlijke verantwoording en signalering van mogelijke druk op de onafhankelijke taakuitoefening. De ODA sluit voor overdracht, dossierbeheer, communicatie en archivering aan bij de afspraken en werkwijze van de betreffende deelnemende gemeente.

## **10. Escalatie bij risico voor onafhankelijke taakuitoefening**

Als de directeur oordeelt dat een verschil van inzicht, instructie of mandaatintrekking mogelijk afbreuk doet aan de onafhankelijke of professionele taakuitoefening van de ODA informeert de directeur het dagelijks bestuur.

Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij herhaalde mandaatintrekkingen, intrekking na een negatief juridisch of technisch advies, intrekking na een voorgenomen handhavingsbesluit of signalen dat wettelijke normen onvoldoende worden betrokken.

Het dagelijks bestuur kan hierover bestuurlijk overleg voeren met de betreffende deelnemende gemeente of het onderwerp agenderen voor het algemeen bestuur. Escalatie is niet bedoeld om de bevoegdheid van het college te blokkeren, maar om de governance, transparantie, uniformiteit en onafhankelijkheid van de VTH-uitvoering te bewaken.

## **11. Evaluatie**

Het dagelijks bestuur informeert het algemeen bestuur periodiek over de toepassing van dit protocol. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op het aantal gevallen waarin sprake was van verschil van inzicht, het aantal gevallen waarin het bevoegde bestuursorgaan zelf heeft besloten en het aantal incidentele zaakgerichte mandaatintrekkingen.

Dit protocol wordt twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd of eerder als het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur of de directeur daartoe aanleiding ziet.

## **12. Slotbepaling**

Dit protocol wordt aangehaald als:

*Protocol omgaan met verschillen van inzicht bij mandaatuitoefening en incidentele zaakgerichte mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek*

Het protocol treedt in werking op de dag na vaststelling door het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst Achterhoek.

## Bijlage: Voorbeeld intrekkingbesluit incidentele zaakgerichte mandaatintrekking

### Collegebesluit

**Onderwerp:** Incidentele zaakgerichte intrekking mandaat Omgevingsdienst Achterhoek voor [zaaknaam / zaaknummer]

**Het college van burgemeester en wethouders van [gemeente],**

gelezen het voorstel van [afdeling/team] van [datum];

gelet op:

- afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht;
- het Mandaatbesluit Omgevingsdienst Achterhoek [jaartal/gemeente];
- de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek;
- paragraaf 5.4 van de PVTH uitvoerings- en handhavingsstrategie ODA 2026
- het Protocol omgaan met verschillen van inzicht bij mandaatuitoefening en incidentele zaakgerichte mandaatintrekking Omgevingsdienst Achterhoek;

### overwegende dat:

1. het college bevoegd gezag is voor [omschrijving bevoegdheid, bijvoorbeeld: het beslissen op een aanvraag om omgevingsvergunning / het nemen van een handhavingsbesluit / het beslissen op een handhavingsverzoek] met betrekking tot [locatie/inrichting/activiteit];
2. het college bij Mandaatbesluit Omgevingsdienst Achterhoek [jaartal] mandaat, en voor zover van toepassing volmacht en/of machtiging, heeft verleend aan de directeur van de Omgevingsdienst Achterhoek;
3. dit mandaat mede kan worden uitgeoefend in ondermandaat, voor zover het mandaatbesluit daarin voorziet;
4. in de specifieke zaak [zaaknaam/zaaknummer] verschil van inzicht is ontstaan over [korte omschrijving onderwerp];
5. hierover overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en de Omgevingsdienst Achterhoek overeenkomstig het Protocol omgaan met verschillen van inzicht bij mandaatuitoefening en incidentele zaakgerichte mandaatintrekking;
6. het college in deze specifieke zaak zelf de bestuurlijke afweging wil maken en zelf het besluit wil nemen;
7. het daarom noodzakelijk wordt geacht om het aan de directeur van de Omgevingsdienst Achterhoek verleende mandaat voor deze specifieke zaak incidenteel en zaakgericht in te trekken;
8. deze intrekking uitsluitend betrekking heeft op de hieronder omschreven specifieke zaak en geen wijziging inhoudt van het algemene mandaatbesluit, de dienstverleningsovereenkomst, het werkprogramma of de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek;

### besluit:

1. Het aan de directeur van de Omgevingsdienst Achterhoek verleende mandaat, inclusief eventueel ondermandaat en voor zover van toepassing volmacht en/of machtiging, incidenteel en zaakgericht in te trekken voor de volgende specifieke zaak: [omschrijving zaak, zaaknummer, locatie, inrichting, activiteit, procedure en betrokken bevoegdheid].
2. Te bepalen dat deze intrekking uitsluitend geldt voor: [omschrijving bevoegdheid of procedurestap, bijvoorbeeld: het nemen van het primaire besluit / het beslissen op bezwaar / het nemen van een handhavingsbesluit / het beslissen op een handhavingsverzoek / het voeren van verweer / het verrichten van bijbehorende procedurele handelingen].
3. Te bepalen dat het college de onder besluitpunt 1 en 2 bedoelde bevoegdheid in deze specifieke zaak zelf uitoefent.
4. Te bepalen dat de Omgevingsdienst Achterhoek vanaf [datum] voor de onder besluitpunt 1 en 2 genoemde bevoegdheid geen besluiten meer namens het college neemt.

5. De directeur van de Omgevingsdienst Achterhoek schriftelijk te informeren over dit besluit en te verzoeken de relevante dossierinformatie over te dragen aan:  
[naam, functie, afdeling, contactgegevens].
6. Te bepalen dat de verdere behandeling van de zaak, communicatie met betrokkenen, bestuurlijke informatievoorziening en archivering plaatsvinden volgens de eigen werkwijze en verantwoordelijkheid van de gemeente [gemeente].
7. Te bepalen dat dit besluit in werking treedt op [datum].
8. Vast te stellen dat dit besluit geen gevolgen heeft voor het algemene Mandaatbesluit Omgevingsdienst Achterhoek [jaartal], overige aan de Omgevingsdienst Achterhoek verleende mandaten, de dienstverleningsovereenkomst, het werkprogramma of deelname aan de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Achterhoek.
  - Aldus besloten in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van [gemeente] van [datum].

De secretaris,

[naam]

De burgemeester,

[naam]

22 343            Handhaving milieuwetgeving

28 663            Milieubeleid

Nr. 453            Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2026

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). Deze brief belicht drie onderwerpen rond de aanpak van milieucriminaliteit: de politiemilieutaak, de oplevering van het ‘Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen’ en de toezegging over het verkennend onderzoek naar een landelijk expertisecentrum milieucriminaliteit.<sup>1</sup> Vervolgens gaat deze brief in op het provinciaal onderzoek naar het interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht, de voortgang van het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu en de eindbeoordeling robuuste omgevingsdiensten. Tot slot informeert deze brief u over de stand van zaken van het Programma Digitalisering VTH. De genoemde toezegging wordt met deze brief als afgedaan beschouwd.

### **Politiemilieutaak**

De politie zet sinds 2022 in op verbeteringen binnen de milieuopsporing. In het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP VTH) zijn afspraken gemaakt, zoals over het op orde brengen van de capaciteit bij politie voor de opsporing van milieucriminaliteit. Deze afspraken zijn verankerd in de landelijke strategie van de politie op de aanpak van milieucriminaliteit (Politiemilieutaak 2.0). In 2025 evalueerden de politie en het Openbaar Ministerie (OM) deze landelijke strategie. Hieruit kwam naar voren dat de samenwerking tussen politie en OM is verbeterd en het weglekken van capaciteit uit de milieurechercheteams afneemt. Wel blijkt dat stevige verbetering nodig is om de structurele bezetting en de intelligencepositie van de milieurechercheteams op orde te krijgen. De politie is daarom in 2026 gestart met een verbetertraject waarin zij inzet op meer landelijke regie in de organisatie en uitvoering van de aanpak van milieucriminaliteit.

Voor de vervolgstappen is het van belang dat de versterking van de politiemilieutaak wordt afgestemd en goed aansluit op het VTH-stelsel milieu. Deze ontwikkeling wordt, mede door het ministerie van JenV, nauwlettend in de gaten gehouden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 22 343 en 22 663, nr. 429

### **Oplevering ‘Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen’**

Met deze brief ontvangt de Kamer het onderzoeksrapport ‘Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen’ (bijlage 1). Deze rapportage is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uitgevoerd en bevat een onderzoek naar de wijze waarop de Wet Bibob wordt ingezet bij het verlenen van milieuvergunningen. Hoewel de wet al geruime tijd op milieuvergunningen kan worden toegepast, blijkt uit signalen uit de praktijk dat de toepassing ervan achterblijft ten opzichte van andere terreinen en dat mogelijk niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt. Onderzocht is of er effectiever gebruik zou kunnen worden gemaakt van de Wet Bibob in de aanpak van milieucriminaliteit. In algemene zin concludeert het onderzoek dat de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen relatief beperkt is bij gemeenten, terwijl provincies de wet structureler op dit terrein inzetten. Ook concludeert het rapport dat er in beginsel ruimte bestaat voor een meer structurele en beleidsmatig verankerde toepassing van het instrument door rijkspartijen. Het kabinet verkent samen met betrokken partners hoe vorm te geven aan de opvolging van het onderzoek. De Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2027.

### **Verkenkend onderzoek landelijk expertisecentrum aanpak milieucriminaliteit**

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport ‘Onderzoek Landelijk Expertisecentrum Milieucriminaliteit’ is in de Kamerbrief van juli 2025 toegezegd dat de Kamer nader geïnformeerd wordt over de opvolging van dit onderzoek.<sup>2</sup> Een van de uitkomsten uit het onderzoek was dat er geen apart instituut moet komen, maar dat een landelijk expertisecentrum (LEC) ingericht moet worden binnen bestaande structuren of organisaties. In het algemeen geeft het onderzoek aan dat ingezet moet worden op het beter delen van informatie, kennis en expertise in de VTH-keten en formuleert hiervoor drie scenario’s.

Het eerste scenario richt zich op de Strategische Milieukamer (SMK). In dit scenario wordt het LEC ingericht bij het stafbureau van de SMK. In die hoedanigheid vormen de experts van het LEC een schakelfunctie. Zij zorgen voor één landelijke plek waar ontwikkelingen, knelpunten en geleerde lessen met betrekking tot de aanpak van milieucriminaliteit bij elkaar komen. Deze schakelfunctie brengt gezaghebbende kennis en expertise over milieucriminaliteit op landelijk niveau samen. Het tweede scenario richt zich meer op de uitvoering. Het doel van dit scenario is om kennis, informatie en expertise in de uitvoering te versterken bij de bestaande organisaties (de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)). Dit kan bijvoorbeeld gaan om informatiedeling in

---

<sup>2</sup> Kamerstukken 22 343 en 22 663, nr. 429

specifieke casussen of om het delen van ervaringen met complexe problematiek. Het derde scenario betreft de aansluiting van een LEC bij de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) en het genereren van meer aandacht voor milieucriminaliteit daarbinnen. Het doel van dit scenario is het stimuleren van informatie- en kennisdeling op regionaal niveau, zoals bijvoorbeeld het toevoegen van milieucriminaliteit als landelijk thema voor de RIEC's.

Het ministerie van IenW verkent met de betrokken partners of het expertisecentrum bij wijze van experiment binnen de SMK kan worden opgezet (scenario 1) om zodoende ervaring op te doen met hoe het expertisecentrum het beste van toegevoegde waarde kan zijn. Op dit moment wordt het staf- en expertisebureau van de SMK vormgegeven ter ondersteuning van de wettelijke taken van de SMK. De inrichting van het LEC sluit aan bij het op te richten bureau door hier ook de experts van het LEC onder te brengen.

#### **Provinciaal onderzoek interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht**

De interprovinciale vakgroep interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht (IBT-O) heeft met subsidie vanuit het ministerie van IenW onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden om provinciaal interbestuurlijk toezicht op omgevingsrecht (IBT) te versterken. Het onderzoek, dat is uitgevoerd door Arena Consulting, is afgelopen maart in de bestuurlijke adviescommissie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) besproken en vastgesteld (bijlage 2).

In het rapport onderkennen provincies dat de uitvoering van IBT nu knelpunten kent. Zo zijn er verschillen tussen provincies in de aanpak van het toezicht. Sommige provincies zien hun rol als kritische vriend, anderen meer als juridische handhaver. Daarnaast verschillen oordeelsvorming en interventies in mate van onderbouwing: van heldere toetsingsmethodiek en structurele leerinterventies tot een meer impliciete en minder gestandaardiseerde praktijk. Deze verschillen kunnen leiden tot rechtsonzekerheid bij gemeenten en een ongelijke druk tussen gemeenten voor de mate waarin zij door hun provincie gecontroleerd worden. De provincies spreken daarom de wens uit om te werken aan uniformering, zodat een versterkt IBT-O binnen de bestaande wettelijke kaders kan bijdragen aan slagvaardiger, effectiever en maatschappelijk relevant toezicht.

Het rapport biedt bouwstenen, scenario's en handvatten voor de verdere ontwikkeling en versterking van het IBT door provincies, maar vraagt nog om nadere uitwerking in bestuurlijk gedragen en concreet uitvoerbare acties. Een interprovinciale vakgroep van het IBT-O begeleidt de verdere uitwerking. Deze vakgroep gaat dit jaar aan de slag met het opstellen van een basis voor een gezamenlijk toetsingskader en beoordelingscriteria voor IBT-O en brengt de

benodigde personele capaciteit in kaart. In het najaar van 2026 zal over de concrete uitwerking besluitvorming door de provincies plaatsvinden. Vervolgens zal de beoogde implementatie van de kaders en criteria plaatsvinden.

Het IBT-O is een zeer belangrijk onderdeel van het VTH-stelsel milieu. Het verticale toezicht van provincies op gemeenten levert een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaak. Samen met de ILT wordt er gewerkt aan de versterking van het IBT-O van het Rijk op de provincies. Hiervoor is er nauw contact met de provincies. Door samen op te trekken in de versterking van IBT-O, kan de uitvoering van het verticale toezicht stelselbreed wordt versterkt.

### **Voortgang Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu**

Met de Kamerbrief van 19 december jl. heeft mijn ambtsvoorganger u geïnformeerd over de voortgang van het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu.<sup>3</sup> Op dat moment was het wetsvoorstel in openbare internetconsultatie en werden de regeldruktoets door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) en de HUF-toets (Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid) door de ILT uitgevoerd. Op dit moment worden de inbreng in de internetconsultatie en de toetsen verwerkt in het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Deze inbreng en toetsen leiden naar verwachting tot aanpassing van het wetsvoorstel op een aantal onderdelen. Het is niet haalbaar om dit gewijzigde wetsvoorstel in het tweede kwartaal van 2026 aan te bieden aan de Raad van State voor advies. Naar verwachting gebeurt dat in de tweede helft van dit jaar.

### **Eindbeoordeling robuuste omgevingsdiensten**

Interbestuurlijk is afgesproken dat alle omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zijn.<sup>4</sup> Uiterlijk 30 april 2026 hebben alle omgevingsdiensten hun eindrapportage ingediend. In deze eindrapportage doen de omgevingsdiensten verslag van de voortgang tot het robuust worden over de periode van 1 juni 2025 tot 1 april 2026. Het ministerie van IenW zal aan de hand van deze eindrapportages en bijgeleverde informatie beoordelen of de omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zijn.<sup>5</sup> Gelet op het aantal omgevingsdiensten, de hoeveelheid aangeleverde informatie en de betrachte zorgvuldigheid in het traject (inclusief een hoor en wederhoor) is het de verwachting uw Kamer in oktober te kunnen informeren over de eindbeoordeling.

### **Stand van zaken Programma Digitalisering VTH**

Bij brief van 15 april 2025 bent u geïnformeerd dat het eerder vastgestelde toekomstbeeld voor de informatievoorziening binnen het VTH-stelsel nader wordt

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 436

<sup>4</sup> Stcrt. 2025, nr. 5488: Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel

<sup>5</sup> Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 431

uitgewerkt.<sup>6</sup> In eerdere brieven is toegelicht dat het een complexe opgave is, zoals ook blijkt uit de signalen die de Evaluatiecommissie Omgevingswet bij u heeft gebracht<sup>7</sup> en de Monitor Werking Omgevingswet.<sup>8</sup> De digitalisering van het VTH-stelsel is een gezamenlijke opgave van alle stelselpartners. Binnen het Programma Digitalisering VTH werken het Rijk, medeoverheden en Omgevingsdienst NL gezamenlijk aan de versterking van de informatievoorziening. Omgevingsdienst NL en de omgevingsdiensten vervullen daarbij een belangrijke inhoudelijke, verbindende en uitvoerende rol door landelijke digitaliseringsprojecten en informatieproducten mede te ontwikkelen en de implementatie daarvan voor te bereiden, terwijl gezamenlijk wordt gewerkt aan een toekomstbestendige informatievoorziening ter ondersteuning van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ik ben dan ook verheugd dat op 21 mei jl. tussen het ministerie van IenW, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen en Omgevingsdienst NL akkoord is bereikt op het doel, de reikwijdte en de samenwerking van het Programma Digitalisering VTH. Hoofddoel is de beschikbaarheid van een adequate informatievoorziening die de samenwerking binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving ondersteunt ter versterking van de bijdrage van VTH aan de leefomgeving. De vijf digitaliseringsprojecten die in 2024 zijn gestart vanuit het IBP VTH, leveren daartoe de eerste fundamenten. Om het programma te ondersteunen en expertise bij de omgevingsdiensten te gebruiken, wordt een subsidie verleend aan Omgevingsdienst NL.

Over de verdeling van de implementatiekosten als het gaat om de VTH-digitaliseringsopgave bij medeoverheden en omgevingsdiensten worden nog nadere afspraken gemaakt. Als basis hiervoor wordt deze zomer een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Over de uitkomsten zal uw Kamer geïnformeerd worden.

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de recente ontwikkelingen in de versterking van het VTH-stelsel milieu. De genoemde toezegging is hiermee afgedaan. Deze ontwikkelingen dragen bij aan het continue proces van de verdere versterking van het VTH-stelsel milieu en een goede uitvoering van taken die raken aan het milieu en de leefomgeving.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,  
A.W.H. Bertram

---

<sup>6</sup> Kamerstuk 22 343 en 28 663, nr. 419

<sup>7</sup> Werk aan de winkel: [Omgevingsrecht | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

<sup>8</sup> [Rapportage 2024 | Monitor Werking Omgevingswet](#)



IJZERMAN

# **ONDERZOEK NAAR TOEPASSING WET BIBOB BIJ MILIEUVERGUNNINGEN**

# INHOUDSOPGAVE

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| <b>SAMENVATTING.....</b> | <b>5</b> |
|--------------------------|----------|

|                                      |          |
|--------------------------------------|----------|
| <b>HOOFDSTUK 1   INLEIDING .....</b> | <b>8</b> |
|--------------------------------------|----------|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 1.1 Aanleiding.....        | 8  |
| 1.2 Relevantie.....        | 8  |
| 1.3 Afbakening.....        | 8  |
| 1.4 Onderzoeksvragen ..... | 9  |
| 1.5 Opbouw.....            | 10 |

|                                              |           |
|----------------------------------------------|-----------|
| <b>HOOFDSTUK 2   ONDERZOEKSMETHODEN.....</b> | <b>11</b> |
|----------------------------------------------|-----------|

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 2.1 Veldonderzoek.....   | 11 |
| 2.1.1 Enquêtes .....     | 11 |
| 2.1.2 Interviews.....    | 13 |
| 2.2 Bureauonderzoek..... | 15 |

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>HOOFDSTUK 3   TOEPASSINGSBEREIK EN FREQUENTIE VAN TOEPASSING .....</b> | <b>17</b> |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 Toepassingsbereik .....                                                  | 17 |
| 3.1.1 Wet Bibob .....                                                        | 17 |
| 3.1.2 Toepassingsbereik.....                                                 | 18 |
| 3.1.3 Milieugerelateerde vergunningen onder het bereik van de Wet Bibob..... | 19 |
| 3.1.4 Samenvattend .....                                                     | 21 |
| 3.2 Frequentie van toepassing.....                                           | 21 |
| 3.2.1 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door gemeenten.....             | 21 |
| 3.2.2 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door provincies .....           | 23 |
| 3.2.3 Vergelijkende analyse.....                                             | 23 |
| 3.3 Concluderende opmerkingen.....                                           | 24 |

## **HOOFDSTUK 4 | BELEID EN UITVOERINGSPRAKTIJK .....25**

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 4.1 Bibob-beleid.....              | 25 |
| 4.1.1 Gemeenten .....              | 25 |
| 4.1.2 Provincies.....              | 28 |
| 4.1.3 Vergelijkende analyse .....  | 29 |
| 4.2 Uitvoeringspraktijk .....      | 30 |
| 4.2.1 Gemeenten .....              | 30 |
| 4.2.2 Provincies.....              | 31 |
| 4.2.3 Omgevingsdiensten .....      | 32 |
| 4.2.4 Vergelijkende analyse .....  | 32 |
| 4.3 Concluderende opmerkingen..... | 33 |

## **HOOFDSTUK 5 | BIBOB ALS PLUS- OF BASISTAAK.....35**

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| 5.1 Bibob als plustaak .....       | 35 |
| 5.1.1 Frequentie .....             | 35 |
| 5.1.2 Redenen waarom wel.....      | 36 |
| 5.1.3 Redenen waarom niet.....     | 36 |
| 5.1.3.1 Gemeenten.....             | 36 |
| 5.1.3.2 Provincies .....           | 37 |
| 5.2 Bibob als basistaak? .....     | 38 |
| 5.2.1 Behoefte .....               | 38 |
| 5.2.1.1 Gemeenten.....             | 38 |
| 5.2.1.2 Provincies .....           | 40 |
| 5.2.1.3 Omgevingsdiensten.....     | 41 |
| 5.2.2 Effectiviteit .....          | 42 |
| 5.3 Concluderende opmerkingen..... | 43 |

## **HOOFDSTUK 6 | EFFECTIVITEIT EN VERBETERPUNTEN.....45**

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 6.1 Voorkomen faciliteren milieucriminaliteit ..... | 45 |
| 6.1.1 Beperkingen .....                             | 46 |
| 6.2 Knel- en verbeterpunten .....                   | 47 |
| 6.2.1 Gemeenten.....                                | 47 |
| 6.2.2 Provincies.....                               | 49 |

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 6.2.3 Omgevingsdiensten .....               | 50 |
| 6.2.4 Vergelijkende analyse .....           | 51 |
| 6.3 Bevoegdheid en inzet rijksoverheid..... | 52 |
| 6.4 Concluderende opmerkingen .....         | 53 |

## **HOOFDSTUK 7 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....55**

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 7.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.....                    | 55 |
| 7.2 Aanbevelingen.....                                                    | 56 |
| 7.2.1 Versterk kennis en expertise .....                                  | 57 |
| 7.2.1.1 Trainingsprogramma.....                                           | 57 |
| 7.2.1.2 Casusoverleg.....                                                 | 57 |
| 7.2.2 Vergroot capaciteit.....                                            | 57 |
| 7.2.3 Maak Bibob geen basistaak .....                                     | 57 |
| 7.2.4 Verbeter samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten .....   | 58 |
| 7.2.4.1 Periodiek (Bibob-)overleg tussen gemeente en omgevingsdienst..... | 58 |
| 7.2.4.2 Duidelijke werkafspraken.....                                     | 58 |
| 7.2.5 Geef gemeenten inzicht in vergunningaanvragen.....                  | 58 |
| 7.2.6 Versterk informatiedeling.....                                      | 58 |
| 7.2.7 Actualiseer risico-activiteiten .....                               | 59 |
| 7.2.8 Stimuleer rijksoverheid .....                                       | 59 |
| 7.2.9 Onderzoek of provincies een meer centrale rol kunnen vervullen..... | 59 |

## **BIJLAGE 1 | ENQUÊTE GEMEENTEN EN PROVINCIES ..... 60**

## **BIJLAGE 2 | ENQUÊTE OMGEVINGSDIENSTEN .....63**

## **BIJLAGE 3 | ENQUÊTE RIJKSOVERHEID ..... 66**

## **BIJLAGE 4 | RESPONDENTEN ENQUÊTE ..... 68**

# SAMENVATTING

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben wij onderzoek verricht naar de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (hierna: milieuvergunning). Centraal in dit onderzoek staat de vraag: hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast? Aan de hand van vier verschillende deelthema's hebben wij deze onderzoeksvraag beantwoord.

De methodologie van dit onderzoek wordt in **hoofdstuk 2** uiteengezet. Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen hebben wij zowel veldonderzoek als bureauonderzoek verricht. Het onderzoek richt zich op de toepassing door gemeenten, provincies en de rijksoverheid aangezien hun bestuursorganen bevoegd zijn de wet binnen dit domein toe te passen. Daarnaast richt het onderzoek zich op omgevingsdiensten, omdat zij de wet in opdracht van gemeenten en provincies kunnen uitvoeren.

In **hoofdstuk 3** gaan wij in op het toepassingsbereik van de Wet Bibob en de mate waarin de wet op dit moment bij milieuvergunningen wordt toegepast. Uit ons onderzoek blijkt dat de Wet Bibob op dit gebied relatief beperkt wordt toegepast door gemeenten: minder dan de helft van alle deelnemende gemeenten past de wet toe bij milieuvergunningen en sinds 1 januari 2021 is één op de vijf deelnemende gemeenten daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de beleidslijn vallen.

In tegenstelling tot gemeenten, passen alle deelnemende provincies de Wet Bibob toe bij milieuvergunningen. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle provincies pasten de wet sinds 2021 in totaal vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan mogelijk worden verklaard door meer beschikbare capaciteit, een hogere mate van prioritering en de omstandigheid dat milieuvergunningen een groter deel van hun werkvoorraad uitmaken.

In **hoofdstuk 4** wordt nader ingegaan op het door de bestuursorganen gevoerde beleid en de cijfermatige praktijk. Uit ons onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de deelnemende gemeenten en provincies beschikt over beleid waarin de wijze van toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen (impliciet) is vastgelegd. Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: toepassing gebeurt in de meeste gevallen alleen bij aanvragen die betrekking hebben op risicoactiviteiten of wanneer er concrete signalen bestaan van een risico op crimineel misbruik. In tegenstelling tot provincies, lukt het niet alle gemeenten om het beleid ook consistent uit te voeren. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten en ervaren capaciteitstekort.

In totaal verrichtten de deelnemende gemeenten, provincies en omgevingsdiensten (namens een gemeente of provincie) sinds 1 januari 2021 545 Bibob-onderzoeken. Voor zowel gemeenten als provincies geldt dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB. In een

relatief klein percentage (respectievelijk 9% en 8%) van de gevallen had het onderzoek ook daadwerkelijk gevolgen voor de vergunning, doordat de vergunning werd geweigerd of ingetrokken dan wel dat het bestuursorgaan gevaarbeperkende voorschriften aan de vergunning verbond. Van de onderzoeken die door de deelnemende omgevingsdiensten zijn verricht, leidde slechts 2% tot nadelige gevolgen voor de vergunning.

In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het in veel gevallen als disproportioneel wordt beschouwd om de vergunning te weigeren of in te trekken, gelet op de grote belangen die met de vergunningen gemoeid zijn. Vaker dan gemeenten kozen zij er vervolgens voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden die het gevaar beperken.

**Hoofdstuk 5** focust zich op de mogelijkheid om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen als basistaak toe te bedelen aan omgevingsdiensten. Dit houdt in dat de toepassing van de wet op dit terrein standaard bij de omgevingsdienst zou komen te liggen. Wij hebben onderzocht in hoeverre gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hier behoefte aan hebben en in hoeverre een dergelijke wijziging de effectiviteit zou kunnen verhogen. Op dit moment hebben gemeenten en provincies reeds de mogelijkheid om Bibob als plustaak te beleggen bij omgevingsdiensten. Uit ons onderzoek blijkt dat hier in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt. Tegen het beleggen van Bibob als basistaak wordt verschillend aangekeken. Gemeenten staan daar overwegend positief tegenover, terwijl provincies en omgevingsdiensten dat in het algemeen negatief bezien. Wij menen dat het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten, gelet op de verschillende standpunten en de huidige mogelijkheid om Bibob al dan niet als plustaak bij de omgevingsdienst te beleggen, alles overziend geen meerwaarde heeft.

In **hoofdstuk 6** gaan wij vervolgens in op de effectiviteit van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit. Hoewel de wet in theorie een effectief instrument biedt ter voorkoming hiervan, hangt de feitelijke effectiviteit van het instrument echter sterk af van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. In de praktijk wordt de effectiviteit van de Wet Bibob volgens gemeenten met name belemmerd door organisatorische en procedurele factoren. Een gebrek aan kennis, capaciteit en suboptimale samenwerking met omgevingsdiensten maken dat de wet niet of niet consequent wordt toegepast. Provincies ervaren niet zozeer organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn. Als gevolg hiervan zouden gemeenten en omgevingsdiensten vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Afsluitend hebben wij in dit hoofdstuk getracht te onderzoeken in hoeverre de toepassing van de Wet Bibob door de rijksoverheid kan worden verhoogd. Primaire data hieromtrent ontbreekt echter in dit onderzoek. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten en dat er ruimte bestaat voor meer structureel verankerde toepassing.

Tot slot wordt in **hoofdstuk 7** de centrale onderzoeksvraag beantwoord en doen wij negen concrete aanbevelingen om de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen te vergroten.

# HOOFDSTUK 1 | INLEIDING

## 1.1 AANLEIDING

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben wij onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Het ministerie wil inzicht verkrijgen in de wijze waarop het Bibob-instrument wordt ingezet bij milieuvergunningen en nagaan of en hoe deze inzet effectiever zou kunnen.

Daarbij wil het ministerie weten welke rol omgevingsdiensten in de praktijk vervullen bij de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Ook wenst het ministerie onderzocht te hebben hoe bestuursorganen staan tegenover het toebedelen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten.

Voorts wil het ministerie onderzoek laten verrichten naar de reden waarom de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen door de rijksoverheid achterblijft. De achtergrond hiervan is de constatering van de Kwaliteitscommissie Bibob in het Jaarverslag 2023 dat het aantal gevraagde adviezen aan het LBB door de rijksoverheid beperkt lijkt te zijn.<sup>1</sup>

## 1.2 RELEVANTIE

Het onderzoek verschaft inzicht in de wijze waarop de Wet Bibob in de praktijk wordt ingezet bij milieuvergunningen. Hoewel de wet al geruime tijd op milieuvergunningen kan worden toegepast, blijkt uit signalen uit de praktijk dat de toepassing ervan achterblijft ten opzichte van andere terreinen en dat mogelijk niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt. Omdat de Wet Bibob een facultatief instrument is, zijn bestuursorganen niet verplicht om de wet toe te passen. Door systematisch te onderzoeken hoe bestuursorganen de wet toepassen, wordt zichtbaar waar verschillen, knelpunten of onduidelijkheden optreden.

Daarnaast draagt het onderzoek bij aan het identificeren van verbetermogelijkheden in de uitvoering van de Wet Bibob. Door ervaringen en perspectieven van betrokken bestuursorganen in kaart te brengen, ontstaat een beter beeld van factoren die de effectiviteit van de wet bevorderen of juist belemmeren. Deze inzichten zijn van belang om te beoordelen of de bestaande wettelijke mogelijkheden voldoende aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, of dat aanpassingen wenselijk zijn om de doelstellingen van de wet beter te realiseren.

## 1.3 AFBAKENING EN DEFINITIE

De Wet Bibob kan worden toegepast op meerdere typen vergunningen en andere beschikkingen met een milieukarakter. Het onderzoek is echter beperkt tot de toepassing van de Wet Bibob op omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van

---

<sup>1</sup> Bijlage 1143196 bij *Kamerstukken II 2023/24*, 31109, nr. 34, p. 12.

de Omgevingswet) en de omgevingsvergunning milieu die daaraan voorafging (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. van de Wabo).

Deze afbakening is enerzijds gekozen omwille van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het onderzoek en anderzijds omdat de milieuvergunning voor milieubelastende activiteiten de centrale beschikkingsfiguur betreft op het terrein van de milieuregelgeving.<sup>2</sup> Door de focus te leggen op één type vergunning heeft het onderzoek ook voldoende diepgang kunnen krijgen.

In dit onderzoek gebruiken wij de term milieuvergunningen, waaronder wij zowel omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten in de zin van de Omgevingswet als de daaraan voorafgaande omgevingsvergunningen milieu in de zin van de Wabo verstaan.

Ter bevordering van de leesbaarheid gebruiken wij verder de termen gemeenten, provincies en ministeries. Hieronder verstaan wij de bevoegde bestuursorganen: het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten en de minister van het desbetreffende ministerie.

## 1.4 ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast?*

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen op vier hoofdthema's.

### Hoofdthema 1 | Toepassingsbereik en frequentie van toepassing

- Deelvraag 1a: *Welke milieugerelateerde vergunningen vallen onder het bereik van de Wet Bibob?*
- Deelvraag 1b: *Hoe vaak wordt de Wet Bibob in de praktijk toegepast op milieuvergunningen?*

### Hoofdthema 2 | Beleid en uitvoeringspraktijk

- Deelvraag 2a: *In hoeverre is door bestuursorganen in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op milieuvergunningen wordt toegepast en in hoeverre wordt dit beleid consequent uitgevoerd?*
- Deelvraag 2b: *Hoe geven bestuursorganen in de praktijk invulling aan de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen?*

### Hoofdthema 3 | Bibob als plus- of basistaak

- Deelvraag 3a: *Hoe vaak is de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk belegd als plustaak bij een omgevingsdienst?*
- Deelvraag 3b: *In hoeverre bestaat behoefte aan het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten?*
- Deelvraag 3c: *In hoeverre zou het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten kunnen leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument?*

---

<sup>2</sup> Dit is eveneens de reden geweest om de Wet Bibob bij de totstandkoming alleen op (de voorloper van) deze milieugerelateerde vergunning toe te passen, zie *Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 81.*

#### Hoofdthema 4 | Effectiviteit en verbeterpunten

- Deelvraag 4a: *In hoeverre kan de Wet Bibob bijdragen aan het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren?*
- Deelvraag 4b: *In hoeverre zijn er aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit?*
- Deelvraag 4c: *In hoeverre is het voor de rijksoverheid juridisch gezien mogelijk om de Wet Bibob bij milieuvergunningen vaker in te zetten?*

### 1.5 OPBOUW

In hoofdstuk 2 worden eerst de onderzoeksmethoden uiteengezet. Vervolgens wordt in elk van de hoofdstukken 3 tot en met 6 een hoofdthema behandeld en worden de daarbij behorende deelvragen beantwoord. Tot slot zal in hoofdstuk 7 de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord en zullen aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen te vergroten.

# HOOFDSTUK 2 |

## ONDERZOEKSMETHODEN

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Wij hebben zowel veldonderzoek (paragraaf 2.1) als bureauonderzoek (paragraaf 2.2) uitgevoerd.

### 2.1 VELDONDERZOEK

Het veldonderzoek laat zich opdelen in twee onderzoeksmethoden: het afnemen van enquêtes (paragraaf 2.1.1) en het houden van (diepte-)interviews (paragraaf 2.1.2). Voor de beantwoording van deelvragen 1b, 2a, 3a tot en met 3c en 4b is gebruikgemaakt van veldonderzoek.

#### 2.1.1 ENQUÊTES

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de Wet Bibob in de praktijk wordt toegepast op milieuvergunningen, hebben wij primair gebruikgemaakt van enquêtes. Aangezien het bevoegd gezag voor milieuvergunningen kan liggen bij gemeenten, provincies en ministeries, hebben wij onder deze organisaties enquêtes uitgezet. Omdat het onderzoek eveneens ziet op de rol van omgevingsdiensten, die de Wet Bibob namens gemeenten en provincies kunnen toepassen, hebben wij ook een enquête uitgezet onder deze instanties.

Wij hebben drie verschillende enquêtes opgesteld: een voor gemeenten en provincies, een voor de rijksoverheid en een voor omgevingsdiensten. Tussen deze enquêtes bestaat overlap. Alle enquêtes bevatten bijvoorbeeld een onderdeel over de toepassing van de Wet Bibob. De enquêtes bevatten echter ook specifieke onderdelen voor de betreffende organisaties, zoals het onderdeel 'Bibob en de omgevingsdienst' voor gemeenten en provincies en het onderdeel 'expertise, toezicht en handhaving' voor de omgevingsdiensten. Alle enquêtes bevatten zowel kwantitatieve als kwalitatieve vragen.

De enquêtes zijn opgesteld als online survey in Microsoft Forms en bevatten een routing. Afhankelijk van het gegeven antwoord op een bepaalde vraag hoefden volgende vragen al dan niet te worden beantwoord. De drie enquêtes zijn als bijlagen bij dit onderzoek gevoegd.

Wij hebben de enquêtes uitgezet onder alle 342 gemeenten, 12 provincies en 28 omgevingsdiensten. Op 5 september 2025 hebben wij de enquêtes per e-mail naar de gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verstuurd. Hiervoor hebben wij de algemene e-mailadressen van de gemeenten,<sup>3</sup> provincies<sup>4</sup> en omgevingsdiensten<sup>5</sup> gebruikt. De e-mail bevatte een link naar de enquête. In de begeleidende tekst hebben wij verzocht de enquête voor 24 september 2025 in te vullen. Op 30 september 2025 hebben wij de

---

<sup>3</sup> [www.organisaties.overheid.nl/Gemeenten/](http://www.organisaties.overheid.nl/Gemeenten/).

<sup>4</sup> [www.organisaties.overheid.nl/Provincies/](http://www.organisaties.overheid.nl/Provincies/).

<sup>5</sup> Websites van de omgevingsdiensten.

gemeenten, provincies en omgevingsdiensten die de enquête niet nog hadden ingevuld, per e-mail een herinnering verstuurd en hen verzocht de enquête alsnog uiterlijk 15 oktober 2025 in te vullen.

Wij hebben de enquête eveneens uitgezet onder drie relevante ministeries: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Klimaat en Groene Groei en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. De ministers van deze ministeries zijn namelijk het bevoegd gezag voor milieuvergunningen met betrekking tot bepaalde milieubelastende activiteiten. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.1.3. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onze opdrachtgever, heeft aanvankelijk zelf contact gezocht met de contactpersonen van de betreffende ministeries en de enquête aangekondigd. Vervolgens hebben wij contactgegevens ontvangen van personen bij deze ministeries. Op 3 oktober 2025 hebben wij hen per e-mail (met daarin een link naar de enquête) verzocht de enquête voor 20 oktober 2025 in te vullen. In de begeleidende tekst hebben wij hen verzocht om, indien zij zich niet bezighouden met het verlenen van milieuvergunningen, de e-mail door te sturen naar de juiste persoon binnen het betreffende ministerie.

Van de 342 gemeenten hebben 115 gemeenten de enquête ingevuld.<sup>6</sup> Het responspercentage op gemeentelijk niveau betreft daarmee 34%. Om te kunnen vaststellen of de responderende gemeenten representatief zijn voor heel Nederland, hebben wij de deelnemende gemeenten opgedeeld in drie categorieën: klein (<20.000 inwoners), middelgroot (20.000-100.000 inwoners) en groot (>100.000 inwoners).

| Categorie gemeente | Aantal gemeenten | Responderende gemeenten | Responspercentage |
|--------------------|------------------|-------------------------|-------------------|
| Klein              | 66 (19,3%)       | 19 (16,5%)              | 29%               |
| Middelgroot        | 244 (71,3%)      | 85 (73,9%)              | 35%               |
| Groot              | 32 (9,4%)        | 11 (9,6%)               | 34%               |
| Totaal             | 342 (100%)       | 115 (100%)              | 34%               |

Op basis hiervan lijkt de respons representatief te zijn naar gemeentegrootte, met een lichte ondervertegenwoordiging van kleine gemeenten ten opzichte van het totaaldeel kleine gemeenten in Nederland (16,5% ten opzichte van 19,3%) en een lichte oververtegenwoordiging van middelgrote gemeenten ten opzichte van het totaaldeel middelgrote gemeenten in Nederland (73,9% ten opzichte van 71,3%). De verdeling in de respons wijkt daarmee slechts in beperkte mate af van de populatieverdeling.

Negen van de twaalf provincies hebben de enquête ingevuld. Daarmee bedraagt het responspercentage op provinciaal niveau 75%.

Van de 28 omgevingsdiensten hebben 11 omgevingsdiensten de enquête ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 39%.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> In totaal is de enquête 108 keer voor een gemeente ingevuld. In vier gevallen is de enquête echter ingevuld namens twee of meer gemeenten, vanwege een fusie in de ambtelijke samenwerking.

<sup>7</sup> Eén omgevingsdienst heeft op enquête voor gemeenten en provincies ingevuld in plaats van de enquête voor omgevingsdiensten. Om deze reden is die ingevulde enquête geëxcludeerd.

Geen van de drie aangeschreven ministeries heeft de enquête ingevuld. Met het onderzoek is dan ook geen inzicht verkregen in de wijze waarop de rijksoverheid de Wet Bibob toepast op milieuvergunningen. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van respons van de drie ministeries is dat zij de Wet Bibob in de praktijk niet toepassen op milieuvergunningen.

## 2.1.2 INTERVIEWS

Om meer inzicht te verkrijgen in de kwalitatieve data, hebben wij aanvullend op de enquêtes (diepte-)interviews afgenomen. In de enquêtes hebben wij de respondenten gevraagd of wij hen mochten benaderen voor een interview. 24 gemeenten, 6 provincies en 3 omgevingsdiensten hebben aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Hieruit hebben wij met behulp van een steekproef elf respondenten geselecteerd: zeven gemeenten, twee provincies en twee omgevingsdiensten. Ten aanzien van gemeenten en provincies heeft een gestratificeerde steekproef plaatsgevonden. Voor omgevingsdiensten is een willekeurige steekproef genomen. Aangezien geen van de aangeschreven ministeries de enquête heeft ingevuld, zijn op het niveau van de rijksoverheid geen interviews afgenomen.

Hieronder zal voor gemeenten en provincies worden aangegeven welke strata zijn gehanteerd. Door deze stratificatie kan een goed beeld worden verkregen in de overwegingen achter de kwalitatieve data van de verschillende subgroepen.

### Gemeenten

Met betrekking tot gemeenten zijn de volgende twee strata gehanteerd:

- De gemeente past de Wet Bibob **wel** toe bij milieuvergunningen ten opzichte van de gemeente past de Wet Bibob **niet** toe bij milieuvergunningen; en
- De toepassing van de Wet Bibob is belegd bij **de gemeente zelf** ten opzichte van de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij **de regionale omgevingsdienst**.

In het kader van betrouwbaarheid en representativiteit hebben wij rekening gehouden met de omvang van de gemeenten. Wij hebben gelet hierop de keuze gemaakt om één kleine gemeente, vijf middelgrote gemeenten en één grote gemeente te interviewen.<sup>8</sup>

Na de gemeenten eerst te verdelen over voornoemde strata, hebben wij vervolgens willekeurig uit elke groep een steekproef getrokken. Geen van de gemeenten die de toepassing van de wet bij de omgevingsdienst heeft belegd heeft aangegeven geïnterviewd te willen worden. Als gevolg hiervan hebben wij geen verdiepende inzichten kunnen verkrijgen in de ervaringen en beweegredenen van een dergelijke gemeente. Wij hebben daarom een extra gemeente geselecteerd die de wet zelfstandig toepast. De

---

<sup>8</sup> Uitgaande van de gemaakte verdeling naar kleine, middelgrote en grote gemeenten, maken kleine gemeenten 19,3% van het totaal aantal gemeenten uit, middelgrote gemeenten 71,3% en grote gemeenten 9,4%. Op basis van zeven interviews zijn wij (afgerond) uitgekomen op bovengenoemde verdeling 1:5:1.

geselecteerde gemeenten betreffen de gemeenten Meerssen, Vlissingen, Altena, Velsen, Amstelveen, Helmond en Tilburg. Met elk van deze gemeenten is daadwerkelijk een interview afgenomen.

|            | Grootte gemeente | Wordt de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen? | Zo ja, wie past de Wet Bibob toe? |
|------------|------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Meerssen   | Klein            | Nee                                                 | -                                 |
| Vlissingen | Middelgroot      | Nee                                                 | -                                 |
| Altena     | Middelgroot      | Nee                                                 | -                                 |
| Velsen     | Middelgroot      | Nee                                                 | -                                 |
| Amstelveen | Middelgroot      | Ja                                                  | Gemeente                          |
| Helmond    | Middelgroot      | Ja                                                  | Gemeente                          |
| Tilburg    | Groot            | Ja                                                  | Gemeente                          |

### Provincies

Alle provincies die de enquête hebben ingevuld, passen de Wet Bibob toe op milieuvergunningen. De provincies zijn daarom opgedeeld op basis van de strata “de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij de provincie zelf” ten opzichte van “de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij de regionale omgevingsdienst”. Vervolgens is uit elke groep willekeurig een steekproef getrokken. De twee geselecteerde provincies betreffen de provincie Drenthe (die de Wet Bibob zelf toepast) en de provincie Zuid-Holland (die de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst(en) heeft belegd). Met beide provincies is daadwerkelijk een interview afgenomen.

### Omgevingsdiensten

Met betrekking tot omgevingsdiensten hebben wij gepoogd om zowel een omgevingsdienst te interviewen die de Wet Bibob namens gemeenten en/of provincies toepast op milieuvergunningen als een omgevingsdienst die dat niet doet. De responderende omgevingsdiensten die de Wet Bibob namens gemeenten en/of provincies toepassen op milieuvergunningen hebben in de enquête echter allemaal aangegeven niet open te staan voor een interview. Desondanks hebben wij twee van deze omgevingsdiensten per e-mail benaderd of zij toch niet openstaan voor een interview. Hierop hebben wij geen reactie ontvangen.

Van de responderende omgevingsdiensten die de Wet Bibob niet namens gemeenten en/of provincies toepassen op milieuvergunningen hebben drie omgevingsdiensten aangegeven open te staan voor een interview. Met de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord is een interview afgenomen. De andere twee omgevingsdiensten hebben echter, ondanks rappel, niet op de uitnodiging voor een interview gereageerd. Daarom heeft op het niveau van de omgevingsdiensten maar één interview in plaats van de voorziene twee interviews plaatsgevonden.

Alle interviews hebben plaatsgevonden op semigestructureerde basis. Vooraf zijn per deelnemer interviewvragen opgesteld, mede gebaseerd op de antwoorden die de respondenten in de enquête hebben gegeven. De geïnterviewde gemeenten en provincies zijn elk vragen gesteld over de volgende onderwerpen: de inrichting van het Bibob-proces, het Bibob-beleid, de relatie met omgevingsdiensten, Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten en verbeterpunten. Door het semigestructureerde karakter van de

interviews kon de volgorde van de gestelde vragen flexibel worden doorlopen en kon worden doorgevraagd op bepaalde antwoorden.

De interviews zijn digitaal afgenomen via Microsoft Teams. Met toestemming van de geïnterviewden zijn de interviews opgenomen. De interviews zijn getranscribeerd met behulp van een op AI-gebaseerde transcriptietool.<sup>9</sup> Vervolgens zijn de transcripties handmatig gecontroleerd en gecorrigeerd op eventuele onnauwkeurigheden. De interviews duurden gemiddeld ongeveer dertig tot zestig minuten.

## **2.2 BUREAUONDERZOEK**

Naast het afnemen van enquêtes en interviews hebben wij bureauonderzoek verricht. Het bureauonderzoek bestond uit onderzoek naar wet- en regelgeving en de wetsgeschiedenis, beleidsonderzoek en jurisprudentieonderzoek. Voor de beantwoording van deelvragen 1a, 2a, 4a en 4c is gebruikgemaakt van bureauonderzoek.

Met betrekking tot het onderzoek naar het toepassingsbereik van de Wet Bibob op milieuvergunningen (deelvragen 1a en 4c) is onderzoek gedaan naar de geldende wet- en regelgeving, specifiek de Wet Bibob, de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook is de parlementaire geschiedenis bestudeerd.

Deelvraag 4a naar de bijdrage van de Wet Bibob aan het voorkomen van het faciliteren van milieucriminaliteit is eveneens beantwoord aan de hand van parlementaire stukken.

In het kader van de beantwoording van de deelvraag naar het in de praktijk beleggen van Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten (deelvraag 3a) zijn de mandaatbesluiten onderzocht van de gemeenten en provincies die Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen om te bezien of deze gemeenten en provincies al dan niet het nemen van besluiten naar aanleiding van een Bibob-onderzoek hebben gemandateerd aan de (directeur van de) omgevingsdienst.

Ten aanzien van het onderzoek naar vastgesteld Bibob-beleid over milieuvergunningen is beleidsonderzoek verricht. Voor deelvraag 2a hebben wij naast de enquêtes en interviews alle Bibob-beleidslijnen van de responderende gemeenten en provincies bestudeerd om de exacte inhoud van het beleid voor milieuvergunningaanvragen en verleende milieuvergunningen na te gaan. De beleidslijnen hebben wij geraadpleegd via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Wij hebben gekeken naar het Bibob-beleid dat gold op 5 september 2025, de datum waarop wij de enquêtes naar alle gemeenten en provincies hebben verstuurd. Op deze manier konden wij de door de respondenten op de enquête gegeven antwoorden vergelijken met het geldende beleid van de betreffende gemeente of provincie. Voor twee responderende gemeenten hebben wij geen gepubliceerde beleidslijn kunnen vinden.

In het kader van deelvraag 4c hebben wij eveneens gezocht naar beleidsregels van de drie aangeschreven ministeries ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Wij hebben gezocht op

---

<sup>9</sup> Gebruik is gemaakt van WhisperAI (OpenAI).

[www.zoek.officielebekendmakingen.nl](http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl) en [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl). Wij hebben dergelijke beleidsregels echter niet gevonden.

Met betrekking tot deelvraag 4c hebben wij voorts jurisprudentieonderzoek verricht op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) naar procedures tegen een weigering of intrekking van een milieuvergunning op grond van de Wet Bibob door een van de relevante ministeries, maar daarbij hebben wij geen uitspraken aangetroffen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dit onderzoek is verricht aan de hand van de zoektermen “bibob” + “minister\*” + “milieu\*” op 27 maart 2026.

# HOOFDSTUK 3 |

## TOEPASSINGSBEREIK EN

## FREQUENTIE VAN TOEPASSING

In dit hoofdstuk staat het eerste hoofdthema centraal: toepassingsbereik en frequentie van toepassing. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een juridische analyse gemaakt van het toepassingsbereik van de Wet Bibob bij milieugerelateerde vergunningen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de vertaalslag gemaakt naar de praktijk, waarbij wordt onderzocht in hoeverre de Wet Bibob daadwerkelijk wordt toegepast bij de milieuvergunning die in deze rapportage centraal staat: de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.

### 3.1 TOEPASSINGSBEREIK

In deze paragraaf staat deelvraag 1a centraal: *Welke milieugerelateerde vergunningen vallen onder het bereik van de Wet Bibob?* Voordat wij in paragraaf 3.1.3 ingaan op het toepassingsbereik van de Wet Bibob bij milieugerelateerde beschikkingen, lichten wij eerst kort de Wet Bibob zelf toe (paragraaf 3.1.1) en schetsen wij het juridisch kader ten aanzien van het toepassingsbereik (paragraaf 3.1.2).

#### 3.1.1 WET BIBOB

Met de Wet Bibob kunnen overheidsorganen<sup>11</sup> voorkomen dat ze door het verlenen van een beschikking of het aangaan van een overeenkomst criminaliteit faciliteren.<sup>12</sup> De overheidsinstantie onderzoekt in dat geval of een risico bestaat op toekomstig crimineel misbruik van bijvoorbeeld een vergunning. Dit risico wordt in de Wet Bibob aangeduid als de ‘mate van gevaar’. Bij ernstig gevaar kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken. Dit bestaat uit twee onderdelen: het gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden om vermogen verkregen uit strafbare feiten te benutten (de zogeheten ‘a-grond’) of om strafbare feiten te plegen (de zogeheten ‘b-grond’).<sup>13</sup>

Het gevaar wordt vastgesteld op basis van strafbare feiten uit het verleden.<sup>14</sup> Hiertoe krijgt de overheidsinstantie die de wet toepast toegang tot meerdere gesloten bronnen als politie-informatie, justitiële documentatie en fiscale gegevens van (rechts)personen die voorkomen in het onderzoek. Bij de

---

<sup>11</sup> In het geval van een bestuursrechtelijke procedure zijn bestuursorganen bevoegd om de Wet Bibob toe te passen. In het geval van civielrechtelijke of aanbestedingsprocedures zijn zogeheten rechtspersonen met een overheidstaak bevoegd om de wet toe te passen. Dit betreft doorgaans de Staat, de provincie, de gemeente, het waterschap, een gemeenschappelijke regeling of andere rechtspersoon als zodanig opgenomen in het Besluit Bibob. Zie voor een volledige definitie artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob.

<sup>12</sup> Het instrument heeft een ultimatum remedium karakter. Dat houdt in dat inzet slechts is gerechtvaardigd als geen ander minder zwaar middel tot hetzelfde doel leidt, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 3, p. 24.

<sup>13</sup> Artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob.

<sup>14</sup> In de Wet Bibob wordt onder strafbare feiten tevens een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd verstaan, zie artikel 1, vijfde lid van de Wet Bibob.

beoordeling van het gevaar wegen niet alleen veroordelingen voor strafbare feiten mee.<sup>15</sup> Karakteristiek voor de Wet Bibob is dat de schuld van een persoon niet reeds strafrechtelijk hoeft vast te staan: ook een ernstig vermoeden dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd kan bij de gevaarsbeoordeling worden betrokken. Van een ernstig vermoeden kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een persoon gedagvaard is voor een strafbaar feit, maar ook een verdenking op grond van strafrechtelijk onderzoek kan al voldoende zijn.<sup>16</sup>

Kenmerkend voor de Wet Bibob is voorts dat niet uitsluitend de antecedenten van de 'betrokkene' zelf (de directe wederpartij van de overheid, bijvoorbeeld de vergunningaanvrager of -houder) in de beoordeling worden betrokken. Ook antecedenten van bestuurders, aandeelhouders, vermogensverschaffers en andere nauwe zakelijke relaties (in de Wet Bibob aangeduid als 'zakelijk samenwerkingsverband') kunnen in de beoordeling worden meegewogen.<sup>17</sup>

Om de mate van gevaar vast te stellen, verrichten bestuursorganen eerst eigen onderzoek, als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob. Indien op basis daarvan twijfel ontstaat over de integriteit van de betrokkene of zijn zakelijke omgeving, kan het Landelijk Bureau Bibob (LBB) om advies gevraagd worden. Het LBB, dat bevoegd is om uitgebreider antecedentenonderzoek te verrichten, zal vervolgens nader onderzoek verrichten naar de mate van gevaar en hierover advies uitbrengen aan het bestuursorgaan.<sup>18</sup>

Als uit het Bibob-onderzoek blijkt dat een ernstig gevaar op de a-grond of b-grond bestaat, dan biedt dit de overheidsinstantie de mogelijkheid om een vergunningaanvraag te weigeren of een reeds verleende vergunning in te trekken.<sup>19</sup>

### **3.1.2 TOEPASSINGSBEREIK**

Om de Wet Bibob toe te kunnen passen, moet de betreffende overheidsbeslissing door de wetgever onder het bereik van de wet zijn gebracht.

Het toepassingsbereik van de Wet Bibob valt (grofweg) uiteen in drie hoofdcategorieën: beschikkingen, vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is en overheidsopdrachten. Bij beschikkingen maakt de wet vervolgens onderscheid tussen (i) beschikkingen ter zake van een subsidie en (ii) beschikkingen ter zake van vergunningen, ontheffingen, toekenningen, goedkeuringen, erkenningen, registraties en aanwijzingen.<sup>20</sup> Binnen de scope van dit onderzoek is alleen de laatstgenoemde categorie van beschikkingen van belang.

---

<sup>15</sup> Of een andere wijze van afdoening, zoals een strafbeschikking of transactie.

<sup>16</sup> Al geldt hierbij wel de maatstaf dat aannemelijk moet zijn dat het strafbare feit heeft plaatsgevonden en er een ernstig vermoeden bestaat dat de betreffende persoon het feit heeft begaan.

<sup>17</sup> Artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c. van de Wet Bibob.

<sup>18</sup> Het LBB heeft toegang tot meer gesloten bronnen over meer personen in het onderzoek dan het bestuursorgaan.

<sup>19</sup> Artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob. Als uit het onderzoek blijkt dat feiten en omstandigheden doen vermoeden dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd of dat de betrokkene heeft geweigerd om mee te werken aan het Bibob-onderzoek, kan dit eveneens grond bieden om de vergunning te weigeren of in te trekken. Hierop zal voor nu niet nader op ingegaan worden in dit rapport.

<sup>20</sup> Artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob.

### *Wanneer valt een vergunning onder het bereik van de Wet Bibob?*

Ingevolge artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob vallen de beschikkingen onder het bereik van de wet wanneer:

- i) bij de wet is bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken, of
- ii) bij de wet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken.

Dit betekent dat in een andere (bijzondere) wet of algemene maatregel van bestuur waarin een vergunningplicht is opgenomen, moet zijn voorzien dat de vergunning op grond van de Wet Bibob kan worden geweigerd of ingetrokken. Het toepassingsbereik is dan ook niet rechtstreeks uit de Wet Bibob zelf af te leiden.<sup>21</sup>

### **3.1.3 MILIEUGERELATEERDE VERGUNNINGEN ONDER HET BEREIK VAN DE WET BIBOB**

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke milieugerelateerde vergunningen onder het bereik van de Wet Bibob vallen, dient daarom een inventarisatie te worden gemaakt van alle milieugerelateerde wet- en regelgeving.

Uit ons onderzoek naar het toepassingsbereik is gebleken dat met name in de Omgevingswet vergunningen die betrekking hebben op het milieu onder het bereik van de Wet Bibob worden gebracht. De voornaamste is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.<sup>22</sup> Deze omgevingsvergunning heeft betrekking op het verrichten van bepaalde activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst aan voor welke activiteiten deze vergunningplicht geldt. In beginsel is de gemeente het bevoegd gezag over deze vergunningen, maar daar zijn uitzonderingen op.<sup>23</sup> Afhankelijk van de activiteit kunnen ook bestuursorganen van provincies en de rijksoverheid het bevoegd gezag zijn over dit type vergunning.

Bij zwaardere categorieën milieubelastende activiteiten met bovenlokale gevolgen voor de leefomgeving zijn Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag.<sup>24</sup> Het gaat hier doorgaans om activiteiten van zogeheten complexe bedrijven (zoals Seveso-inrichtingen<sup>25</sup> en IPPC-installaties)<sup>26</sup> die grote nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Met uitzondering van vergunningen voor een inrichting of bedrijf die voortvloeien uit gemeentelijke verordeningen, zie artikel 7 van de Wet Bibob.

<sup>22</sup> Als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van de Omgevingswet.

<sup>23</sup> Stb. 2018, 293, p. 569 e.v.

<sup>24</sup> Stb. 2018, 290, p. 143.

<sup>25</sup> Dit zijn bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen gewerkt wordt.

<sup>26</sup> Dit zijn grotere industriële bedrijven vallend onder de Richtlijn industriële emissies.

<sup>27</sup> Stb. 2018, 290, p. 147-148.

In enkele gevallen is het gezag over de milieuvergunning nationaal belegd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is het bevoegd gezag met betrekking tot bepaalde activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken, zoals het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen die veel risico's voor de gezondheid van mens en milieu inhouden, het exploiteren van militaire zee- of luchthavens of andere milieubelastende activiteiten op militair terrein.<sup>28</sup> Voorts is de minister het bevoegd gezag over milieubelastende activiteiten die plaatsvinden in de territoriale zee of de exclusieve economische zone.<sup>29</sup>

In aanvulling hierop is de minister van Klimaat en Groene Groei het bevoegd gezag over milieuvergunningen met betrekking tot de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk.<sup>30</sup>

Milieuvergunningen met betrekking tot het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater, vallen tot besluit onder de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.<sup>31</sup>

Naast de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit valt, ingevolge artikel 5.31 van de Omgevingswet, ook de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit onder het bereik van de Wet Bibob.<sup>32</sup> Deze vergunning kan onder omstandigheden eveneens betrekking hebben op milieuaspecten. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan namelijk ook milieugerelateerde activiteiten vergunningplichtig maken, zoals milieubelastende activiteiten die niet als zodanig in het Bal zijn opgenomen. Het gezag hierover ligt dan ook in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente.<sup>33</sup>

Tot slot valt ook de op het milieu betrekking hebbende omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van een waterschapsverordening onder het bereik van de Wet Bibob.<sup>34</sup> Deze vergunning ziet doorgaans op activiteiten die een effect kunnen hebben op het milieu, zoals een lozingsactiviteit op een lokaal of regionaal oppervlaktewaterlichaam. Vanzelfsprekend is het bestuur van het betreffende waterschap hierover het bevoegd gezag.

Naast de Omgevingswet, wordt de bevoegdheid om de Wet Bibob op een milieugerelateerde vergunning toe te kunnen passen ook in andere wet- en regelgeving toegekend. Zo is in de Wet milieubeheer bepaald dat de Wet Bibob van toepassing is op de inzamelvergunning voor afvalstoffen<sup>35</sup> en op vergunningen op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013.<sup>36</sup> Ook is in het

---

<sup>28</sup> Artikel 4.11 van het Omgevingsbesluit

<sup>29</sup> Artikel 4.11 van het Omgevingsbesluit.

<sup>30</sup> Artikel 4.10 van het Omgevingsbesluit.

<sup>31</sup> Artikel 4.11a van het Omgevingsbesluit.

<sup>32</sup> Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Omgevingswet.

<sup>33</sup> Behoudens in het geval het een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang betreft. In die gevallen zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bevoegd gezag.

<sup>34</sup> Artikel 5.3 van de Omgevingswet.

<sup>35</sup> Artikel 10.48 van de Wet Milieubeheer jo. artikel 9 van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

<sup>36</sup> Artikel 9.2.2.1, tweede lid, aanhef en onder c. jo. artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer.

Vuurwerkbesluit geregeld dat de Wet Bibob kan worden toegepast op de vergunning om vuurwerk en pyrotechnische artikelen te ontbranden.<sup>37</sup>

In aanvulling op deze vergunningen kan de Wet Bibob tot slot nog op een aantal milieugerelateerde ontheffingen, erkenningen en registraties worden toegepast, zoals de registratieplicht voor intermediairs van meststoffenhandel,<sup>38</sup> de erkenning bodemkwaliteit<sup>39</sup> en ontheffingen met betrekking tot het beheer en verwerken van (gevaarlijke) huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen.<sup>40</sup>

### **3.1.4 SAMENVATTEND**

Het voorgaande maakt duidelijk dat de Wet Bibob van toepassing kan zijn op verschillende typen vergunningen en andere beschikkingen met een milieukarakter. De vaakst voorkomende vergunningen zijn geregeld in de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 1.3 uiteengezet, is besloten om het empirisch onderzoek af te bakenen tot de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van de Omgevingswet. Wij beperken ons in het vervolg van dit onderzoek dan ook tot een bespreking van de toepassing van de Wet Bibob bij deze vergunning. Waar hierna de term milieuvergunning wordt gehanteerd, wordt bedoeld op deze vergunning, dan wel zijn voorloper uit de Wabo.

## **3.2 FREQUENTIE VAN TOEPASSING**

In deze paragraaf staat deelvraag 1b centraal: *Hoe vaak wordt de Wet Bibob in de praktijk toegepast op milieuvergunningen?* Aan de hand van de resultaten uit het veldonderzoek wordt een beeld geschetst van de mate waarin de Wet Bibob wordt ingezet bij milieuvergunningen, of sprake is van structurele dan wel incidentele toepassing en of hierin verschillen bestaan tussen gemeenten en provincies of tussen gemeenten onderling op basis van omvang.

### **3.2.1 FREQUENTIE TOEPASSING VAN DE WET BIBOB DOOR GEMEENTEN**

Uit ons onderzoek blijkt dat van de 115 responderende gemeenten, slechts 46% de Wet Bibob toepast of heeft toegepast bij milieuvergunningen.

---

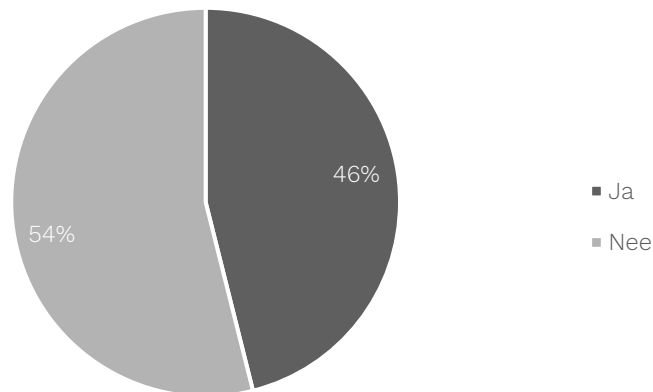
<sup>37</sup> Artikel 3B.1 jo. artikel 3B.5 van het Vuurwerkbesluit.

<sup>38</sup> Artikel 15, vijfde lid van de Meststoffenwet jo. artikel 38 van het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet.

<sup>39</sup> Artikel 9 jo. 11 en 23 van het Besluit bodemkwaliteit.

<sup>40</sup> Artikel 10.63 jo. 10.64 van de Wet milieubeheer.

## Past de gemeente de Wet Bibob toe bij milieuvergunningen?



Gemeenten die de wet niet toepassen, noemen als belangrijkste redenen hiervoor: een gebrek aan capaciteit en/of prioriteit (14 respondenten), de omstandigheid dat het gehele vergunningstraject bij de omgevingsdienst is belegd en de toepassing van de Wet Bibob geen onderdeel uitmaakt of kan maken<sup>41</sup> van het takenpakket van de omgevingsdienst (13 respondenten) en de omstandigheid dat zich in de praktijk geen geval heeft voorgedaan dat onder het gemeentelijk Bibob-beleid valt (9 respondenten). Een respondent voegt aan dit laatste toe dat zij niet zeker weet of het wel daadwerkelijk klopt dat dergelijke gevallen zich niet hebben voorgedaan, omdat er geen contact is met de omgevingsdiensten en zij geen zicht hebben op alle aanvragen die daar binnenkomen. Gemeenten noemen voorts een gebrek aan expertise en de omstandigheid dat het beleid daar (nog) niet in voorziet als reden voor het niet toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Een deel hiervan geeft aan wel nieuw beleid voor te bereiden, waarin de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen bij milieuvergunningen wel is opgenomen.

Uitgesplitst naar gemeentegrootte, blijkt dat 64% van de responderende grote gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen, tegen 48% van de middelgrote gemeenten en 26% van de kleine gemeenten.

Van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, is door minder dan de helft (49%) sinds 1 januari 2021 tenminste één keer een eigen onderzoek gestart.<sup>42</sup> Effectief is de wet daarmee sinds 2021 door slechts 23% van alle responderende gemeenten actief toegepast bij milieuvergunningen. In het bijzonder kleine gemeenten passen de wet relatief weinig toe: slechts 5% van de responderende kleine gemeenten is sinds 2021 tenminste één keer een eigen onderzoek gestart. Bij grote en middelgrote gemeenten ligt dit percentage met respectievelijk 36% en 26% hoger.

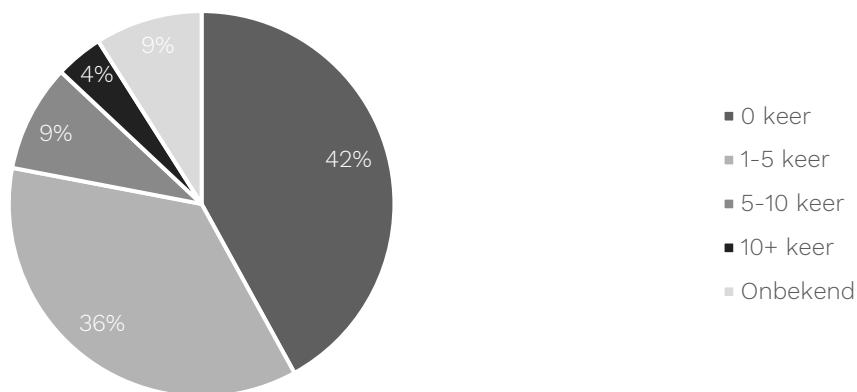
---

<sup>41</sup> Omdat de omgevingsdienst dit afhoudt.

<sup>42</sup> Mogelijk ligt dit percentage iets hoger. Van vijf gemeenten is in het geheel niet bekend of zij tenminste een keer een eigen onderzoek zijn gestart, waardoor zij niet zijn meegenomen in deze berekening.

Van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, geeft 36% aan dat zij sinds 1 januari 2021 tussen de één en vijf keer een Bibob-onderzoek zijn gestart, terwijl 9% vijf tot tien Bibob-onderzoeken heeft uitgevoerd. Slechts 4% is sinds 1 januari 2021 meer dan tien keer een Bibob-onderzoek gestart naar een milieuvergunning. Voor ruim 9% van de gemeenten is het geheel onbekend of en zo ja hoe vaak een eigen onderzoek is gestart, bijvoorbeeld omdat dit niet in de administratie kon worden achterhaald.

Aantal eigen onderzoeken door toepassende gemeenten



### 3.2.2 FREQUENTIE TOEPASSING VAN DE WET BIBOB DOOR PROVINCIES

Uit de enquête komt naar voren dat alle negen responderende provincies de Wet Bibob toepassen bij milieuvergunningen. Sinds 1 januari 2021 zijn alle provincies bovendien een eigen onderzoek gestart. Op één provincie na deden zij dit alle vaker dan twintig keer.<sup>43</sup> In 33% van de gevallen gebeurde dit tussen de twintig en dertig keer, in nog eens 33% van de gevallen tussen de dertig en vijftig keer en één provincie startte sinds 1 januari 2021 107 keer een eigen onderzoek. Tot slot is het voor één provincie niet bekend hoe vaak zij een eigen onderzoek is gestart, maar gebeurde dit in ieder geval meerdere malen.<sup>44</sup>

### 3.2.3 VERGELIJKENDE ANALYSE

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat minder dan de helft van de responderende gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Provincies passen de Wet Bibob relatief gezien aanzienlijk vaker toe op milieuvergunningen dan gemeenten. De reden hiervoor is er vermoedelijk in gelegen dat provincies voor de toetsing bij milieuvergunningen meer Bibob-capaciteit beschikbaar hebben dan gemeenten. Waar slechts 40% van de gemeenten aangeeft dat zij voldoende capaciteit hebben om de Wet Bibob (adequaate) op milieuvergunningen toe te passen, ligt dit percentage bij provincies bijna twee keer zo hoog (78%). Gemeenten kiezen er ook vaker voor om de beschikbare Bibob-capaciteit in te zetten op andere terreinen.

<sup>43</sup> Een provincie startte 19 keer een eigen onderzoek.

<sup>44</sup> De precieze data waren voor de provincie op het moment van invullen van de enquête niet te achterhalen, maar uit de overige beantwoording blijkt dat er in ieder geval meerdere onderzoeken hebben plaatsgevonden sinds 2021.

In de enquêtes en interviews komt naar voren dat niet-toepassende gemeenten vaker prioriteit geven aan onder andere horeca-, exploitatie- en omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten. Omdat provincies hier niet of in mindere mate mee van doen hebben, blijft er vanzelfsprekend relatief meer capaciteit over voor het toetsen van milieuvergunningen.

### **3.3 CONCLUSERENDE OPMERKINGEN**

De Wet Bibob biedt bestuursorganen de mogelijkheid om vergunningen te weigeren of in te trekken wanneer sprake is van ernstig gevaar dat deze worden misbruikt voor criminele doeleinden.

Milieugerelateerde vergunningen die onder het bereik van de Wet Bibob vallen, vinden hun grondslag in verschillende wetten, maar hoofdzakelijk in de Omgevingswet. Buiten deze vergunningen kan de Wet Bibob ook worden toegepast op enkele specifieke milieugerelateerde erkenningen, ontheffingen en registraties.

Ten aanzien van het empirisch onderzoek is, mede uit oogpunt van uitvoerbaarheid en relevantie, gekozen om het onderzoek af te bakenen tot de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het percentage bestuursorganen dat de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen sterk uiteenloopt. Minder dan de helft van alle responderende gemeenten past de wet toe bij milieuvergunningen en slechts 23% is sinds 1 januari 2021 daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de Bibob-beleidslijn vallen.

In tegenstelling tot gemeenten passen responderende provincies de Wet Bibob allemaal toe. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle provincies pasten de wet sinds 2021 vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan wellicht worden verklaard door meer beschikbare capaciteit en een andere samenstelling van de werkvoorraad.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten relatief beperkt is en bovendien verschilt naargelang de omvang van de gemeenten, terwijl provincies de wet op dit terrein structureler inzetten.

# HOOFDSTUK 4 | BELEID EN UITVOERINGSPRAKTIJK

In dit hoofdstuk staat het tweede hoofdthema centraal: beleid en uitvoeringspraktijk. Waar in het vorige hoofdstuk in kaart is gebracht in hoeverre gemeenten en provincies de Wet Bibob toepassen bij aanvragen om een milieuvergunning, zullen wij in dit hoofdstuk dieper ingaan op het Bibob-beleid van gemeenten en provincies (paragraaf 4.1) en de (cijfermatige) uitvoeringspraktijk (paragraaf 4.2). Daarbij betrekken wij ook de vraag in hoeverre omgevingsdiensten de wet toepassen namens deze gemeenten en provincies.

## 4.1 BIBOB-BELEID

In deze paragraaf staat deelvraag 2a centraal: *In hoeverre is door bestuursorganen in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op milieuvergunningen wordt toegepast en in hoeverre wordt dit beleid consequent uitgevoerd?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag is het Bibob-beleid van gemeenten en provincies ten aanzien van milieuvergunningen nader onder de loep genomen. In de enquête hebben wij gemeenten en provincies gevraagd of zij in beleid hebben vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast. Gemeenten en provincies die dit in beleid hebben opgenomen, hebben wij gevraagd of zij dit beleid in de praktijk ook consequent toepassen. In aanvulling hierop is beleidsonderzoek verricht, waarbij is gekeken naar de wijze waarop gemeenten en provincies in hun beleidsregels invulling geven aan hun toepassingsbevoegdheid.

### 4.1.1 GEMEENTEN

In de enquête geven 87 van de 115 respondenten aan dat hun gemeente in beleid heeft vastgelegd hoe zij de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen toepassen. De 28 gemeenten die aangeven op dit punt geen beleid te hebben geformuleerd, hebben wij gevraagd of hier specifieke redenen voor zijn. Meerdere respondenten geven aan geen concrete reden te kunnen noemen of laten weten dat zij niet bekend zijn met het bestaan van dit beleid, maar kunnen bij nader inzien ook niet volledig uitsluiten dat er wel beleid is. Gelet hierop is besloten om aanvullend onderzoek te verrichten naar de (openbare) beleidsregels van deze gemeenten.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het Bibob-beleid van 17 van deze 28 gemeenten wel degelijk expliciet voorziet in de wijze van toepassing bij milieuvergunningen.<sup>45</sup> Voor één gemeente, die heeft aangegeven dat het beleid in de toetsing van milieuvergunningen voorziet, blijkt daarentegen dat het beleid toetsing bij milieuvergunningen juist expliciet uitsluit. Wanneer deze correcties worden meegenomen, blijkt

---

<sup>45</sup> In sommige gevallen wordt vanwege de gedateerdheid van de beleidsregel met betrekking tot de grondslag van de milieuvergunning weliswaar nog verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. van de Wabo, maar in de enquête is aangegeven dat onder de term milieuvergunning ook deze voorloper van de huidige omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt verstaan.

dat 103 van de 115 gemeenten – oftewel 90% – in Bibob-beleid heeft vastgelegd hoe de toetsing van milieuvergunningen plaatsvindt. De reden dat (de medewerkers van) deze 17 gemeenten niet bekend zijn met het eigen beleid, is er mogelijk in gelegen dat deze gemeenten de Wet Bibob in de praktijk niet toepassen op milieuvergunningen. Dit is namelijk het geval voor 15 van de 17 gemeenten die foutief hebben aangegeven dat zij de wijze van toepassing bij milieuvergunningen niet in beleid hebben opgenomen.

Voor de gemeenten waarbij is vastgesteld dat zij de wijze van toepassing in beleid hebben vastgelegd, hebben wij vervolgens onderzocht op welke wijze zij invulling geven aan hun bevoegdheid tot toepassing van de Wet Bibob bij aanvragen om een milieuvergunning.<sup>46</sup> Hieruit blijkt dat gemeenten in veruit de meeste gevallen (72%) de vergunningaanvrager in beginsel aan een Bibob-onderzoek onderwerpen indien de aanvraag betrekking heeft op een risicoactiviteit of -branche.<sup>47</sup> Welke activiteiten of branches als dusdanig worden aangemerkt, wordt in de afzonderlijke beleidsregels gedefinieerd en is niet voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten noemen in veel gevallen onder andere afvalverwerking en autodemontage als risicovolle activiteiten. Hiernaar gevraagd, kunnen niet alle respondenten in interviews concreet aangeven waar de selectie van risicocategorieën op gebaseerd is. Twee respondenten geven aan dat dit voortkomt uit een modelbeleidslijn van het RIEC.<sup>48</sup> Een andere respondent geeft aan dat de categorisering in de modelbeleidslijn gebaseerd is op de studie van onderzoeksgroep Fijnaut uit 1996.<sup>49</sup>

Een kleiner percentage gemeenten (17%) kiest ervoor om een aanvraag alleen te toetsen in geval zij beschikt over concrete signalen dat de vergunning mogelijk zal worden misbruikt voor criminele doeleinden, bijvoorbeeld wanneer het Openbaar Ministerie de gemeente hierop heeft gewezen.<sup>50</sup> Circa 6% heeft in beleid opgenomen iedere aanvraag om een milieuvergunning standaard te toetsen. Tot slot heeft 4% van de respondenten in de Bibob-beleidslijn opgenomen dat de wet in algemene zin toegepast kan worden op milieuvergunningen, maar blijft een verdere specificatie van de gevallen waarin dit gebeurt uit.

Bij verleende vergunningen geldt dat gemeenten in een aantal scenario's een onderzoek (kunnen) starten. Dat gebeurt doorgaans op basis van signalen van crimineel misbruik (96% van alle responderende gemeenten met beleid zegt in dat geval te toetsen). Ook starten veel gemeenten een Bibob-onderzoek indien de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit of -gebied, dat na vergunningverlening als dusdanig is aangewezen (64%) of in het geval de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit en er

---

<sup>46</sup> Daarbij hebben wij de meest 'omvattende' categorie laten leiden bij navolgende categorisering.

<sup>47</sup> Dit laat onverlet dat deze gemeenten in de regel ook een (algemene) bepaling hebben opgenomen, waaruit volgt dat zij ook bij signalen van crimineel misbruik altijd een aanvraag kunnen toetsen. Uit de enquête en interviews komt echter naar voren dat er maar zelden signalen worden ontvangen over milieugerelateerde bedrijven. Zie ook in paragraaf 4.1.2 hierna.

<sup>48</sup> RIEC's zijn regionale netwerkorganisaties die hierbij aangesloten overheidsinstanties, (waaronder gemeenten en provincies) ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie [www.riec.nl/riecs-en-liec](http://www.riec.nl/riecs-en-liec)). Het RIEC heeft onder meer ten doel om te ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob (artikel 2.4 van het RIEC-convenant).

<sup>49</sup> Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

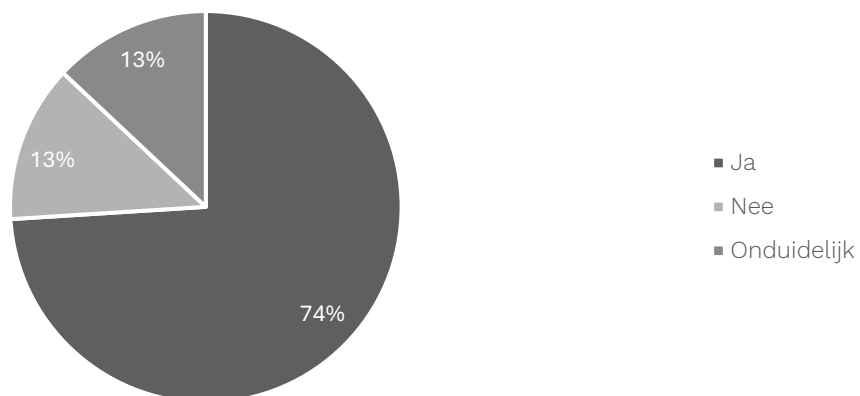
<sup>50</sup> Op grond van artikel 26 van de Wet Bibob.

wijzigingen van of binnen de vergunninghouder<sup>51</sup> hebben plaatsgevonden (39%).<sup>52</sup> Twee gemeenten toetsen houders van een milieuvergunning iedere vijf jaar in het geval zij onder een in de beleidslijn aangewezen risicocategorie vallen.<sup>53</sup>

In de praktijk wordt het beleid niet altijd consequent uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijkt dat alle 53 responderende gemeenten die de Wet Bibob bij milieuvergunningen toepassen dit in beleid hebben vastgelegd. Hiervan geven 39 gemeenten aan het beleid consequent toe te passen (74%) en 7 gemeenten niet (13%). Van de zeven gemeenten die het beleid niet consequent uitvoeren, geven er vier aan dat dit (gedeeltelijk) wordt veroorzaakt door een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdienst. Aangezien aanvragen om een milieuvergunning bij de omgevingsdienst worden ingediend, zijn gemeenten van hen afhankelijk inzake het signaleren en doorgeleiden van de aanvragen die onder het Bibob-beleid vallen. Gebeurt dit niet, dan weet de gemeente niet dat de aanvraag door haar dient te worden getoetst. Twee gemeenten noemen daarnaast capaciteitsredenen.

Voor 7 gemeenten (13%) is het tot slot onduidelijk of zij de wet consequent toepassen. Dat komt in nagenoeg alle gevallen omdat zij niet weten of de omgevingsdienst alle aanvragen die onder het Bibob-beleid vallen, wel toetst of doorgeleidt naar de gemeente ter toetsing.

#### Past de gemeente beleid consequent toe?



---

<sup>51</sup> Zoals een melding als bedoeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet (wijziging in de persoon van vergunninghouder) of een wijziging van de leidinggevendenden of zeggenschaphebbenden van de vergunninghouder.

<sup>52</sup> Een beperkt aantal gemeenten toetst ook bij wijzigingen (in de persoon) van de vergunninghouder na vergunningverlening, zonder dat sprake hoeft te zijn van een risicocategorie.

<sup>53</sup> Voor één gemeente geldt tot slot dat niet in beleid is voorzien hoe verleende vergunningen worden getoetst.

## 4.1.2 PROVINCIES

Bij provincies is het percentage dat op dit punt beleid heeft opgesteld vergelijkbaar. Op één na geven alle negen responderende provincies in de enquête aan dat zij over Bibob-beleid beschikken waarin voorzien is in de toepassing bij milieuvergunningen (89%). Uit ons beleidsonderzoek blijkt dat de beleidsregel van de overige provincie inderdaad niet expliciet voorziet in de wijze waarop milieuvergunningen worden getoetst. In het interview dat met deze provincie is afgenomen, is toegelicht dat dit beleid aan vernieuwing toe is. Het beleid van deze provincie is echter dusdanig generiek dat alle aanvragen om een beschikking (en dus ook de milieuvergunning) in beginsel getoetst kunnen worden en bij aanwijzingen van misbruik ook getoetst zullen worden. In de praktijk past deze provincie de Wet Bibob ook daadwerkelijk toe bij milieuvergunningen. Gelet hierop kan gesteld worden dat alle provincies de toepassing bij milieuvergunningen (al dan niet impliciet) in beleid hebben voorzien.

Veruit de meeste provincies kiezen ervoor om de Wet Bibob hoofdzakelijk toe te passen bij aanvragen met betrekking tot een risicoactiviteit of -branche. Dat is voor 78% van de responderende provincies het geval. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn grootschalige mestverwerking, afvalbeheer en energieopwekking of in meer algemene zin de exploitatie van Seveso-inrichtingen. In het interview laat een respondent weten dat de provincie die risicocategorisering ook heeft gebaseerd op het onderzoek van Fijnaut.<sup>54</sup>

Dit laat onverlet dat provincies ook bij andere dan risicoactiviteiten kunnen toetsen in geval van signalen van crimineel misbruik (zoals een tip van het Openbaar Ministerie of het LBB dat de aanvrager in relatie staat tot strafbare feiten), al lijkt dit niet vaak voor te komen. Zo licht één respondent toe:

*“alle afvalverwerkers worden bij een aanvraag of wijziging tenaamstelling getoetst, de OD signaleert dit en geeft dit door. Signaalgericht is hiernaast ook mogelijk, maar er komen weinig (concrete) signalen binnen.”*

Voor de overige 2 responderende provincies (22%) geldt dat zij aanvragen om een milieuvergunning in beginsel alleen toetsen bij signalen van crimineel misbruik, maar laat de beleidsregel dusdanig veel ruimte dat feitelijk elke aanvraag om een milieuvergunning getoetst kan worden.

Alle responderende provincies toetsen verleende vergunningen in geval van signalen van crimineel misbruik. In aanvulling hierop toetst 78% een verleende vergunning met betrekking tot een risicoactiviteit óók in het geval de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit en er wijzigingen van of binnen de vergunninghouder<sup>55</sup> hebben plaatsgevonden.<sup>56</sup>

De provincies die hebben aangegeven de wijze van toepassing bij milieuvergunningen wel in beleid te

---

<sup>54</sup> Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

<sup>55</sup> Zoals een melding als bedoeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet (wijziging in de persoon van vergunninghouder) of een wijziging van de leidinggevendenden of zeggenschaphebbenden van de vergunninghouder.

<sup>56</sup> Twee provincies hebben in beleid opgenomen dat zij een verleende milieuvergunning in dat geval ook toetsen zonder dat sprake is van een risicoactiviteit.

hebben opgenomen, laten alle weten dat zij het Bibob-beleid ook consequent toepassen.

### 4.1.3 VERGELIJKENDE ANALYSE

Zowel gemeenten als provincies hebben in overwegende mate beleidsregels vastgesteld waarin de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen is geregeld. Bij provincies is deze verankering nagenoeg volledig: op één na geven alle provincies aan dat hun beleid expliciet voorziet in de toepassing bij milieuvergunningen. De provincie waarbij dit niet expliciet is geregeld, beschikt over een generiek geformuleerde beleidsregel die toepassing bij alle beschikkingen (waaronder dus ook milieuvergunningen) mogelijk maakt en past de Wet Bibob in de praktijk ook toe op milieuvergunningen.

Bij gemeenten ligt het percentage eveneens hoog. Na correctie op basis van eigen beleidsonderzoek blijkt dat 90% van de responderende gemeenten beleidsmatig heeft vastgelegd hoe de Wet Bibob bij milieuvergunningen wordt toegepast. Opvallend is echter dat een substantieel deel van de gemeenten aanvankelijk onjuist aangaf geen dergelijk beleid te hebben. Dit wijst mogelijk op een interne kennis- of bewustzijnskloof ten aanzien van bestaand Bibob-beleid.

De meeste provincies en gemeenten kiezen er beleidsmatig voor om aanvragen om een milieuvergunning alleen te toetsen in het geval zij betrekking hebben op een risicoactiviteit of -categorie, zoals afvalverwerking, mestverwerking of autodemonstratie. In de interviews komt naar voren dat meerdere gemeenten en provincies deze afbakening gebaseerd hebben op onderzoek van onderzoeksgroep Fijnaut naar de kwetsbaarheid van branches voor criminele inmenging, dat dateert uit 1996.<sup>57</sup> Andere respondenten kunnen niet exact herleiden waar de afbakening op gebaseerd is.

Bij zowel provincies als gemeenten beperkt een kleiner, maar nog altijd substantieel deel, de toetsing tot gevallen waarin concrete signalen bestaan dat de aangevraagde vergunning zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. Slechts een gering percentage van gemeenten kiest er tot slot voor om iedere aanvraag om een milieuvergunning te toetsen.

Voor beide bestuurslagen geldt dat verleende vergunningen in de regel worden getoetst bij signalen van crimineel misbruik en bij wijzigingen (in de persoon) van de vergunninghouder van een risicoactiviteit. Anders dan provincies toetst een substantieel deel van de gemeenten een verleende milieuvergunning ook indien deze betrekking heeft op een risicocategorie of -gebied dat na vergunningverlening als zodanig is aangewezen.

Waar alle provincies met Bibob-beleid op het gebied van milieuvergunningen dit beleid ook consistent in uitvoering brengen, is dit bij gemeenten niet het geval. Van de gemeenten past driekwart het beleid consequent toe op milieuvergunningen. De belangrijkste oorzaak van inconsistente toepassing (dan wel een risico hierop) is gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten. Gemeenten zijn voor de signalering en doorgeleiding van vergunningaanvragen die onder het beleid vallen afhankelijk van deze regionale uitvoeringsorganisaties, maar door een gebrek aan afstemming en heldere werkafspraken

---

<sup>57</sup> Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

worden aanvragen die onder het Bibob-beleid zouden moeten worden getoetst niet (tijdig of volledig) ter beoordeling aan de gemeente voorgelegd.

## 4.2 UITVOERINGSPRAKTIJK

Nu is uiteengezet op welke wijze bestuursorganen de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen in beleid hebben vervat, wordt in deze paragraaf ingegaan op de feitelijke uitvoeringspraktijk. In deze paragraaf staat deelvraag 2b centraal: *Hoe geven bestuursorganen in de praktijk invulling aan de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

### 4.2.1 GEMEENTEN

Gemeenten kunnen de Wet Bibob zowel zelf toepassen als de toepassing bij de omgevingsdienst beleggen (waarover meer in hoofdstuk 5). In veruit de meeste gevallen (89%) voeren de responderende gemeenten die toepassing geven aan de Wet Bibob het onderzoek zelf uit. De overige 11% van de gemeenten heeft (een deel van) de Bibob-taak ten aanzien van milieuvergunningen belegd bij de omgevingsdienst.

Een eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob start doorgaans met het uitreiken van de zogeheten Bibob-vragenlijst. Daarmee wordt de betrokkene verzocht inzicht te verschaffen in de zeggenschapsstructuur, de financiering en zijn strafrechtelijk verleden.<sup>58</sup> Van de gemeenten die de Wet Bibob zelf toepassen, heeft 49% de Bibob-vragenlijst uitgereikt in de afgelopen vijf jaar.<sup>59</sup>

Van de responderende gemeenten heeft 36% de Bibob-vragenlijst één tot vijf keer uitgereikt, 9% vijf tot tien keer en 4% tien tot twintig keer. Voor 9% van de gemeenten is onbekend hoe vaak de Bibob-vragenlijst is uitgereikt.<sup>60</sup> Door 42% van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, is de Bibob-vragenlijst niet uitgereikt.

| Categorie gemeente            | Onderzoek naar aanvraag | Onderzoek naar verleende vergunning | LBB-advies | Weigering/intrekking          | Voorschriften | Totaal aantal gemeenten |
|-------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|------------|-------------------------------|---------------|-------------------------|
| Klein                         | 0                       | 1                                   | 1          | 1 intrekking                  | 0             | 5                       |
| Middelgroot                   | 70 <sup>61</sup>        | 7                                   | 5          | 2 weigeringen<br>1 intrekking | 3             | 41                      |
| Groot                         | 8                       | 6                                   | 6          | 1 intrekking                  | 0             | 7                       |
| Totaal aantal onderzoeken: 92 |                         |                                     |            |                               |               |                         |

<sup>58</sup> Zie artikel 7a van de Wet Bibob.

<sup>59</sup> Sinds 1 januari 2021 heeft 49% van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen de vragenlijst uitgereikt bij milieuvergunningen. Mogelijk is dit aantal hoger, aangezien een aantal respondenten aangeeft dat het onbekend is of en hoe vaak dit heeft plaatsgevonden.

<sup>60</sup> De concrete aantallen waren volgens de respondenten bijvoorbeeld niet te achterhalen in de systemen.

<sup>61</sup> Dit getal is hoger door de twintig uitgevoerde onderzoeken naar vergunningaanvragen van één gemeente.

Onder de responderende kleine gemeenten heeft in totaal één Bibob-onderzoek plaatsgevonden. Dit betrof een onderzoek naar een verleende vergunning. Er is in die betreffende casus advies aangevraagd bij het LBB. Het Bibob-onderzoek heeft geleid tot een intrekking van de milieuvergunning.

Onder de responderende middelgrote gemeenten hebben sinds 2021 zeventig<sup>62</sup> Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningaanvragen en zeven onderzoeken naar verleende milieuvergunningen plaatsgevonden. In totaal is vijf keer advies aangevraagd bij het LBB. De onderzoeken hebben in twee gevallen geleid tot een weigering van de vergunning, in één geval tot een intrekking van de vergunning en in drie gevallen zijn voorschriften verbonden aan de vergunning naar aanleiding van het Bibob-onderzoek. Twee casussen lopen nog, waardoor het onbekend is wat de uitkomst daarvan is. In één geval was een Bibob-onderzoek gestart naar aanleiding van een OM-tip en heeft de aanvrager de vergunningaanvraag ingetrokken nadat een Bibob-onderzoek werd gestart. In alle gevallen waarin het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, heeft de gemeente nadelige gevolgen (weigering, intrekking of voorschriften) verbonden aan de vergunning.

Onder de responderende grote gemeenten is in tenminste<sup>63</sup> veertien gevallen een eigen onderzoek in de zin van de Wet Bibob gestart. Het betroffen acht onderzoeken naar een milieuvergunningaanvraag en zes onderzoeken naar een verleende milieuvergunning. In zes gevallen is het LBB om advies verzocht. Uiteindelijk heeft één Bibob-onderzoek geleid tot intrekking van de milieuvergunning. In twee gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken, voornamelijk ‘vanwege proportionaliteits- en/of belangenafwegingen’.<sup>64</sup>

#### **4.2.2 PROVINCIES**

Alle negen responderende provincies passen de Wet Bibob toe. Het merendeel hiervan (78%) past de Wet Bibob zelf toe. In één provincie is de toepassing belegd bij de omgevingsdienst en in één provincie een combinatie daarvan vanwege ‘de beschikbare capaciteit bij de provincie’.

Van de zeven provincies die de wet zelf toepassen, geeft één provincie aan dat het onbekend is hoeveel onderzoeken sinds 1 januari 2021 zijn gestart.<sup>65</sup> Voor de overige zes provincies geldt dat in totaal 329 Bibob-onderzoeken zijn uitgevoerd. Daarvan bestaat 87% uit onderzoeken die gedaan zijn naar aanvragen voor milieuvergunningen en 13% uit onderzoeken die zijn gedaan naar verleende milieuvergunningen. Deze onderzoeken hebben in totaal 33 keer geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB (10%).

---

<sup>62</sup> Zie voetnoot 62.

<sup>63</sup> Eén van de respondenten geeft aan dat het exacte aantal niet is te achterhalen, maar dat uit eigen ervaring bekend is dat één onderzoek naar een verleende vergunning heeft plaatsgevonden ‘en de rest aanvragen betrof’. Dit impliceert dat meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd. Aangezien één onderzoek naar een aanvraag bekend is, is alleen dit geval meegenomen in de aantallen.

<sup>64</sup> Het bestuursorgaan dient alle relevante belangen die door het besluit zullen worden geraakt, mee te wegen bij het nemen van een besluit (belangenafweging). Daarbij geldt ook dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (evenredigheidsbeginsel).

<sup>65</sup> Maar dit zijn er in ieder geval meer dan één, zo blijkt uit de overige beantwoording van de enquête.

In twaalf gevallen (4%) constateerden de provincies dat een ernstig gevaar bestond en leidde dit ook daadwerkelijk tot een weigering of intrekking van de milieuvergunning. In tenminste<sup>66</sup> twintig gevallen (6%) besloten zij om hier, ondanks deze conclusie, van af te zien. Meerdere respondenten lichten toe dat zij het (onder meer vanwege de omvang van de ondernemingen) niet evenredig achtten om de vergunning te weigeren of in te trekken.

De responderende provincies verbonden tenminste<sup>67</sup> veertien keer voorschriften aan de milieuvergunning, om op die manier het gevaar op misbruik te beperken.

#### 4.2.3 OMGEVINGSDIENSTEN

Van de elf responderende omgevingsdiensten passen vier omgevingsdiensten (36%) de Wet Bibob namens een of meerdere gemeenten of provincies toe. Door deze omgevingsdiensten is in totaal 124 keer een Bibob-onderzoek uitgevoerd voor een gemeente of provincie sinds 1 januari 2021. Van deze onderzoeken bestond 94% uit onderzoeken naar vergunningaanvragen en 6% naar verleende milieuvergunningen. Hoewel niet alle cijfers meer exact te achterhalen waren, wordt door de omgevingsdiensten vermeld dat in circa 13% van deze onderzoeken advies is aangevraagd bij het LBB. In één geval heeft het Bibob-onderzoek geleid tot een weigering van de vergunning door een gemeente of provincie, in twee gevallen zijn er door het opdrachtgevend bestuursorgaan voorschriften aan de vergunning verbonden. Op de vraag in hoeveel gevallen de milieuvergunning niet is geweigerd of ingetrokken ondanks de conclusie ernstig gevaar, is geantwoord dat dit tweemaal heeft plaatsgevonden. Twee afzonderlijke omgevingsdiensten lichten hierover toe dat in één geval de vergunning met voorschriften is verleend en in het andere geval *“de bevoegdheid inmiddels was overgegaan van provincie naar gemeente en de gemeente de zaak niet verder heeft opgepakt.”*

#### 4.2.4 VERGELIJKENDE ANALYSE

Het merendeel van de onderzoeken bij zowel gemeenten als provincies vindt plaats naar vergunningaanvragen. Milieuvergunningen, zowel aangevraagde als verleende vergunningen, worden door provincies veel vaker aan een Bibob-onderzoek onderworpen (329 keer) dan gemeenten (92 keer). Omgevingsdiensten pasten de wet 124 keer toe namens een gemeente of provincie.

|            | Aantal uitgevoerde Bibob-onderzoeken | Aantal weigeringen/intrekkingen | Voorschriften | Geen weigering/intrekking ondanks gevaar |
|------------|--------------------------------------|---------------------------------|---------------|------------------------------------------|
| Gemeenten  | 92                                   | 5 <sup>68</sup>                 | 3             | 2                                        |
| Provincies | 329                                  | 12                              | 14            | 20                                       |

<sup>66</sup> Meerdere provincies geven een schatting van het aantal keer (onder andere “Schatting 6/7” keer). Wij zijn bij het in de tekst gehanteerde getal uitgegaan van de laagst aangegeven aantallen. Eén provincie geeft aan dat dit “enkele malen” is gebeurd. Omdat dit duidt op tenminste twee gevallen, is hiervoor het cijfer twee aangehouden.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Eén gemeente licht toe dat in aanvulling hierop nog twee casussen lopen, waardoor onbekend is welke uitkomst volgt.

|                   |            |           |           |           |
|-------------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| Omgevingsdiensten | 124        | 1         | 2         | 2         |
| <b>Totaal</b>     | <b>545</b> | <b>18</b> | <b>17</b> | <b>23</b> |

Wij merken op dat de frequentie van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen door omgevingsdiensten niet kan worden vergeleken met die door gemeenten en provincies. Omgevingsdiensten passen de Wet Bibob namelijk toe namens gemeenten en/of provincies. Daarom kan overlap bestaan tussen de data van omgevingsdiensten enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds. Bovendien kunnen omgevingsdiensten de Wet Bibob toepassen namens niet responderende gemeenten en provincies. Dit verklaart mogelijk het hoge aantal uitgevoerde Bibob-onderzoeken door 4 responderende omgevingsdiensten (124 onderzoeken) vergeleken met de verrichte Bibob-onderzoeken door 53 responderende gemeenten (92 onderzoeken).

Door de responderende gemeenten en omgevingsdiensten is sinds 2021 elk in 13% van de onderzoeken advies aangevraagd bij het LBB, tegenover in 10% van de onderzoeken door de provincies.

Van het totaal aantal door gemeenten zelf uitgevoerde Bibob-onderzoeken naar een milieuvergunning heeft 9% geleid tot een weigering, intrekking of het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Met 8% is dit percentage vergelijkbaar voor provincies.<sup>69</sup> Bij provincies leidde een ernstig gevaarsconclusie relatief vaker niet tot een weigering of intrekking van de vergunning, omdat dit niet evenredig werd geacht.

## 4.3 CONCLUSERENDE OPMERKINGEN

Uit het onderzoek volgt dat zowel gemeenten als provincies in overwegende mate in beleid hebben vastgelegd hoe de Wet Bibob wordt toegepast bij milieuvergunningen. Na correctie op basis van eigen beleidsonderzoek blijkt dat circa 90% van de gemeenten en alle provincies (impliciet) beschikken over beleid waarin de toepassing bij milieuvergunningen is voorzien. Bij gemeenten valt op dat een deel aanvankelijk onjuist aangaf geen beleid te hebben, terwijl de Bibob-beleidsregel wel expliciet voorziet in de toepassing bij milieuvergunningen.

Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: in de meeste gevallen wordt een aanvraag om een milieuvergunning slechts aan een Bibob-toets onderworpen indien sprake is van een aangewezen risicoactiviteit of -branche (zoals afvalverwerking, autodemonterende, of - bij provincies - grootschalige mestverwerking of energieopwekking). Een kleiner deel beperkt de toepassing tot situaties waarin concrete signalen van mogelijk crimineel misbruik bestaan. Slechts een beperkt percentage toetst standaard iedere aanvraag.

Ten aanzien van reeds verleende vergunningen geldt in algemene zin dat een Bibob-onderzoek met name wordt gestart naar aanleiding van signalen (bijvoorbeeld tips van het OM of het LBB) of bij een wijziging in de vergunninghouder.

---

<sup>69</sup> In deze berekeningen zijn de onderzoeken die door de omgevingsdienst namens gemeenten of provincies zijn uitgevoerd niet meegenomen, omdat in de door hen aangeleverde aantallen geen onderscheid gemaakt kon worden naar gemeente of provincie.

Wat betreft de uitvoering blijkt een verschil tussen de bestuurslagen. Provincies passen hun Bibob-beleid bij milieuvergunningen consequent toe. Bij gemeenten ligt dit lager: ongeveer driekwart van de toepassende gemeenten voert het beleid consequent uit. Inconsistentie hangt volgens gemeenten in belangrijke mate samen met afhankelijkheid van omgevingsdiensten voor signalering en doorgeleiding van relevante aanvragen.

Per saldo kan worden vastgesteld dat de beleidsmatige verankering van de Wet Bibob bij milieuvergunningen breed is gerealiseerd, maar dat de feitelijke toepassing met name bij gemeenten in de praktijk niet altijd gewaarborgd is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meeste gemeenten en provincies zelf toepassing geven aan de Wet Bibob en de uitvoering in slechts een klein percentage van de gevallen (gedeeltelijk) bij de omgevingsdienst is belegd. Op de redenen hiervoor, wordt in paragraaf 5.1 nader ingegaan.

Provincies voerden aanzienlijk vaker (zelf) een eigen onderzoek uit naar een milieuvergunning dan dat gemeenten dit deden. Voor beide bestuurslagen geldt dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB.

Van de in totaal 545 uitgevoerde onderzoeken door gemeenten, omgevingsdiensten en provincies had een relatief klein percentage ook daadwerkelijk gevolgen voor de vergunning. In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het vaak niet proportioneel wordt geacht om de vergunning te weigeren of in te trekken. In dat geval kiezen provincies er bijvoorbeeld voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden of nemen zij andere maatregelen, zoals de inzet van VTH-instrumenten.

# HOOFDSTUK 5 | BIBOB ALS PLUS- OF BASISTAAK

In dit hoofdstuk staat het derde hoofdthema centraal: Bibob als plus- of basistaak. Omgevingsdiensten hebben verschillende taken. Een aantal taken moet verplicht door een omgevingsdienst worden uitgevoerd, de zogeheten basistaken. Daarbovenop kunnen bestuursorganen extra taken opdragen aan een omgevingsdienst. Dit worden plustaken genoemd.

Een van de basistaken van omgevingsdiensten is het voorbereiden van beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten.<sup>70</sup> Hoewel de toepassing van de Wet Bibob een dergelijke voorbereidingshandeling is, is dit door de wetgever uitgesloten als basistaak.<sup>71</sup> Bestuursorganen kunnen de toepassing van de Wet Bibob echter wel als plustaak overhevelen naar een omgevingsdienst.

In paragraaf 5.1 staat Bibob als plustaak centraal. Aan bod komt hoe vaak gemeenten en provincies Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen en waarom zij daar al dan niet voor hebben gekozen. Vervolgens staat in paragraaf 5.2 Bibob als basistaak centraal. In paragraaf 5.2.1 wordt ingegaan op de vraag of daaraan bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten behoefte bestaat. In paragraaf 5.2.2 komt daarna aan de orde in hoeverre Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten kan leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument.

## 5.1 BIBOB ALS PLUSTAAK

In deze paragraaf staat deelvraag 3a centraal: *Hoe vaak is de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk belegd als plustaak bij een omgevingsdienst?* De frequentie van het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten komt in paragraaf 5.1.1 aan bod. Vervolgens wordt in paragrafen 5.1.2 en 5.1.3 ingegaan op de redenen waarom gemeenten en provincies er wel of niet voor hebben gekozen om de toepassing van de Wet Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen.

### 5.1.1 FREQUENTIE

De toepassing van de Wet Bibob is weinig als plustaak bij omgevingsdiensten belegd. Van de 53 responderende gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, hebben zes (11%) gemeenten dit als plustaak aan de omgevingsdienst opgedragen. Dit geldt eveneens voor twee (22%) van de negen responderende provincies.

Van de zes gemeenten die Bibob als plustaak hebben belegd, hebben vier gemeenten niet alleen het uitvoeren van het Bibob-onderzoek bij de omgevingsdienst belegd, maar ook de bevoegdheid tot het

---

<sup>70</sup> Artikel 13.12, eerste lid, aanhef en onder a. van het Omgevingsbesluit in samenhang met Bijlage VI, Categorie 1 en artikel 18.22, eerste lid van de Omgevingswet.

<sup>71</sup> Artikel 13.12, tweede lid van het Omgevingsbesluit.

nemen van besluiten naar aanleiding van het Bibob-onderzoek gemandateerd aan de (directeur van de) omgevingsdienst.

Eén gemeente heeft enkel het uitvoeren van het Bibob-onderzoek aan de omgevingsdienst opgedragen. Uitdrukkelijk is door deze gemeente geen mandaat verleend voor het nemen van een besluit als het Bibob-onderzoek leidt tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar.

De zesde gemeente geeft aan een aparte opdracht aan de omgevingsdienst te verstrekken indien sprake is van een milieuvergunningaanvraag die onder het Bibob-beleid valt, maar dat deze situatie zich nog niet heeft voorgedaan.

Van de twee provincies die de toepassing van de Wet Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen, geeft één provincie aan dat de besluitvorming in al deze gevallen bij de provincie blijft. De andere provincie heeft het nemen van besluiten wel aan de (directeur van de) omgevingsdienst gemandateerd, tenzij het Bibob-onderzoek leidt tot een ernstig gevaarconclusie. In dat geval neemt deze provincie het Bibob-onderzoek van de omgevingsdienst over.

## **5.1.2 REDENEN WAAROM WEL**

De gemeenten en provincies die de toepassing van de Wet Bibob als plustaak hebben belegd, geven daarvoor verschillende redenen. Drie gemeenten geven de deskundigheid van de omgevingsdienst als reden. Eén gemeente geeft aan het een logische keuze te vinden om Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen: de omgevingsdienst beoordeelt reeds de vergunningaanvragen en voert ook al Bibob-onderzoeken uit voor de provincie. Eén gemeente geeft als reden dat de omgevingsdienst ook toezicht houdt bij de betreffende bedrijven. De laatste gemeente heeft geen reden opgegeven.

Eén provincie heeft de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst neergelegd om capaciteitsredenen. Voor de andere provincie is niet bekend waarom Bibob als plustaak is overgedragen.

## **5.1.3 REDENEN WAAROM NIET**

Aan de overige gemeenten en provincies is de vraag gesteld waarom zij er niet voor hebben gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen.

### **5.1.3.1 GEMEENTEN**

Van de 47 responderende gemeenten die de Wet Bibob zelf toepassen op milieuvergunningen, geven 25 gemeenten (53%) aan dat daarvoor geen specifieke reden is dan wel dat deze niet bekend is.

Voor de gemeenten die wel redenen hebben aangegeven, is het houden van regie op het Bibob-onderzoek van belang. Elf gemeenten (23%) noemen dit als argument voor het zelf verrichten van het Bibob-onderzoek. Dit houdt verband met de aard van de Bibob-bevoegdheid. Bibob is een instrument om de integriteit van het bestuur te beschermen waarbij bestuurlijke afwegingen worden gemaakt. Ook het consistent toepassen van de Wet Bibob en het Bibob-beleid, het houden van overzicht en het intern (integraal) kunnen afstemmen spelen hierbij een rol.

In dit kader wordt door drie gemeenten (6%) als reden voor het zelf verrichten van Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen gegeven dat zij de Bibob-onderzoeken op de andere toepassingsgebieden (andere vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten) ook zelf uitvoeren. Zo wordt de Bibob-expertise binnen gemeenten geborgd.

Deze Bibob-expertise is voor gemeenten een belangrijke factor voor het niet beleggen van Bibob als plustaak. Acht gemeenten (17%) benoemen een gebrek aan Bibob-kennis bij de omgevingsdienst en vier gemeenten (9%) geven als reden zelf de kennis in huis te hebben om de Wet Bibob te kunnen toepassen.

Andere redenen die door gemeenten worden genoemd voor het niet opdragen van Bibob als plustaak zijn de daaraan verbonden kosten (twee gemeenten), het geringe aantal milieuvergunningaanvragen (twee gemeenten) en het tekort aan capaciteit bij de omgevingsdienst (één gemeente). Tot slot geeft één gemeente de gevoeligheid van Bibob-informatie en de daarop rustende geheimhoudingsplicht als argument. Die gemeente wil de verspreiding van deze gegevens zoveel mogelijk beperken.

### **5.1.3.2 PROVINCIES**

Net als voor gemeenten zijn de specifieke Bibob-expertise en het houden van regie op Bibob-onderzoeken de voornaamste redenen voor de zeven responderende provincies die Bibob-onderzoeken zelf uitvoeren, om Bibob niet als plustaak aan een omgevingsdienst op te dragen.

Zes provincies (86%) noemen Bibob-kennis als reden. Daarbij wordt met name gewezen op de aanwezigheid van Bibob-kennis bij de provincie. Zij beschikken over gespecialiseerde medewerkers die de Wet Bibob niet alleen toepassen op (milieu)vergunningen, maar ook op subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Door Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen zelf uit te voeren, wordt de kennis centraal gehouden.

Ook geven twee provincies aan dat toepassing van de Wet Bibob om andere kennis en vaardigheden vraagt dan vergunningverlening en dat deze niet (van nature) aanwezig zijn bij omgevingsdiensten. Een andere provincie noemt de scheiding van taken als argument om Bibob-onderzoeken niet door de omgevingsdienst te laten uitvoeren.

Verder wordt door vier provincies (57%) het in eigen beheer willen houden van Bibob-onderzoeken als reden genoemd. Dit vanwege de bestuurlijke gevoeligheid en ingrijpendheid van het Bibob-instrument. Ook geeft een provincie aan dat (negatieve) besluitvorming naar aanleiding van een Bibob-onderzoek aan Gedeputeerde Staten is en het daarom wenselijker te vinden dat de provincie ook zelf het onderzoek uitvoert en het college adviseert.

Daarnaast noemen vier provincies (57%) capaciteit als argument. Hierbij gaat het zowel om de aanwezigheid van capaciteit bij de provincies als de afwezigheid van capaciteit bij omgevingsdiensten. Een van de provincies benoemt de vrees dat de uitvoering van de Wet Bibob als plustaak mogelijk ondersneeuwt gelet op de basistaken die omgevingsdiensten moeten verrichten.

Eén provincie geeft tot slot als specifieke reden dat het grondgebied van de provincie onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt, wat tot uitvoeringsproblemen leidt.

## 5.2 BIBOB ALS BASISTAAK?

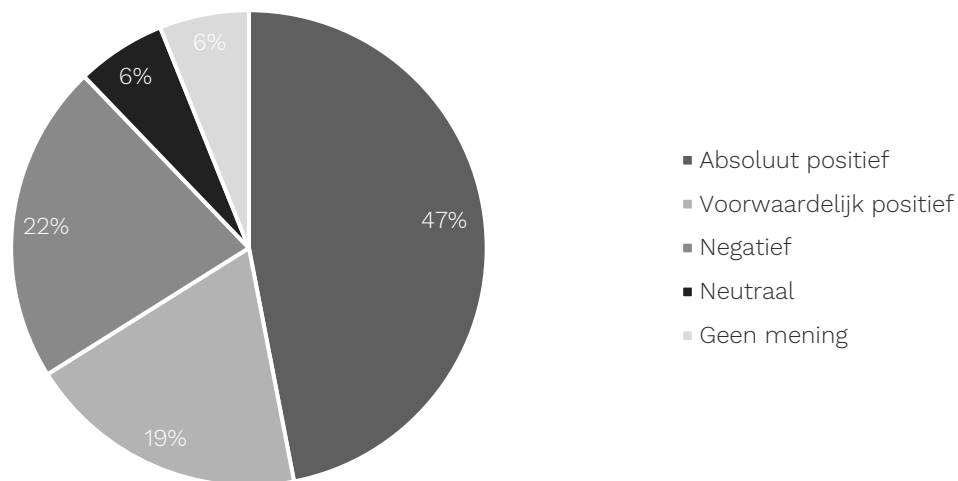
### 5.2.1 BEHOEFTE

In deze paragraaf staat deelvraag 3b centraal: *In hoeverre bestaat behoefte aan het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

#### 5.2.1.1 GEMEENTEN

Van de responderende gemeenten staat 47% (54 gemeenten) absoluut positief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak. 22 gemeenten (19%) staan hier positief tegenover, op voorwaarde dat wordt geborgd dat omgevingsdiensten over voldoende Bibob-expertise (tien gemeenten) en capaciteit (zeven gemeenten) beschikken en er voldoende afstemming en samenwerking is tussen de gemeente en de omgevingsdienst (negen gemeenten). 22% (25 gemeenten) staat negatief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak. Zeven gemeenten (6%) zien zowel voor- als nadelen en staan daar neutraal tegenover. Zeven gemeenten (6%) hebben hier geen mening over.

Houding gemeenten ten opzichte van Bibob als basistaak



Bij de antwoorden van gemeenten valt op dat kleine gemeenten een grotere voorstander zijn van Bibob als basistaak dan grote gemeenten. Van de responderende kleine gemeenten staat 74% (al dan niet voorwaardelijk) positief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak, vergeleken met 66% van de responderende middelgrote gemeenten en 55% van de responderende grote gemeenten.

Gemeenten zien verschillende voordelen in het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten. De genoemde voordelen hebben wij ingedeeld in vier categorieën: kennis, doelmatigheid, uniformiteit en capaciteit.

- *Kennis.* Op verschillende vlakken wordt de kennis van omgevingsdiensten door gemeenten als een pluspunt gezien. Ten eerste kennen omgevingsdiensten de milieubedrijven beter. Zij kunnen over gemeentegrenzen heen kijken en houden ook (al) toezicht op de betreffende ondernemingen. Ten tweede beschikken omgevingsdiensten over milieup expertise. Zij worden dan ook beter in staat geacht om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen, aangezien milieukennis bij gemeenten veelal beperkt aanwezig is. Zij kunnen ook beter beoordelen welke voorschriften eventueel aan een vergunning kunnen worden verbonden. Ten derde kunnen omgevingsdiensten, wanneer Bibob een basistaak is, Bibob-expertise op milieugebied ontwikkelen. De milieucasuïstiek bij (met name kleine) gemeenten is daarvoor te beperkt. Door centraal te toetsen kan deze specifieke ervaring bij omgevingsdiensten worden opgebouwd.
- *Doelmatigheid.* Bibob is een onderdeel van het vergunningsproces. Aangezien dat proces al bij omgevingsdiensten is belegd, wordt het logischer en efficiënter geacht als de omgevingsdiensten ook het Bibob-onderzoek uitvoeren. De vergunningaanvragen en alle daarbij behorende stukken komen daar binnen en voor de aanvrager is het overzichtelijker om één aanspreekpunt te hebben.
- *Uniformiteit.* Als alle Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten ontstaat meer uniformiteit in de toepassing van de Wet Bibob.
- *Capaciteit.* Vanuit het oogpunt van gemeenten levert het opdragen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten tijdswinst op. Ook zijn er gemeenten die vanwege capaciteitsgebreken op dit moment niet (volledig) toekomen aan het toepassen van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Deze gemeenten zien met Bibob als basistaak als voordeel dat Bibob-onderzoeken dan daadwerkelijk (overeenkomstig het Bibob-beleid) worden uitgevoerd.

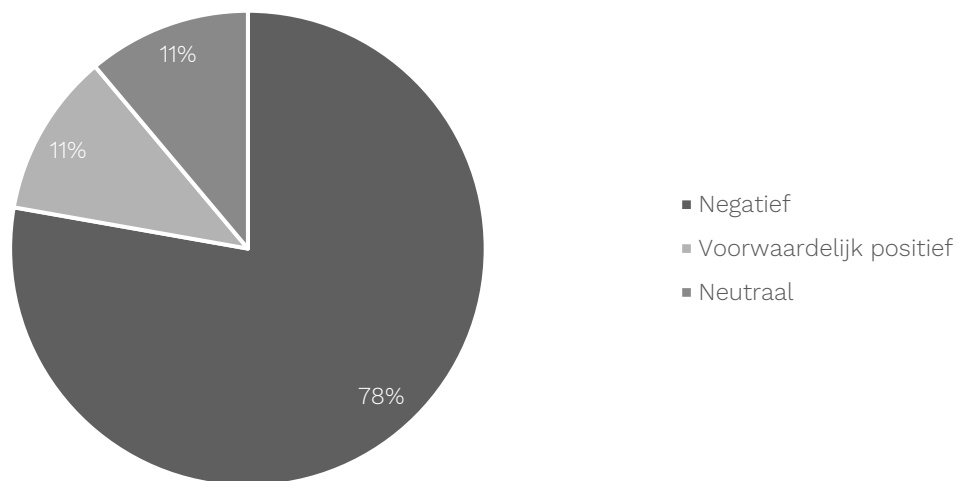
Naast voordelen zien gemeenten ook verschillende nadelen in het beleggen van Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten. Deze nadelen hebben wij ingedeeld in vier categorieën: verlies regie, versnippering, missen lokale kennis en kosten.

- *Verlies regie.* Door het overhevelen van het uitvoeren van het Bibob-onderzoek naar omgevingsdiensten, hebben gemeenten minder grip op dat onderzoek. Zij zien het verrichten van een Bibob-onderzoek niet als een puur uitvoerende taak. Het Bibob-instrument is bedoeld om de integriteit van het college te beschermen. Korte lijnen met het college zijn daarom van belang. Door het Bibob-onderzoek bij de omgevingsdienst te beleggen, wordt de afstand tot het college echter vergroot.
- *Versnippering.* Het bij milieuvergunningaanvragen verplicht laten uitvoeren van Bibob-onderzoeken door de omgevingsdienst wordt door verschillende gemeenten als onpraktisch en onoverzichtelijk gezien. Zij voeren immers wel de Bibob-onderzoeken uit op de andere terreinen waarop de Wet Bibob van toepassing is: andere typen vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Het bij hen weghalen van de Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningaanvragen wordt onlogisch geacht. Bovendien kunnen hierdoor dwarsverbanden worden gemist met de Bibob-onderzoeken die wel door de gemeente worden uitgevoerd.
- *Missen lokale kennis.* Omgevingsdiensten zijn minder bekend met de *couleur locale*. Mogelijk wordt relevante informatie die bij de gemeente over de betrokken onderneming aanwezig is, bijvoorbeeld bij het team ondermijning of de afdeling veiligheid, niet meegenomen in het Bibob-onderzoek.
- *Kosten.* Sommige gemeenten voorzien een kostenverhoging indien Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten wordt neergelegd. Zij achten de gemeente zelf in staat het Bibob-onderzoek uit te voeren voor een lagere prijs.

### 5.2.1.2 PROVINCIES

Bij de negen responderende provincies rijst een ander beeld. Geen van hen is absoluut voorstander van het beleggen van Bibob als basistaak, terwijl zeven provincies (78%) aangeven daarop tegen te zijn. Eén provincie staat er niet onwelwillend tegenover op voorwaarde dat omgevingsdiensten over voldoende capaciteit en Bibob-kennis beschikken. Een andere provincie ziet zowel voor- als nadelen.

Houding provincies ten opzichte van Bibob als basistaak



De responderende provincies benoemen geen voordelen in het beleggen van Bibob als basistaak. Wel zien zij verschillende nadelen die wij hebben ingedeeld in zes categorieën: verlies regie, verlies Bibob-expertise, versnippering, verspreiding gegevens, overbelasting omgevingsdiensten en uitvoeringsproblemen.

- *Verlies regie.* Bibob is een ingrijpend instrument waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn. Een Bibob-onderzoek gaat verder dan taken die voortvloeien uit de Omgevingswet en vergt andere vaardigheden dan die benodigd zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bibob is gericht op het beschermen van de integriteit van Gedeputeerde Staten. Zij nemen ook het besluit naar aanleiding van de resultaten van het Bibob-onderzoek. Daarom is van belang dat de provincie controle heeft over het volledige proces.
- *Verlies Bibob-expertise.* Provincies beschikken over voldoende capaciteit en gespecialiseerde medewerkers. Door het overhevelen van Bibob-onderzoeken bij milieuvergunningen naar de omgevingsdiensten, zal echter Bibob-expertise bij de provincies verloren gaan. De Bibob-medewerkers van de provincie voeren de Wet Bibob ook uit op de andere toepassingsgebieden waarvoor het verdwijnen van de kenniscapaciteit ook gevolgen heeft.
- *Versnippering.* Provincies passen de Wet Bibob ook toe op subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Door de toepassing op milieuvergunningen bij provincies weg te halen, versnipperd de uitvoering van de Wet Bibob. Ook kan eenzelfde milieu-onderneming op meerdere manieren in relatie staan tot een provincie. Zo kan een milieu-onderneming bijvoorbeeld ook een subsidie ontvangen van een provincie. Als provincies het Bibob-onderzoek zelf uitvoeren, kan

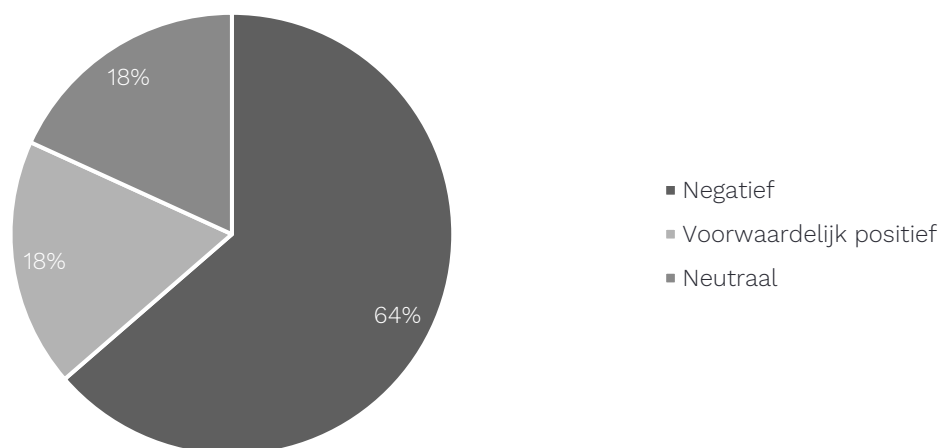
intern snel worden geschakeld met andere afdelingen. Deze afstemming wordt bemoeilijkt wanneer omgevingsdiensten de Bibob-onderzoeken uitvoeren.

- *Verspreiding gegevens.* Een provincie benoemt dat het beleggen van Bibob als basistaak tot gevolg heeft dat gevoelige Bibob-informatie, verder dan nodig, wordt verspreid.
- *Overbelasting omgevingsdiensten.* Provincies vrezen dat, vanwege de momenteel al aanwezige overbelasting van omgevingsdiensten, de toepassing van de Wet Bibob anderszins wanneer deze bij omgevingsdiensten is belegd. Dit terwijl provincies aangeven zelf over voldoende capaciteit te beschikken om de Bibob-onderzoeken uit te kunnen voeren.
- *Uitvoeringsproblemen.* Twee provincies benoemen als specifiek nadeel dat hun grondgebied onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt, waardoor zij uitvoeringsproblemen voorzien.

### 5.2.1.3 OMGEVINGSDIENSTEN

Het beeld onder de responderende omgevingsdiensten is vergelijkbaar met dat onder de responderende provincies. Geen van de omgevingsdiensten is absoluut voorstander van het beleggen van Bibob als basistaak. Twee omgevingsdiensten (18%) staan er positief tegenover, op voorwaarde dat omgevingsdiensten beschikken over voldoende capaciteit en Bibob-kennis (één omgevingsdienst) en regionaal Bibob-beleid wordt ontwikkeld (één omgevingsdienst). Twee omgevingsdiensten (18%) zien er zowel de voor- als nadelen van in. Zeven omgevingsdiensten (64%) staan negatief tegenover het opdragen van Bibob als basistaak.

Houding omgevingsdiensten ten opzichte van Bibob als basistaak



Omgevingsdiensten zien verschillende voordelen van het bij hen beleggen van Bibob als basistaak. Wij hebben deze voordelen ingedeeld in drie categorieën: overzichtelijkheid en snelheid, uniformiteit en opbouwen Bibob-expertise.

- *Overzichtelijkheid en snelheid.* Bibob is een onderdeel van het vergunningverleningsproces. Als omgevingsdiensten standaard de Bibob-onderzoeken uitvoeren, hebben zij meer overzicht en

hoeven zij minder af te stemmen, wat de snelheid van het vergunningverleningsproces ten goede komt.

- *Uniformiteit.* Indien de toepassing van de Wet Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten is toebedeeld, ontstaat meer uniformiteit in de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen.
- *Opbouwen Bibob-expertise.* Als Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten is belegd, neemt het aantal door omgevingsdiensten uitgevoerde Bibob-onderzoeken toe. Dit stelt hen in staat om kennis en ervaring op te bouwen op Bibob-gebied. Nu de toepassing van de Wet Bibob een plustaak is, is de werkvoorraad voor omgevingsdiensten te klein om Bibob-expertise te kunnen ontwikkelen.

Omgevingsdiensten benoemen eveneens verschillende nadelen van het aan hen toebedelen van Bibob als basistaak. Deze hebben wij ingedeeld in drie categorieën: ontbreken Bibob-expertise, verstrengeling en versnippering.

- *Ontbreken Bibob-expertise.* Negen van de elf responderende omgevingsdiensten geven aan momenteel over onvoldoende kennis te beschikken om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen. Zoals hiervoor onder voordelen aangegeven, kunnen omgevingsdiensten met het beleggen van Bibob als basistaak Bibob-expertise opbouwen. Twee omgevingsdiensten geven echter aan dat, gelet op het (huidige) Bibob-beleid van gemeenten en provincies, de toename in de werkvoorraad die dat oplevert waarschijnlijk te gering zal zijn om de Wet Bibob robuust te kunnen toepassen.
- *Verstrengeling.* Omgevingsdiensten benadrukken het belang van scheiding van taken in het vergunningverleningsproces. Het beleggen van Bibob als basistaak maakt dat omgevingsdiensten verschillende taken dienen uit te voeren, terwijl de beoordeling van milieutechnische aspecten volgens hen los dient te staan van de Bibob-beoordeling. De toepassing van de Wet Bibob is geen pure uitvoeringstaak.
- *Versnippering.* Het beleggen van Bibob als basistaak leidt tot verspreiding van vertrouwelijke en vaak gevoelige informatie. De verspreiding van deze gegevens over verschillende organisaties leidt ook tot een diffuus beeld. Hierdoor kan belangrijke informatie gemist worden bij het uitvoeren van de Bibob-toets.

## 5.2.2 EFFECTIVITEIT

Uit de vorige paragraaf volgt dat gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verschillend aankijken tegen het beleggen van Bibob als basistaak. Hoewel de responderende gemeenten daar overwegend positief over zijn, staan provincies en omgevingsdiensten daar over het algemeen negatief tegenover.

In deze paragraaf staat deelvraag 3c centraal: *In hoeverre zou het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten kunnen leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument?* Hierbij bezien wij aan de hand van de door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten benoemde voor- en nadelen of het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten meerwaarde kan hebben. Wij menen alles bijeengenomen echter dat Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten niet van toegevoegde waarde is.

Voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob is voldoende kennis en capaciteit nodig. 60% van de responderende gemeenten geeft echter aan over onvoldoende capaciteit te beschikken en 52% over

onvoldoende kennis om de Wet Bibob toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Anders dan gemeenten, geeft 78% van de responderende provincies juist aan over voldoende kennis en capaciteit te beschikken.

Hoewel gemeenten capaciteit noemen als een van de voordelen van Bibob als basistaak, lost dit het bestaande capaciteitsgebrek niet op. Alle responderende omgevingsdiensten geven namelijk aan dat zij over onvoldoende capaciteit beschikken voor de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Zonder investeringen in capaciteit leidt het toebedelen van Bibob als basistaak enkel tot een verschuiving dan wel vergroting van het capaciteitsprobleem naar/bij omgevingsdiensten.

Ook als Bibob een basistaak zou worden, met bijbehorend kwaliteitscriterium, zijn extra financiële middelen nodig om de benodigde capaciteit en kennis voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te voegen, ongeacht of deze bij gemeenten of omgevingsdiensten worden toegevoegd.

Het beleggen van Bibob als basistaak kan omgevingsdiensten bovendien in een lastig parket brengen. Zij kunnen namelijk op basis van een Bibob-onderzoek voor een gemeente beschikken over Bibob-informatie die zij gelet op de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob niet mogen gebruiken in het kader van Bibob-onderzoeken voor andere gemeenten in hun werkingsgebied waarin dezelfde subjecten voorkomen. In dat opzicht is het door gemeenten genoemde voordeel dat omgevingsdiensten over gemeentegrenzen heen kunnen kijken begrensd.

Waar het overhevelen van de uitvoering van Bibob-onderzoeken van gemeenten naar omgevingsdiensten zorgt voor centralisering van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen, is dit voor provincies niet het geval. Door het overhevelen van het uitvoeren van Bibob-onderzoeken van twaalf provincies naar 28 omgevingsdiensten vindt juist versnippering plaats. Voor de meeste provincies geldt namelijk dat hun grondgebied onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt. Provincies voorzien hierdoor een verlies van bij hen aanwezige Bibob-kennis en een minder effectieve toepassing van de Wet Bibob op subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Waar de responderende gemeenten meer voordelen zien, zien de responderende provincies en omgevingsdiensten overwegend nadelen. Nu hebben gemeenten en provincies al de keuze om de toepassing van de Wet Bibob al dan niet als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen. Gemeenten en provincies die daar heil in zien, kunnen Bibob-onderzoeken laten uitvoeren door de omgevingsdienst en andere kunnen het in eigen beheer houden. Wij menen dan ook dat het beleggen van Bibob als basistaak alles overziend ten opzichte daarvan echter geen meerwaarde heeft. Zoals een provincie het verwoordt:

*“Wij zijn [er] geen voorstander van om de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij de omgevingsdienst te beleggen. Wij zien er allereerst geen toegevoegde waarde (...) van in omdat nu ook al de ruimte bestaat om de taak daar (...) te beleggen.”*

### **5.3 CONCLUSERENDE OPMERKINGEN**

Gemeenten en provincies hebben Bibob weinig als plustaak aan omgevingsdiensten toebedeeld. 11% van de responderende gemeenten en 22% van de responderende provincies hebben hiervoor gekozen. De

voornaamste redenen voor zowel gemeenten als provincies om Bibob niet als plustaak naar omgevingsdiensten over te hevelen, zijn Bibob-expertise (de aanwezigheid daarvan bij gemeenten en provincies en de afwezigheid bij omgevingsdiensten) en het houden van regie over Bibob-onderzoeken.

Tegen het beleggen van Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten wordt verschillend aangekeken. De responderende gemeenten zijn daar overwegend positief over, terwijl de responderende provincies en omgevingsdiensten daar in het algemeen negatief tegenover staan. Aangezien gemeenten en provincies die daar heil in zien momenteel al de mogelijkheid hebben om Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen, bestaat naar onze mening alles bij elkaar genomen geen meerwaarde in het als basistaak aan omgevingsdiensten toebedelen van het uitvoeren van Bibob-onderzoeken.

# HOOFDSTUK 6 | EFFECTIVITEIT EN VERBETERPUNTEN

In dit hoofdstuk staat het vierde hoofdthema centraal: effectiviteit en verbeterpunten. Allereerst wordt in paragraaf 6.1 ingegaan op de effectiviteit van de Wet Bibob bij het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren. Vervolgens schetsen wij in paragraaf 6.2 de knelpunten en verbeterpunten die bestuursorganen ervaren bij de toepassing van de wet en de aanbevelingen die hieruit voortkomen. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 op basis van secundaire bronnen ingegaan op de vraag in hoeverre de rijksoverheid de wet vaker kan toepassen bij milieuvergunningen.

## 6.1 VOORKOMEN FACILITEREN MILIEUCRIMINALITEIT

In deze paragraaf staat deelvraag 4a centraal: *In hoeverre kan de Wet Bibob bijdragen aan het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren?*

Zoals bij de behandeling van deelvraag 1a in paragraaf 3.1.1 uiteengezet, heeft de Wet Bibob als hoofddoel het voorkomen dat de overheid onbewust en ongewild criminele activiteiten faciliteert.<sup>72</sup> De wet is in het leven geroepen omdat geconstateerd werd dat criminelen gebruik maakten van publieke voorzieningen om hun criminele activiteiten te ontplooiën.<sup>73</sup> Door bijvoorbeeld vergunningverlening faciliteerden overheidsorganen als gevolg hiervan onbewust en ongewild witwassen of andere strafbare feiten. Door toepassing van het Bibob-instrument konden overheidsorganen dit in de toekomst voorkomen: op het moment dat een ernstig risico bestaat dat een aanvrager of vergunninghouder de vergunning zal gaan misbruiken om strafbare feiten te plegen, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de vergunning te weigeren of in te trekken.

De milieuvergunning is een van de beschikkingen waarop de wetgever reeds bij de totstandkoming van de wet aanleiding heeft gezien om de Wet Bibob van toepassing te verklaren.<sup>74</sup> De belangrijkste reden hiervoor was gelegen in de sterke behoefte om “te beschikken over adequate middelen om te kunnen voorkomen dat met behulp van de milieuvergunning (milieu)criminaliteit wordt gepleegd”.<sup>75</sup>

Reeds in de jaren tachtig zagen de milieuvergunningverlenende instanties vanwege de hoge mate van niet-naleving van regelgeving in de sector al de noodzaak om te kunnen beschikken over een mogelijkheid om vergunningen van bedrijven in te kunnen trekken. Onder andere de Uniser-affaire en Tankercleaning Rotterdam-zaak katalyseerden die gedachte.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 37.

<sup>73</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 2.

<sup>74</sup> De wet werd van toepassing verklaard op de vergunning uit artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, dit betreft de voorloper van de huidige vergunning milieubelastende activiteit.

<sup>75</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 82.

<sup>76</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 82.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding hiervan in 1994 onderzoek laten verrichten naar de destijds bestaande mogelijkheden om facilitering van criminele activiteiten te voorkomen met behulp van de huidige regelgeving bij onder andere milieuvergunningen. Uit het rapport van Struiksma en Michiels bleek dat de destijds geldende regelgeving onvoldoende voorzag in de mogelijkheden voor de overheid om zich actief te beschermen tegen criminele organisaties en activiteiten.<sup>77</sup>

Gelet op het gebrek aan deze bevoegdheden en de gebleken misstanden in de milieusector, heeft de wetgever de Wet Bibob bij de inwerkingtreding van toepassing verklaard op milieuvergunningen, zodat bestuursorganen de vergunningen konden weigeren of intrekken in het geval ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.<sup>78</sup>

Zoals in paragraaf 3.1.1 uiteengezet, wordt dit risico gebaseerd op antecedenten uit het verleden. De Wet Bibob biedt het bestuursorgaan belast met vergunningverlening de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar onder meer het strafrechtelijk verleden van een onderneming en haar zakelijke relaties, zoals bestuurders en aandeelhouders. In het geval uit het onderzoek naar voren komt dat een bedrijf of de aan haar gelieerde natuurlijke personen bij herhaling (milieu)criminaliteit hebben gepleegd, bestaat er een risico dat zij dit met behulp van de vergunning in de toekomst opnieuw zullen gaan doen. Wordt dat risico als 'ernstig' bestempeld, dan kan het bevoegd gezag de vergunningaanvraag weigeren of de vigerende vergunning intrekken.

Op deze wijze kan (milieu)criminaliteit die met behulp van de milieuvergunning zou kunnen worden gepleegd, worden voorkomen en tegengegaan.

### **6.1.1 BEPERKINGEN**

Bij het voorgaande dient te worden opgemerkt dat met de Wet Bibob niet in alle gevallen kan worden voorkomen dat bestuursorganen (alsnog) milieucriminaliteit faciliteren.

Aangezien sprake is van een risico-inschatting, die wordt gemaakt op basis van (historische) informatie, kan toepassing van de Wet Bibob het faciliteren van milieucriminaliteit door zogeheten *first-offenders* niet voorkomen.

Bestuursorganen zijn voor het maken van die risico-inschatting voorts afhankelijk van de inzet van de opsporingsdiensten, toezichthouders en met vervolging belaste instanties. Wanneer zij onvoldoende prioriteit geven aan de opsporing of vervolging van milieucriminaliteit, dan zullen personen die zich (vermoedelijk) schuldig hebben gemaakt aan deze delicten onder de radar van bijvoorbeeld politie, justitie of andere toezichthouders blijven. In dat geval zal uit een Bibob-onderzoek naar een milieu-inrichting al snel volgen dat geen gevaar bestaat dat deze partij de vergunning zal gebruiken om strafbare feiten te plegen, terwijl de onderneming in werkelijkheid jarenlang milieugerelateerde regelgeving kan hebben overtreden.

---

<sup>77</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 9.

<sup>78</sup> Artikel 3 van de Wet Bibob.

Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat voornoemde instanties wel over informatie beschikken die erop duidt dat de betrokkene en/of zijn Bibob-relaties vermoedelijk een strafbaar feit hebben gedaan, maar dat zij deze informatie nog niet (kunnen) delen met het bestuursorgaan. Bijvoorbeeld omdat het strafvorderlijk belang hieraan in de weg staat.

Om het faciliteren van milieucriminaliteit in de praktijk tot slot ook echt te voorkomen, is vanzelfsprekend van belang dat bestuursorganen de wet ook daadwerkelijk en adequaat toepassen op milieuvergunningen. Zoals in hoofdstukken 3 en 4 beschreven, is dat niet altijd het geval. Het instrument verliest daardoor aan effectiviteit, zowel feitelijk als in haar preventieve werking.

Bij de beantwoording van de navolgende deelvraag zullen wij nader ingaan op de knelpunten die bestuursorganen ervaren, die maken dat de wet niet altijd optimaal wordt ingezet.

## **6.2 KNEL- EN VERBETERPUNTEN**

In deze paragraaf staat deelvraag 4b centraal: *In hoeverre zijn er aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft ons gevraagd te onderzoeken of en op welke wijze de effectiviteit van de toepassing bij milieuvergunningen kan worden verbeterd. In onze enquête hebben wij respondenten gevraagd of zij knelpunten ervaren bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. In aanvulling hierop is hen de vraag gesteld of zij verbeterpunten kunnen noemen voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de wet op dit terrein.

### **6.2.1 GEMEENTEN**

Van de responderende gemeenten geeft een ruime meerderheid (64%) aan geen concrete knelpunten te ervaren, al laat een substantieel deel hiervan weten dat dit wordt veroorzaakt doordat zij de wet in de praktijk zelden of niet toepassen op gebied van milieu.

Gemeenten die wel knelpunten ervaren, noemen een gebrek aan kennis en expertise bij zowel zichzelf als omgevingsdiensten als belangrijkste thema. De toepassing van Bibob bij milieuvergunningen vereist volgens meerdere respondenten expertise op zowel Bibob-gebied als milieuterrein, maar die combinatie ontbreekt vaak. Omdat er relatief weinig casuïstiek is, wordt er bij gemeenten ook niet snel routine opgebouwd.

Met name binnen kleine gemeenten vormt kennisgebrek een probleem: slechts 26% van de kleine gemeenten geeft aan intern voldoende kennis te hebben om de wet toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Bij middelgrote gemeenten en grote gemeenten ligt dit percentage (respectievelijk 52% en 55%) hoger.

In het verlengde hiervan blijkt ook capaciteitsgebrek een essentieel knelpunt. Medewerkers van gemeenten beschikken over onvoldoende tijd of middelen om Bibob op milieuvergunningen structureel toe te kunnen

passen. Naast eigen capaciteitsproblemen, benoemen zij dat ook een gebrek aan capaciteit bij de omgevingsdiensten ertoe leidt dat Bibob op dit gebied niet optimaal kan worden ingezet.

Het gebrek aan capaciteit wordt vooral door kleine en middelgrote gemeenten ervaren. 68% van de responderende kleine gemeenten en 61% van de middelgrote gemeenten geeft aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om de Wet Bibob toe te passen op milieuvergunningen. Bij grote gemeenten doet dit probleem zich beduidend minder voor (36%).

Een ander vaak genoemd knelpunt betreft een gebrek aan structurele samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Omdat omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor de primaire VTH-taak, zijn gemeenten voor de toepassing van Bibob van hen afhankelijk en vereist dit een goede samenwerking. Volgens meerdere respondenten zou de afstand tussen gemeenten en omgevingsdiensten echter te groot zijn en verloopt de communicatie niet soepel. Bibob wordt als gevolg hiervan niet, niet goed, of te laat meegenomen in het vergunningsproces. Respondenten noemen als complicatie dat zij er geen zicht op hebben of de omgevingsdiensten het beleid wel consequent uitvoeren. Zij weten bijvoorbeeld niet zeker of de omgevingsdienst alle aanvragen die onder het beleid vallen wel naar de gemeente doorgeleidt. Omdat de omgevingsdiensten zich primair focussen op milieutechnische aspecten worden integriteitsrisico's volgens een gemeente bovendien niet altijd tijdig gesignaleerd of doorgegeven aan gemeenten. Omgevingsdiensten zijn zich volgens meerdere respondenten bovendien onvoldoende bewust van de mogelijkheden van het instrument.

In mindere mate worden eigen organisatorische knelpunten benoemd, zoals de afstemming tussen afdeling veiligheid en afdeling vergunningen ("het klassieke knelpunt"), prioritering ("het is vooral een ondergeschoven kindje") en een gebrek aan bewustwording binnen de eigen organisatie.

Tot slot worden er ook wetsinhoudelijke knelpunten gesignaleerd. Twee respondenten noemen een te beperkt toepassingsbereik van de Wet Bibob als belemmering en één respondent stelt dat de doorlooptijd van het Bibob-onderzoek niet is afgestemd op de termijn voor vergunningverlening.

Als belangrijkste verbeterpunten noemen responderende gemeenten logischerwijs het verbeteren van de samenwerking met de omgevingsdiensten en het vergroten van kennis en bewustwording over Bibob bij milieuvergunningen, zowel intern als bij omgevingsdiensten. Onder meer het maken van structurele werkafspraken, het organiseren van fysieke (bewustwordings)bijeenkomsten en het vergaren van kennis over elkaars werkzaamheden kunnen volgens respondenten bijdragen aan een betere samenwerking tussen partijen, zo geeft een respondent in de enquête aan:

*"Door duidelijke afspraken te maken over signalering, doorverwijzing en timing van Bibob-toetsing, kan de samenwerking tussen gemeente en Omgevingsdienst worden versterkt. (...) Via gezamenlijke casusbesprekingen en kennisdeling kan de alertheid op integriteitsrisico's bij medewerkers van de Omgevingsdienst worden vergroot."*

Met betrekking tot het kennisaspect laten respondenten voornamelijk weten behoefte te hebben aan het verkrijgen van trainingen of handreikingen die specifiek zien op de toepassing van Bibob bij

milieugerelateerde bedrijven. In het bijzonder zien zij meerwaarde in het (geanonimiseerd) behandelen van praktijkvoorbeelden, al dan niet gezamenlijk met collega's van regiogemeenten of de provincie.

Ook het verhogen van capaciteit en (financiële) middelen door gemeenten zijn een veelgenoemde maatregel om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen effectiever en efficiënter te kunnen laten verlopen.

Omdat Bibob door de meeste gemeenten alleen wordt toegepast in geval van risicocategorieën,<sup>79</sup> stellen twee respondenten dat het herijken van een lijst met risicocategorieën op dit gebied of het anderzijds ontwikkelen van een risicoselectie-instrument, kan leiden tot een efficiëntere toepassing van de wet. In dat kader geven twee gemeenten in de interviews aan ook geïnteresseerd te zijn in actuele inzichten in de gevoeligheid van (categorieën) milieuvergunningen voor ondermijning.

## 6.2.2 PROVINCIES

Van de provincies ervaart 78% knelpunten bij de toepassing van de wet bij milieuvergunningen. De knelpunten die zij constateren zijn meer technisch en inhoudelijk van aard en houden verband met de grootte van de milieubelastende inrichtingen waarover zij het bevoegd gezag zijn. Eén op de drie responderende provincies laat weten dat deze inrichtingen gelet op hun omvang vaak meer strafbare feiten begaan, hetgeen ingevolge de systematiek van de Wet Bibob en de werkwijze van het LBB al snel leidt tot een ernstig gevaarsconclusie.<sup>80</sup> Dit maakt de stap naar evenredige besluitvorming volgens hen soms lastig.

De omvang van milieugerelateerde ondernemingen en de concerns waarvan zij deel uitmaken, maakt het volgens respondenten tevens uitdagend om binnen de beslistermijn een Bibob-onderzoek af te ronden. De lange doorlooptijd van een aanvraag kan er volgens een provincie bovendien toe leiden dat de uitkomsten van het Bibob-onderzoek niet meer actueel zijn.

Twee provincies ervaren problemen met het opvragen van informatie uit gesloten bronnen, zoals gegevens van opsporingsdiensten of handhavingsinstanties. Tot slot beschrijft één provincie de samenwerking met omgevingsdiensten als knelpunt, hoofdzakelijk omdat zij bij de uitvoering van de Wet Bibob te maken kan hebben met verschillende omgevingsdiensten.

Om de wet effectiever toe te kunnen passen bij milieuvergunningen, noemt bijna de helft van de provincies als verbeterpunt het uitbreiden van de mogelijkheden tot informatiedeling. Meerdere provincies lopen er tegenaan dat zij niet rechtstreeks informatie kunnen verkrijgen van andere overheidsorganen, zoals toezichthoudende en handhavende instanties op gebied van milieuregelgeving. Om discussie te voorkomen, zou er volgens een respondent een duidelijke grondslag moeten komen voor het gebruik van

---

<sup>79</sup> Zie paragraaf 4.1.1.

<sup>80</sup> Bij de totstandkoming van de mate van gevaar op de b-grond, speelt het aantal van de strafbare feiten een rol. In beginsel geldt dat het gevaar groter wordt naarmate het aantal strafbare feiten toeneemt. Hoewel de wetgever geen (minimum) aantal strafbare feiten voor ogen heeft gehad om tot een ernstig gevaar te komen, gaat het LBB er in zijn advisering vanuit dat bij drie of meer strafbare feiten (of één langdurig strafbaar feit) sprake is van een ernstig gevaar (zie 'Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob', LBB/Justis, augustus 2023).

Inspectieview<sup>81</sup> door provincies bij hun Bibob-onderzoek, zodat zij rechtstreeks toegang hebben tot relevante handhavinginformatie:

*“Als de informatie beter wordt geregistreerd en beschikbaar is voor Bibob-toepassende bestuursorganen, dan leidt dat mogelijk tot meer feiten die bij de Bibob-afweging kunnen worden betrokken en tot betere besluitvorming.”*

Respondenten noemen daarnaast verbeterpunten met betrekking tot de adviserende rol van het LBB, zoals meer maatwerk in de advisering<sup>82</sup> vanwege de hiervoor beschreven evenredigheidsproblematiek bij grote milieu-inrichtingen en de relatief lange duur van de termijn voor het uitbrengen van een aanvullend LBB-advies.

### 6.2.3 OMGEVINGSDIENSTEN

Van de omgevingsdiensten die de Wet Bibob namens een gemeente of provincie toepassen, ervaart 80% knelpunten.

Deze omgevingsdiensten ervaren capaciteitsgebrek en tijdsdruk als voornaamste knelpunten bij de toepassing ervan. De Bibob-onderzoeken kunnen volgens een omgevingsdienst voor veel vertraging zorgen bij het vergunningsproces.

Hier expliciet naar gevraagd, laten alle omgevingsdiensten weten dat zij vinden dat zij op dit moment over onvoldoende capaciteit beschikken om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen.

Daarnaast is 82% van de omgevingsdiensten van mening dat zij over onvoldoende kennis beschikken om de wet toe te passen. Een respondent laat weten dat dit gevoel wordt versterkt door het feit dat het Regionale Informatie en Expertisecentrum (RIEC)<sup>83</sup> is gestopt met het ondersteunen van de omgevingsdienst. Deze omgevingsdienst geeft aan dat ondersteuning bij de financiële toets en de beoordeling van politiedossiers en strafrechtzaken door een overkoepelende organisatie de effectiviteit van het instrument kan verbeteren, wanneer dit bij de omgevingsdienst is belegd.

Een andere omgevingsdienst geeft te kennen dat het beleggen van Bibob als basistaak bij de omgevingsdienst de effectiviteit en efficiëntie niet ten goede zal komen:

*“Het gaat om de integriteit van het bevoegde gezag en misbruik van de vergunningen. Het is geen toetsonderdeel op milieuaspecten. (...) Voor kennisopbouw is van belang om [alle Bibob-*

---

<sup>81</sup> Dit is een systeem waarin onder andere inspectiediensten, omgevingsdiensten en andere toezichthoudende instanties inspectiegegevens over bedrijven kunnen opnemen en delen. Dit gaat bijvoorbeeld om overtredingen, strafbare feiten of andere signalen die relevant kunnen zijn voor een bestuursorgaan dat de Wet Bibob toepast.

<sup>82</sup> Zie ook voetnoot 81.

<sup>83</sup> RIEC's zijn regionale netwerkorganisaties die hierbij aangesloten overheidsinstanties, (waaronder gemeenten en provincies) ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie [www.riec.nl/riecs-en-liec](http://www.riec.nl/riecs-en-liec)). Het RIEC heeft onder meer ten doel om te ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob (artikel 2.4 van het RIEC-convenant).

*onderzoeken] bij Veiligheid te houden. Daarnaast is de burgemeester de persoon voor veiligheid. Die moet je in de lead houden voor dit onderdeel in de aanpak van ondermijning.”*

## **6.2.4 VERGELIJKENDE ANALYSE**

De vergelijking van de ervaren knelpunten en benoemde verbeterpunten bij de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen laat duidelijke verschillen zien tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, zowel in aard als in onderliggende oorzaken.

Bij kleine en middelgrote gemeenten en omgevingsdiensten staan met name een gebrek aan kennis en capaciteit centraal. Gemeenten geven aan dat de combinatie van Bibob-expertise en milieukennis vaak ontbreekt en dat door het beperkte aantal casussen nauwelijks routine wordt opgebouwd. Dit wordt verder versterkt door een gebrek aan capaciteit.

Omgevingsdiensten die Bibob-onderzoeken uitvoeren, herkennen het door de gemeenten geschetste beeld en ervaren unaniem onvoldoende capaciteit en tijdsdruk, terwijl een groot deel daarnaast aangeeft onvoldoende kennis te hebben om de wet op dit terrein adequaat toe te passen. De ervaren knelpunten bij gemeenten en omgevingsdiensten zijn daarmee primair organisatorisch van aard.

Bij provincies ligt het zwaartepunt van de knelpunten daarentegen duidelijk anders. Provincies ervaren overwegend geen tekort aan kennis of capaciteit,<sup>84</sup> maar signaleren vooral inhoudelijke en procedurele knelpunten die samenhangen met de aard en omvang van de milieubelastende inrichtingen waarover zij bevoegd gezag zijn. De omvang en complexiteit van deze ondernemingen maken het lastig om binnen de termijnen een Bibob-onderzoek af te ronden en leiden relatief snel tot ernstig gevaarsconclusies, wat evenredige besluitvorming bemoeilijkt. Daarnaast spelen bij provincies beperkingen in de informatiedeling en de advisering door het LBB een grotere rol dan bij gemeenten en omgevingsdiensten.

Waar veel gemeenten de samenwerking met omgevingsdiensten als voor verbetering vatbaar ervaren, speelt dit probleem bij provincies in veel mindere mate. Bijna alle provincies staan in contact met de omgevingsdiensten over Bibob-gerelateerde zaken, maar slechts één provincie noemt dit als knelpunt. Een geïnterviewde provincie laat weten de samenwerking als uitstekend te ervaren, doordat zij onder meer een structureel overlegmoment hanteert, waarin onder meer casuïstiek, beleid en processen de revue passeren:

*“Daar hebben we standaard structureel een overleg in. Dus dat loopt heel soepel. (..) als er eenmaal een onderzoek gaande is, dan stemmen we ook altijd veel met elkaar af. (..) De naleving van die voorschriften, maar ook andere overtredingen die [bedrijven] plegen. Dus dan hebben we ook altijd constant afstemming met elkaar van hoe staat het bedrijf ervoor. En als het geen handhaving is, maar als bijvoorbeeld de bibob-voorschriften worden overtreden, dan kijken ze vaak onze kant op. Hoe willen we daarmee omgaan? Dus we hebben altijd hele korte lijntjes met elkaar (..) Dus de samenwerking met de Omgevingsdienst [Provincie] is echt top op het moment.”*

---

<sup>84</sup> Voor beide categorieën geldt dat, hier expliciet naar gevraagd, slechts 22% meent dat hiervan sprake is.

Als gevolg van de ervaren knelpunten denken gemeenten, omgevingsdiensten en provincies vanzelfsprekend verschillend over de wijze waarop de wet effectiever dan wel efficiënter kan worden toegepast. Gemeenten en omgevingsdiensten zouden vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Voor de concrete aanbevelingen die uit voorgaande analyse voortvloeien, verwijzen wij naar hoofdstuk 7 van deze rapportage.

### **6.3 BEVOEGDHEID EN INZET RIJKSOVERHEID**

In deze paragraaf staat deelvraag 4c centraal: *In hoeverre is het voor de rijksoverheid juridisch gezien mogelijk om de Wet Bibob bij milieuvergunningen vaker in te zetten?*

Omdat signalen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben bereikt dat bestuursorganen van de rijksoverheid achterblijven bij de toepassing van de Wet Bibob, heeft het ons verzocht te onderzoeken in hoeverre de effectiviteit van toetsing door de rijksoverheid kan worden verbeterd. Specifiek heeft het ministerie ons gevraagd te onderzoeken in hoeverre de rijksoverheid juridisch gezien de mogelijkheid heeft om de Wet Bibob vaker in te zetten bij milieuvergunningen. Voor een adequate beantwoording hiervan is echter primaire data nodig over de wijze waarop en frequentie waarmee rijksoverheid de wet toepast bij milieuvergunningen.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet hebben wij van de relevante bestuursorganen van de rijksoverheid echter geen data kunnen verzamelen. Om deze reden is ervoor gekozen deze deelvraag te benaderen op basis van beschikbare secundaire bronnen.

Uit het Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2023 blijkt dat de rijksoverheid in de praktijk relatief beperkt gebruikmaakt van de Wet Bibob in vergelijking met gemeenten en provincies.<sup>85</sup> De Kwaliteitscommissie Bibob<sup>86</sup> raadt daarom aan de toepassing van de wet bij de rijksoverheid te stimuleren.

Wij zijn in aanvulling hierop niet op beleidsregels gestuit van de betreffende ministeries ten aanzien van de toepassing van de wet bij milieuvergunningen. Voorts zijn wij in jurisprudentie geen uitspraken tegengekomen waarin wordt geprocedeerd tegen een weigering of intrekking van een milieuvergunning op grond van de Wet Bibob door een van de relevante ministeries.<sup>87</sup> Tegen deze achtergrond wordt in dit onderzoek verondersteld dat er ruimte bestaat voor een frequentere toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen van de rijksoverheid.

---

<sup>85</sup> Bijlage 1143196 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31109, nr. 34.

<sup>86</sup> Dit is een onafhankelijke kwaliteitscommissie die de kwaliteit van LBB-adviezen beoordeelt.

<sup>87</sup> Zie ook paragraaf 2.2. Daarentegen zijn wij wel op uitspraken gestuit waarin (tevergeefs) wordt aangevoerd dat de minister onderzoek had moeten verrichten, maar dat heeft nagelaten. Zie Rb. Den Haag 25 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14616, r.o. 16.1 e.v.

In dat licht is het relevant om inzichtelijk te maken ten aanzien van welke categorieën milieuvergunningen de rijksoverheid bevoegd gezag is en derhalve de mogelijkheid hebben om de Wet Bibob toe te passen. Uit de Omgevingswet en de bijbehorende relevante algemene maatregelen van bestuur blijkt dat het gezag over de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit onder omstandigheden bij de ministers van drie verschillende ministeries kan liggen. Zoals reeds uiteengezet bij de beantwoording van deelvraag 1a in paragraaf 3.1.3 betreft dit:

- (i) de minister van Infrastructuur en Waterstaat, voor zover het milieubelastende activiteiten betreft waarbij nationale veiligheidsbelangen betrokken zijn of het de territoriale zee of exclusieve economische zone betreft;
- (ii) de minister van Klimaat en Groene Groei, voor zover dit de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk betreft; en
- (iii) de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, voor zover het gaat om het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater.

In theorie kunnen voornoemde ministeries de Wet Bibob toepassen op deze milieuvergunningen en onderzoeken in hoeverre er een risico bestaat dat deze vergunningen misbruikt zullen worden voor criminele doeleinden.

Het zal niet in alle gevallen in de rede liggen om de Wet Bibob ook daadwerkelijk op alle aanvragen toe te passen. Milieuvergunningen met betrekking tot militaire activiteiten (zoals het houden van een militaire oefening) zullen bijvoorbeeld in beginsel worden aangevraagd door of namens het ministerie van Defensie. In gevallen, waarin vergunningen worden aangevraagd door (semi-)overheden, zal toepassing van de Wet Bibob doorgaans achterwege blijven. Bestuursorganen van de rijksoverheid zullen daarom per (type) vergunningsactiviteit kunnen beoordelen of toepassing van de Wet Bibob in de praktijk ook meerwaarde heeft.

## **6.4 CONCLUSERENDE OPMERKINGEN**

De Wet Bibob biedt bestuursorganen een effectief instrument waarmee kan worden voorkomen dat zij onbewust en ongewild milieucriminaliteit faciliteren via vergunningverlening. Reeds bij de totstandkoming van de wet heeft de wetgever milieuvergunningen onder het bereik hiervan gebracht: historische misstanden in de milieusector en het ontbreken van preventieve bevoegdheden onder de destijds geldende regelgeving maakten duidelijk dat een integriteitsbeoordeling van vergunningaanvragers en -houders noodzakelijk was. Door het mogelijk te maken vergunningen te weigeren of in te trekken bij een ernstig gevaar op crimineel misbruik, kunnen bestuursorganen voorkomen dat ondernemingen met gebruik van een vergunning milieucriminaliteit plegen. Zodoende is de Wet Bibob een geschikt middel om facilitering van milieucriminaliteit tegen te gaan.

De feitelijke effectiviteit van het instrument is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. Met name bij kleine en middelgrote gemeenten en omgevingsdiensten worden structurele organisatorische knelpunten ervaren. Gebrek aan specialistische kennis (combinatie van Bibob-expertise en milieukennis), beperkte capaciteit en een niet altijd optimaal functionerende samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten leiden er volgens de respondenten toe dat de wet niet of niet

consequent wordt ingezet. Hierdoor verliest het instrument niet alleen aan praktische werking, maar ook aan preventieve en afschrikwekkende kracht.

Bij provincies ligt dit anders. Zij ervaren minder organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn. De omvangrijke bedrijfsstructuren en het relatief frequente voorkomen van strafbare feiten binnen grote inrichtingen leiden sneller tot een ernstig gevaarsconclusie, waardoor de evenredigheidstoets als complexer wordt ervaren. Daarnaast belemmeren beperkte mogelijkheden tot informatiedeling en de doorlooptijden bij advisering door het LBB een slagvaardige toepassing.

Voor de rijksoverheid ontbreekt data over de frequentie en wijze waarop zij de Wet Bibob toepassen. In zoverre kan de deelvraag niet beantwoord worden aan de hand van primaire data. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten. Hoewel toepassing niet in alle gevallen voor de hand ligt, lijkt er in beginsel ruimte te bestaan voor een meer structurele en beleidsmatig verankerde toepassing van het instrument.

# HOOFDSTUK 7 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij geprobeerd inzicht te verschaffen in de wijze waarop de Wet Bibob momenteel wordt ingezet bij milieuvergunningen en waar volgens bestuursorganen mogelijkheden liggen om de wet effectiever toe te passen. Dit hebben wij gedaan op basis van zowel veld- als bureauonderzoek. Dit onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

## 7.1 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

In deze paragraaf wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord: *Hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast?*

Uit ons onderzoek blijkt dat minder dan de helft van alle responderende gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Sinds 1 januari 2021 is één op de vijf responderende gemeenten daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen, zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst<sup>88</sup> en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de Bibob-beleidslijn vallen.

Daarentegen passen alle responderende provincies de Wet Bibob toe bij milieuvergunningen. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle responderende provincies pasten de wet sinds 2021 vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan mogelijk worden verklaard door meer beschikbare capaciteit, een hogere mate van prioritering en een andere samenstelling van werkvoorraad.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten relatief beperkt is en bovendien verschilt naargelang de omvang van de gemeenten, terwijl provincies de wet op dit terrein structureler inzetten.

Het overgrote deel van gemeenten en provincies beschikt over Bibob-beleid waarin de wijze van toepassing bij milieuvergunningen (impliciet) is vastgelegd. Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: toepassing gebeurt in de meeste gevallen alleen bij aanvragen die betrekking hebben op risicoactiviteiten of wanneer er concrete signalen bestaan van een risico op crimineel misbruik. In tegenstelling tot provincies, lukt het niet alle gemeenten om het beleid ook consistent uit te voeren. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten en ervaren capaciteitstekort.

---

<sup>88</sup> Waardoor de gemeentelijke organisatie er verder geen zicht op heeft of de Wet Bibob op een aanvraag dient te worden toegepast.

Provincies pasten de Wet Bibob sinds 1 januari 2021 aanzienlijk vaker (zelf) toe bij milieuvergunningen dan dat gemeenten dit deden. Voor beide bestuurslagen geldt, dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB. Van de in totaal 545 uitgevoerde Bibob-onderzoeken door responderende gemeenten, provincies en omgevingsdiensten leidde een relatief klein percentage tot gevolgen voor de vergunning.

In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het in veel gevallen niet proportioneel wordt geacht om de vergunning te weigeren of in te trekken. Vaker dan gemeenten kozen zij er vervolgens voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden die het gevaar beperken.

Hoewel gemeenten en provincies de mogelijkheid hebben om Bibob als plustaak te beleggen bij omgevingsdiensten, wordt hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. Tegen het beleggen van Bibob als basistaak wordt verschillend aangekeken. Gemeenten staan daar overwegend positief tegenover, terwijl provincies en omgevingsdiensten daar in het algemeen negatief over zijn.

Wij menen dat, gelet op de verschillende standpunten en de huidige mogelijkheid om Bibob al dan niet als plustaak bij de omgevingsdienst te beleggen, het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten alles overziend geen meerwaarde heeft. De effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob is immers uiteindelijk afhankelijk van de beschikbare kennis en capaciteit, ongeacht waar deze zijn belegd.

De Wet Bibob is in theorie een effectief instrument ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit. De feitelijke effectiviteit van het instrument is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. In de praktijk wordt de effectiviteit ervan bij gemeenten met name belemmerd door organisatorische en procedurele factoren. Met name een gebrek aan kennis, capaciteit en suboptimale samenwerking met omgevingsdiensten maken dat de wet niet of niet consequent wordt toegepast. Provincies ervaren niet zozeer organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn.

Gemeenten en omgevingsdiensten zouden vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Tot slot ontbreekt in dit onderzoek primaire data over de wijze waarop de rijksoverheid de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten.

## **7.2 AANBEVELINGEN**

Het voorgaande geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen, die erop zijn gericht de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen te vergroten. Daarin betrekken wij ook onze eigen professionele inzichten.

### **7.2.1 VERSTERK KENNIS EN EXPERTISE**

Gemeenten en omgevingsdiensten ervaren een kennisgebrek als belangrijk beletsel voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Het is daarom aan te raden om te investeren in het vergroten van kennis en expertise. Dat kan op de volgende manieren.

#### **7.2.1.1 TRAININGSPROGRAMMA**

Gemeenten geven in de enquête en interviews aan behoefte te hebben aan trainingen die specifiek zien op de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Zij missen kennis op dit snijvlak. De ontwikkeling van een trainingsprogramma door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (bestaande uit bijvoorbeeld cursusmodules en handreikingen) dat hier specifiek op is gericht, waarbij onder andere wordt ingegaan op risico-indicatoren bij milieu-inrichtingen en de weging van milieugerelateerde strafbare feiten bij de Bibob-conclusie, kan in die behoefte voorzien.

#### **7.2.1.2 CASUSOVERLEG**

Uit de enquêtes en interviews komt tevens naar voren dat gemeenten baat hebben bij het behandelen van praktijkvoorbeelden en casuïstiek. Het oprichten of stimuleren van regionale interbestuurlijke overleggen, waarbij strikt geanonimiseerde casuïstiek wordt behandeld, kan de ervaring en kennis van gemeenten vergroten. Regiogemeenten kunnen in dit verband ervaringen met elkaar delen en adviezen vragen aan de meer ervaren provincie. Wij raden aan om omgevingsdiensten hierbij aan te laten sluiten. Zij kunnen de aanwezige Bibob-kennis aanvullen met kennis over (technische) milieuaspecten. Tegelijkertijd vergroot dit de bewustwording bij omgevingsdiensten en verbetert dit de samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten, omdat partijen elkaar voortaan beter weten te vinden.

### **7.2.2 VERGROOT CAPACITEIT**

Veel gemeenten en alle omgevingsdiensten kampen met capaciteitsproblematiek. Een groot deel van de gemeenten komt vanwege een capaciteitstekort niet of onvoldoende toe aan de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Met name middelgrote en kleine gemeenten ervaren dit als een belangrijk knelpunt. Ook omgevingsdiensten die de wet namens gemeenten of provincies toepassen lopen hier tegenaan. Het (structureel) vrijmaken van meer budget en formatie voor de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten, ongeacht waar het uitvoeren van Bibob-onderzoeken is belegd, kan de effectiviteit van het instrument verhogen.

### **7.2.3 MAAK BIBOB GEEN BASISTAAK**

Wij menen dat het beleggen van Bibob als basistaak geen meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige mogelijkheid om Bibob als plustaak te kunnen beleggen. De behoefte van gemeenten en provincies verschilt op dit punt. Gemeenten en provincies die er heil in zien, kunnen het uitvoeren van Bibob-onderzoeken als plustaak aan omgevingsdiensten tobedelen, terwijl andere het in eigen beheer kunnen houden. Het bij omgevingsdiensten beleggen van Bibob als basistaak wordt door ons alles overziend niet als van toegevoegde waarde gezien.

## **7.2.4 VERBETER SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN EN OMGEVINGSDIENSTEN**

Gemeenten en omgevingsdiensten weten elkaar onvoldoende te vinden, waar de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob onder lijdt. Wij raden daarom aan om te investeren in een verbeterde samenwerking.

### **7.2.4.1 PERIODIEK (BIBOB-)OVERLEG TUSSEN GEMEENTE EN OMGEVINGSDIENST**

Een groot deel van de ervaren problematiek kan worden verholpen door gemeenten en omgevingsdiensten structureel in contact te brengen. Bij omgevingsdiensten verhoogt dit de bewustwording over de Wet Bibob, waardoor zij (i) aanvragen die onder gemeentelijk beleid vallen tijdig doorzetten en (ii) zich bewuster zijn van mogelijke integriteitsrisico's en deze eerder signaleren en doorgeven aan gemeenten. Bovendien draagt een structureel overlegmoment bij aan betere communicatie en verkleint dit de afstand die gemeenten tot de omgevingsdiensten ervaren. In een dergelijk overlegmoment kunnen bovendien kennis en adviezen worden uitgewisseld over onderhavige casuïstiek.

### **7.2.4.2 DUIDELIJKE WERKAFSPRAKEN**

Omdat zowel gemeenten als omgevingsdiensten aangeven dat het soms niet duidelijk is bij welke organisatie een taak in het Bibob-proces ligt, kan het vastleggen van duidelijke werkafspraken uitkomst bieden. Zoals een omgevingsdienst het verwoordt:

*“Het zou veel helpen als de werkafspraken nog eens tegen het licht gehouden worden en als alle betrokken gemeenten en [Omgevingsdienst] actief op de hoogte gehouden blijven worden van deze werkafspraken.”*

## **7.2.5 GEEF GEMEENTEN INZICHT IN VERGUNNINGAANVRAGEN**

Zorg voor structurele (en bij voorkeur geautomatiseerde) informatie-uitwisseling tussen gemeenten en omgevingsdiensten over binnengekomen aanvragen om een milieuvergunning. Door periodiek een volledig overzicht te verstrekken van alle bij de omgevingsdienst ingediende aanvragen, kunnen gemeenten tijdig beoordelen welke dossiers onder het Bibob-beleid vallen en wordt een consistente en volledige uitvoering van dat beleid beter gewaarborgd. Naast dat gemeenten op deze manier kunnen verifiëren of alle onder het beleid vallende aanvragen zijn doorgeleid, kunnen zij tevens nagaan of zij intern een signaal hebben ten aanzien van een vergunningaanvrager of -houder en of relevante dwarsverbanden bestaan met bijvoorbeeld subsidies, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties.

## **7.2.6 VERSTERK INFORMATIEDELING**

Het uitbreiden van de mogelijkheden tot (rechtstreekse) informatiedeling tussen overheidsinstanties kan leiden tot een nauwkeurigere beoordeling van de mate van gevaar en een efficiënter onderzoek. Specifiek het waarborgen van betere registratie van en toegang tot handhavingsinformatie van andere toezichthoudende en handhavende instanties binnen het milieurecht (zoals ILT, NVWA en NLA) in Inspectieview door Bibob-toepassende overheden kan hieraan bijdragen.

### **7.2.7 ACTUALISEER RISICO-ACTIVITEITEN**

De meeste gemeenten en provincies toetsen aanvragen om een milieuvergunning standaard bij risico-activiteiten of branches. In interviews komt naar voren dat meerdere gemeenten en provincies hun afbakening baseren op onderzoek uit de jaren negentig. Hoewel het mogelijk is dat de uitkomsten van dit onderzoek nog altijd actueel zijn, kan nieuw onderzoek naar de gevoeligheid van milieubelastende activiteiten of milieugerelateerde branches voor criminele inmenging, effectieve toepassing van de Wet Bibob verhogen in het geval blijkt dat criminele inmenging zich heeft verplaatst naar andere branches of activiteiten.

### **7.2.8 STIMULEER RIJKSOVERHEID**

Hoewel primaire data ontbreekt, lijkt er ruimte te bestaan voor structurelere toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door de rijksoverheid. Door het instrument onder de aandacht van de betreffende ministeries te brengen en meer bewustwording te creëren, kan de toepassing van de wet op dit gebied worden bevorderd.

### **7.2.9 ONDERZOEK OF PROVINCIES EEN MEER CENTRALE ROL KUNNEN VERVULLEN**

Onderzocht kan worden in hoeverre het Bibob-instrument effectiever kan worden ingezet door provincies een meer centrale positie te geven in de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Anders dan omgevingsdiensten, geven provincies aan te beschikken over voldoende kennis om de Wet Bibob toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Het zou daarom doeltreffend kunnen zijn om aan provincies in dit proces een adviserende of ondersteunende rol richting gemeenten toe te bedelen. Dat kan in meer of mindere mate gebeuren. Provincies zouden zich kunnen beperken tot het adviseren over een actuele Bibob-zaak, maar er zou ook gedacht kunnen worden aan het volledig uitvoeren van onderzoeken in opdracht van de gemeente. Een dergelijke ontwikkeling vereist mogelijk uitbreiding van de capaciteit bij de provincies. Bovendien is mogelijk een verruiming van (de uitzonderingen op) de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 van de Wet Bibob noodzakelijk.

# BIJLAGE 1 | ENQUÊTE

## GEMEENTEN EN PROVINCIES

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop gemeenten en provincies de wet toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Daarnaast ziet een deel van de vragen op de rol van omgevingsdiensten bij de toepassing van de Wet Bibob namens gemeenten en provincies.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

\* Vereist

### Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welke gemeente of provincie vult u dit formulier in? \*
3. Wat is uw functie binnen de gemeente of provincie?

### Toepassing van de Wet Bibob

4. Wordt binnen de gemeente of provincie de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
5. Waarom wordt de Wet Bibob niet toegepast op milieuvergunningen? \*
6. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, naar een milieuvergunning een eigen onderzoek gestart als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob-vragenlijst. \*
7. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? \*
8. In hoeveel gevallen is het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? \*

9. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van een milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. \*
10. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? \*
11. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? \*

#### **Bibob en de Omgevingsdienst**

12. De toepassing van de Wet Bibob (e.g. het uitvoeren van het eigen onderzoek en/of besluitvorming) is belegd bij: \*
  - ☐ De gemeente of provincie zelf
  - ☐ De regionale omgevingsdienst
  - ☐ Andere
13. Waarom is ervoor gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen? \*
14. Waarom is er niet voor gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen? \*
15. Bespreekt u – naast de eventuele situatie waarin de omgevingsdienst de Wet Bibob namens de gemeente of provincie toepast – met de omgevingsdienst Bibob-gerelateerde onderwerpen? Bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van milieugerelateerde Bibob-voorschriften, controles op de naleving van milieugerelateerde regelgeving en/of de weging van milieugerelateerde strafbare feiten. \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
16. Welke onderwerpen bespreekt u? \*

#### **Beleid**

17. Is binnen de gemeente of provincie in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast? \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
18. Zijn er specifieke redenen waarom dit niet is vastgelegd? Zo ja, welke? \*
19. Is dit vastgelegd in een openbare beleidsregel? \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
20. Wordt het beleid consequent uitgevoerd? Zo nee, zijn er redenen waarom het beleid niet consequent uitgevoerd wordt c.q. kan worden? \*

#### **Overig**

21. Meent u dat er voldoende kennis binnen de gemeente of provincie is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee

22. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? \*
23. Meent u dat er voldoende capaciteit binnen de gemeente of provincie is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*
- ☐ Ja
- ☐ Nee
24. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? \*
25. Hoe zou u het vinden als het toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen een basistaak zou zijn van de omgevingsdienst? En waarom? Bibob als basistaak voor een omgevingsdienst betekent dat de toepassing van de Wet Bibob op dit gebied standaard door de omgevingsdienst wordt uitgevoerd en niet (meer) binnen de gemeente of provincie zelf. \*

#### **Verbeterpunten**

26. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
27. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

#### **Tot slot**

28. Mogen we u benaderen voor een interview?
- ☐ Ja
- ☐ Nee
29. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

# BIJLAGE 2 | ENQUÊTE

## OMGEVINGSDIENSTEN

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop omgevingsdiensten de wet namens gemeenten en provincies toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

\* Vereist

### Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welke omgevingsdienst vult u dit formulier in? \*
3. Welke functie vervult u bij de omgevingsdienst?

### Toepassing van de Wet Bibob

4. Past de omgevingsdienst namens gemeenten en/of provincies de Wet Bibob toe op milieuvergunningen? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
5. Is hiervoor een specifieke reden (bekend)? Zo ja, wat is/zijn deze reden(en)? \*
6. Voor welke taken is de omgevingsdienst verantwoordelijk bij toepassing van de Wet Bibob? \*  
☐ De omgevingsdienst voert alleen het eigen Bibob-onderzoek uit zoals bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob  
☐ De omgevingsdienst verzorgt alleen de besluitvorming op grond van de Wet Bibob  
☐ De omgevingsdienst verzorgt zowel het eigen onderzoek als de besluitvorming op grond van de Wet Bibob
7. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, de omgevingsdienst namens gemeenten en/of provincies een eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob gestart naar een milieuvergunning? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob-vragenlijst. \*
8. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? \*

9. In hoeveel gevallen heeft de omgevingsdienst het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? \*
10. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van de milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. \*
11. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? \*
12. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? \*

#### **Expertise, toezicht en handhaving**

13. Bespreekt u – naast de eventuele situatie waarin de Wet Bibob namens een gemeente of provincie wordt toegepast – Bibob-gerelateerde onderwerpen met gemeenten of provincies? (Bijvoorbeeld over de uitvoerbaarheid van milieugerelateerde Bibob-voorschriften, controles op de naleving van milieugerelateerde regelgeving en/of de weging van milieugerelateerde strafbare feiten) \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
14. Welke onderwerpen bespreekt u? \*
15. Hoe zou u het vinden als het toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen een basistaak zou zijn van de omgevingsdienst? En waarom? Bibob als basistaak voor een omgevingsdienst betekent dat de toepassing van de Wet Bibob op dit gebied standaard door de omgevingsdienst wordt uitgevoerd en niet (meer) binnen de gemeente of provincie zelf. \*
16. Meent u dat er voldoende kennis binnen de omgevingsdienst is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
17. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? \*
18. Meent u dat er voldoende capaciteit binnen de omgevingsdienst is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
19. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? \*

#### **Verbeterpunten**

20. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
21. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

#### **Tot slot**

22. Mogen we u benaderen voor een interview?
  - ☐ Ja

☐ Nee

23. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

# BIJLAGE 3 | ENQUÊTE

## RIJKSOVERHEID

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop rijksonderdelen de wet toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

\* Vereist

### Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welk Rijksonderdeel vult u dit formulier in? \*
3. Wat is uw functie hierbinnen?

### Toepassing van de Wet Bibob

4. Wordt binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
5. Waarom wordt de Wet Bibob niet toegepast op milieuvergunningen? \*
6. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, naar een milieuvergunning een eigen onderzoek gestart als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob vragenlijst. \*
7. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? \*
8. In hoeveel gevallen is het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? \*
9. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van een milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. \*

10. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? \*
11. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? \*

#### Beleid

12. Is in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
13. Zijn er specifieke redenen waarom dit niet is vastgelegd? Zo ja, welke? \*
14. Is dit vastgelegd in een openbare beleidsregel? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
15. Wordt het beleid consequent uitgevoerd? Zo nee, zijn er redenen waarom het beleid niet consequent uitgevoerd wordt c.q. kan worden? \*

#### Overig

16. Meent u dat er voldoende kennis is binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
17. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? \*
18. Meent u dat er voldoende capaciteit is binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? \*  
☐ Ja  
☐ Nee
19. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? \*

#### Verbeterpunten

20. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
21. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

#### Tot slot

22. Mogen we u benaderen voor een interview?  
☐ Ja  
☐ Nee
23. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

# BIJLAGE 4 | RESPONDENTEN

## ENQUÊTE

### Gemeenten

- Aalsmeer
- Almelo
- Almere
- Altena
- Ameland
- Amstelveen
- Asten
- Baarn
- Barneveld
- Beekdaelen
- Beesel
- Bergeijk
- Bergen (N-H)
- Berkelland
- Bernheze
- Best
- Beuningen
- Bloemendaal
- Bodegraven-Reeuwijk
- Boekel
- Breda
- Bronckhorst
- Brunssum
- Buren
- Castricum
- De Fryske Marren
- De Ronde Venen
- Den Helder
- Doetinchem
- Drimmelen
- Druten
- Eemsdelta
- Eijsden-Margraten
- Elburg
- Ermelo
- Geldrop-Mierlo

- Gennep
- Gulpen-Wittern
- Halderberge
- Harderwijk
- Hattem
- Heiloo
- Helmond
- Het Hogeland
- Heumen
- Heusden
- Hollands Kroon
- Hoorn
- Horst aan de Maas
- Kampen
- Kerkrade
- Krimpen aan den IJssel
- Laarbeek
- Landgraaf
- Landsmeer
- Leiden
- Leidschendam-Voorburg
- Leudal
- Lochem
- Loon op Zand
- Maashorst
- Maastricht
- Meerssen
- Meierijstad
- Moerdijk
- Montfoort
- Neder-Betuwe
- Noardeast-Fryslân
- Noordenveld
- Noordoostpolder
- Nunspeet
- Oegstgeest
- Oldambt
- Oldebroek
- Olst-Wijhe
- Ooststellingwerf
- Opsterland
- Oss

- Peel en Maas
- Rheden
- Rhenen
- Rijswijk
- Roermond
- Rotterdam
- 's-Hertogenbosch
- Soest
- Stadskanaal
- Staphorst
- Súdwest Fryslân
- Texel
- Tilburg
- Twenterand
- Uitgeest
- Uithoorn
- Utrecht
- Valkenburg aan de Geul
- Velsen
- Venlo
- Vijfheerenlanden
- Vlaardingen
- Vlieland
- Vlissingen
- Voorst
- Vught
- Waadhoeke
- Waddinxveen
- Wageningen
- Weert
- Westland
- Weststellingwerf
- Wierden
- Wijchen
- Winterswijk
- Zeewolde
- Zoetermeer

#### Provincies

- Drenthe
- Fryslân
- Gelderland

- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Overijssel
- Zeeland
- Zuid-Holland

#### **Omgevingsdiensten**

- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
- Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Haaglanden
- Omgevingsdienst IJsselland
- Omgevingsdienst Midden-Holland
- Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
- Omgevingsdienst Rivierenland
- Omgevingsdienst Twente
- Omgevingsdienst Zuid-Limburg
- Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord

# COLOFON

Dit is een rapport van IJzerman BV in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. IJzerman staat overheden bij in iedere fase van complexe Bibob-procedures en organiseert cursussen over de Wet Bibob.

## Redactie en eindredactie

mr. M.P. Verbraeken

mr. K.M.J. Floren

mr. W. Kooistra

## Disclaimer

De tekst van deze rapportage is met zorg samengesteld. Er kunnen echter geen rechten aan worden ontleend. IJzerman BV aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van onjuistheid of onvolledigheid van de informatie in deze rapportage.

## Huisstijl

51 North

© IJzerman BV, mei 2026 (eindrapport)

Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding is vereist.

---

**IJZERMAN BV**

Oranjesingel 2a, 6511 NS Nijmegen

**WWW.IJZERMANBIBOB.COM** 

---



**TER BESLISSING**

**Datum**

15 juni 2026

**Onze referentie**

IENW/BSK-2026/77065

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir. Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster C

**Beslistermijn**

22-06-2026

**Bijlage(n)**

3

Aan

Staatssecretaris

nota

Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel juni 2026

**Aanleiding**

U informeert de Kamer minimaal twee keer per jaar over de voortgang van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het milieudomein (hierna: VTH-stelsel milieu). Met de bijgevoegde concept-Kamerbrief informeert u de Kamer hierover mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). Met deze concept-Kamerbrief maakt u een rapport openbaar en doet u een toezegging aan de Kamer af.

**Geadviseerd besluit**

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met de bijgevoegde concept-Kamerbrief en deze te ondertekenen, om vervolgens de brief, mede namens de minister van JenV, aan de Kamer te sturen.

Daarnaast wordt u geadviseerd in te stemmen met het verzenden van het 'Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen' als bijlage bij deze Kamerbrief.

Tot slot wordt u geadviseerd in te stemmen met het verstrekken van een subsidie aan Omgevingsdienst NL voor het ondersteunen van het Programma Digitalisering VTH. Deze subsidie kondigt u in deze Kamerbrief aan.

**Kernpunten**

De bijgaande concept-Kamerbrief behandelt de volgende onderwerpen:

- Politiemilieutaak;
- Oplevering 'Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen';
- Verkennend onderzoek landelijk expertisecentrum milieucriminaliteit (toezegging);<sup>1</sup>
- Provinciaal onderzoek interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht;
- Voortgang Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu;
- Eindbeoordeling robuuste omgevingsdiensten;
- Stand van zaken Programma Digitalisering VTH.

**Krachtenveld**

Vanwege de onderwerpen politiemilieutaak, Bibob en het landelijk expertisecentrum milieucriminaliteit wordt deze brief ook voorgelegd aan de minister van JenV.

<sup>1</sup> Kamerstuk 22 343 en 22 663, nr. 429

De politiemilieutaak en de Wet Bibob vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV. Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De Strategische Milieukamer (SMK) is een samenwerking van het Openbaar Ministerie en de inspectiediensten en richt zich op de aanpak van milieucriminaliteit. De SMK is in 2025 geformaliseerd. De formalisering van de SMK was een gedeelde wens van zowel de SMK als de betrokken ministeries (JenV/LVVN/IenW).

De inbreng in deze concept-Kamerbrief over het onderzoek interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht (IBT-O) is afgestemd met de provinciale werkgroep IBT-O. De provincies zijn zelf verantwoordelijk voor de versterking van hun IBT-taakuitvoering. Vanuit het Rijk ondersteunen we acties die de werkgroep heeft ingezet.

In aanloop naar en gedurende de looptijd van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) is regelmatig geconcludeerd dat u als stelselverantwoordelijke op dit moment onvoldoende regie kunt nemen. Dit leidt ertoe dat u regelmatig wordt aangesproken op zaken terwijl u geen bevoegdheden heeft om in te grijpen. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 8 mei 2025 is het nodig om, vanuit de verantwoordelijkheid en bevoegdheden van de staatssecretaris van IenW, te werken aan de versterking van het stelsel.<sup>2</sup> Deze versterking vindt plaats door middel van een breed pakket aan maatregelen, waaronder een wijziging van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling.

### **Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

### **Toelichting**

#### *Politiemilieutaak*

De Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang van de inzet op de versterking van de politiemilieutaak. Aanleiding hiervoor zijn eerdere signalen dat de strafrechtelijke handhaving van milieuregels onder druk staat, onder meer door capaciteits- en prioriteitsvraagstukken binnen de politie. In de brief wordt toegelicht welke verbetermaatregelen sinds 2024 zijn ingezet, welke resultaten dit heeft opgeleverd en welke aandachtspunten nog resteren.

#### *Oplevering 'Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen'*

In opdracht van het ministerie van IenW is een onderzoek uitgevoerd naar toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Met bijgevoegde concept-Kamerbrief ontvangt de Kamer het onderzoeksrapport 'Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen' (bijlage 1).

- Onderzocht is of er effectief gebruik wordt gemaakt van de Wet Bibob bij het bestrijden van milieucriminaliteit. Het betreft een breed onderzoek naar de toepassing van Bibob in het milieudomein. Als onderdeel hiervan is onderzocht hoe rijkspartijen de Wet Bibob toepassen, omdat dit ook vergunningen betreft die onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW vallen wordt u hierover geïnformeerd. Hoewel de Wet Bibob al geruime tijd op milieuvergunningen kan worden toegepast, blijkt uit het onderzoek dat de toepassing ervan op milieuvergunningen achterblijft ten

#### **Datum**

15 juni 2026

#### **Onze referentie**

IENW/BSK-2026/77065

#### **Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster C

#### **Aan**

Staatssecretaris

#### **Bijlage(n)**

3

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 22 343, nr. 421

opzichte van andere terreinen en dat niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt.

- De Wet Bibob is van toepassing op verschillende typen milieuvergunningen en -beschikkingen. Dit onderzoek beperkt zich tot de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, zoals geregeld in de Omgevingswet. In beginsel is de gemeente het bevoegd gezag over deze vergunningen, maar afhankelijk van de activiteit kunnen ook provincies en het Rijk het bevoegd gezag zijn.
- De minister van IenW is bevoegd gezag met betrekking tot bepaalde activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken, zoals het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen die veel risico's voor de gezondheid van mens en milieu inhouden, het exploiteren van militaire zee- of luchthavens of andere milieubelastende activiteiten op militair terrein. Ook is de minister het bevoegd gezag over milieubelastende activiteiten die plaatsvinden in de territoriale zee of de exclusieve economische zone. Daarnaast zijn ook enkele vergunningen belegd bij de ministers van EZK/KGG en LNVN.
- In het onderzoek is nagegaan of de toepassing van de Wet Bibob achterblijft bij de Rijksoverheid en in hoeverre de effectiviteit van toetsing door de Rijksoverheid kan worden verbeterd. Er is met een grootschalige enquête informatie over de toepassing van de Wet Bibob opgehaald. Voor de betrokken rijkspartijen is via de verstuurde enquête geen respons ontvangen, daarom is alleen een aantal secundaire bronnen in overweging genomen.
- Uit het Jaarverslag van de Kwaliteitscommissie Bibob uit 2023 blijkt dat de Rijksoverheid in de praktijk relatief beperkt gebruik maakt van de Wet Bibob in vergelijking met gemeenten en provincies. De Kwaliteitscommissie Bibob raadt daarom aan de toepassing van de wet bij de Rijksoverheid te stimuleren.
- Een belangrijke kanttekening bij de toepassing van de Wet Bibob door de Rijksoverheid is dat dit alleen opportuun is in het geval er sprake is van een private aanvrager. In veel gevallen zullen de omgevingsvergunningen aangevraagd worden door (semi-)overheden, waardoor toepassing van de Wet Bibob achterwege zal blijven. Bestuursorganen van de Rijksoverheid zullen daarom per (type) vergunningsactiviteit moeten beoordelen of toepassing van de Wet Bibob in de praktijk mogelijk is en meerwaarde heeft.
- Ook concludeert het onderzoek dat Rijkspartijen hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten. Hoewel toepassing niet in alle gevallen voor de hand ligt, lijkt er in beginsel ruimte te bestaan voor een meer structurele en beleidsmatig verankerde toepassing van het instrument.
- Door het instrument onder de aandacht van de betreffende (rijks)organisaties te brengen en meer bewustwording te creëren, kan de toepassing van de wet op het gebied van milieu worden bevorderd. De aanbevelingen uit het onderzoek om toepassing van de Wet Bibob te stimuleren bij rijkspartijen sluiten aan bij de bredere evaluatie van de Wet Bibob die door JenV is uitgevoerd (het verantwoordelijke departement voor de Wet Bibob).<sup>3</sup>

**Datum**

15 juni 2026

**Onze referentie**

IENW/BSK-2026/77065

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster C

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

3

---

<sup>3</sup> [Gebruik en aanpassingen Wet Bibob sinds 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

De inhoudelijke beleidsreactie op het rapport volgt later, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2027.

#### *Verkenkend onderzoek landelijk expertisecentrum aanpak milieucriminaliteit*

In opdracht van het ministerie van IenW is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar mogelijke scenario's voor de oprichting van een landelijk expertisecentrum (LEC) in de aanpak van milieucriminaliteit. In de Kamerbrief van juli 2025 is toegezegd dat de Kamer nader geïnformeerd wordt over de opvolging van dit onderzoek.<sup>4</sup> Deze toezegging wordt met deze brief afgedaan. IenW heeft prioriteit gegeven aan het uitwerken van het scenario 1 en brengt in kaart hoe een landelijk expertisecentrum milieucriminaliteit kan worden ondergebracht bij de Strategische Milieukamer (SMK).

#### *Provinciaal onderzoek interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht*

Met behulp van een subsidie van IenW heeft de provinciale werkgroep interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht (IBT-O) een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om IBT-O te versterken (bijlage 2). Binnen het stelsel van IBT-O houden provincies toezicht op gemeenten, maar dit toezicht functioneert niet optimaal. Provincies vullen hun toezichtrol verschillend in wat zorgt voor rechtsonzekerheid bij gemeenten. Het verrichte onderzoek biedt bouwstenen aan provincies om hun IBT-O te versterken. De provinciale werkgroep IBT-O werkt deze bouwstenen dit jaar uit tot concrete maatregelen. Vanuit het Rijk ondersteunen we deze acties van harte. IenW werkt zelf nauw samen met de ILT om het IBT van het Rijk op provincies te versterken. Hiervoor is ook contact met de provincies. Zo wordt stelselbreed de inzet van IBT versterkt.

#### *Voortgang Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu*

Met deze brief informeert u de Kamer over het proces rond het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu. U informeert de Kamer dat het wetsvoorstel pas in de tweede helft van dit jaar naar de Raad van State wordt gestuurd voor advies. Dit in tegenstelling tot eerdere communicatie dat adviesaanvraag in Q2 van dit jaar was voorzien.

#### *Eindbeoordeling robuuste omgevingsdiensten*

Interbestuurlijk is afgesproken dat alle omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zijn. Om het traject om robuust te worden te monitoren, dienen de omgevingsdiensten drie keer een voortgangsrapportage in. Uiterlijk 30 april 2026 hebben alle omgevingsdiensten hun laatste voortgangsrapportage ingediend. Het ministerie van IenW beoordeelt aan de hand van de ingeleverde rapportages en bijbehorende informatie of de omgevingsdiensten op 1 april 2026 robuust zijn. Omdat dit traject zorgvuldig dient te gebeuren en ook veel tijd kost, is het de verwachting dat de eindbeoordelingen in oktober naar de Kamer worden gestuurd.

#### *Stand van zaken Programma Digitalisering VTH*

In de brief informeert u de Kamer kort over de vorderingen in het Programma Digitalisering VTH. Het Programma geeft opvolging aan de adviezen van de Algemene Rekenkamer<sup>5</sup> en de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)<sup>6</sup> om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in

**Datum**

15 juni 2026

**Onze referentie**

IENW/BSK-2026/77065

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster C

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

3

<sup>4</sup> Kamerstuk 22 343 en 22 663, nr. 429

<sup>5</sup> [Een onzichtbaar probleem | Algemene Rekenkamer](#), 20 januari 2021. | [Handhaven in het duister | Algemene Rekenkamer](#), 30 juni 2021.

<sup>6</sup> [Om de leefomgeving Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur | Rijksoverheid.nl](#)

Nederland te versterken en het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Het kabinet beoogt een slagvaardige overheid en zet daartoe in op een brede herijking van het digitale overheidsbeleid. Voor de aanpak van de grote maatschappelijke opgaven is het noodzakelijk dat de mogelijkheden van digitalisering beter worden benut.

Op 21 mei jl. is binnen het Programma Digitalisering VTH interbestuurlijk akkoord bereikt op de samenwerking, doel en reikwijdte van het Programma Digitalisering VTH. Hoofddoel is te komen tot een adequate informatievoorziening tussen VTH-stakeholders, zodat kennis en informatie zo optimaal mogelijk kunnen worden gedeeld.

#### *Incidentele kosten digitalisering bij omgevingsdiensten*

In deze brief kondigt u een subsidie aan voor Omgevingsdienst NL en stemt u in met het definitief verstrekken daarvan. Deze subsidie vloeit voort uit bestuurlijke afspraken (Meerjarenagenda Versterking VTH, Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel). Dit zijn bestuurlijke afspraken waar uw voorganger eerder mee ingestemd heeft en waarover de Kamer geïnformeerd is. De subsidie ziet toe op het ondersteunen van het Programma Digitalisering VTH.

Omgevingsdienst NL wordt met deze subsidie gevraagd om de kennis en expertise op het terrein van digitalisering te versterken en coördineren. Dit is nodig om het programma te laten slagen. Het betreft een vierjarige subsidie van in totaal ca. €5 miljoen. Deze is al opgenomen in de begroting van IenW.

**Datum**

15 juni 2026

**Onze referentie**

IENW/BSK-2026/77065

**Opgesteld door**

DG Milieu en Internationaal  
Dir Omgevingsveiligheid &  
Milieurisico's  
Cluster C

**Aan**

Staatssecretaris

**Bijlage(n)**

3

**Bijlagen**

| Volgnummer | Naam                                                          | Informatie                                                                            |
|------------|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 02         | Kamerbrief voortgang versterking VTH-stelsel milieu juni 2026 | Kamerbrief met de voortgang van verschillende onderwerpen uit het VTH-stelsel milieu. |
| 03         | Onderzoek naar toepassing Wet Bibob bij milieuvergunningen    | Onderzoek naar hoe Wet Bibob wordt ingezet bij het verlenen van milieuvergunningen.   |
| 04         | Onderzoek Toekomstperspectief IBT-O                           | Onderzoek naar mogelijkheden om IBT-O te versterken.                                  |

**Betreft:** Begeleidende context bij het onderzoek 'Toekomstperspectief IBT-O', met vooruitblik op provinciale vervolg en uitwerking.

**Datum:** 18-12-2025

**Opsteller:** IPO vakgroep IBT-O

**Dit onderzoek richt zich op het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) door provincies.** Binnen het decentrale stelsel zijn provincies bevoegd voor toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en waterschappen. Het rapport verkent mogelijkheden om het IBT-O te versterken. Arena Consulting voerde deze verkenning uit van februari tot oktober 2025, in samenwerking met de IPO vakgroep IBT-O.

Provincies onderkennen de in het rapport gesignaleerde knelpunten, zoals verschillen in aanpak, variatie in oordeelsvorming en capaciteitsbeperkingen. Tegelijk delen provincies het perspectief dat **een versterkt IBT-O, binnen de bestaande wettelijke kaders, rollen en bevoegdheden, kan bijdragen aan slagvaardiger, effectiever en maatschappelijk relevant toezicht.** Het kan het toezicht consistenten maken, variatie verminderen, de kwaliteit en legitimiteit van het toezicht vergroten, en de robuustheid, transparantie en effectiviteit van medebewindtaken door gemeenten versterken (en van waterschappen, die in het onderzoek zijdelings zijn meegenomen). Hiermee levert **een versterkt IBT-O ook een bijdrage aan de bredere doelen en ambities binnen het VTH-stelsel**, zoals het verbeteren van kwaliteit en uniformiteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), en het versterken van samenwerking en samenhang tussen overheden.

**Het rapport biedt bouwstenen, scenario's en handvatten voor de verdere ontwikkeling en versterking van het IBT-O, maar vraagt nog om nadere uitwerking naar bestuurlijk gedragen en concreet uitvoerbare acties. Een werkgroep van de IPO vakgroep IBT-O begeleidt de verdere uitwerking** en gaat in 2026 aan de slag met het opstellen van een basis voor een gezamenlijk toetsingskader en beoordelingscriteria, inclusief het in kaart brengen van de benodigde personele capaciteit. Voor 2027 en de jaren daarna wordt beoogd de kaders en criteria te implementeren en provinciale organisaties hierop af te stemmen, afhankelijk van voortgang, middelen en bestuurlijke afstemming.

# Toekomstperspectief IBT-O

Verkenning en advies versterking Interbestuurlijk  
toezicht Omgevingsrecht

## Colofon

Ons kenmerk 25-0992  
Datum 03-10-2025

Auteurs *John Smits  
Elles Vervloet  
Paul Huigens*

Versie 1.06

Status *definitief*  
[www.arenaconsulting.nl](http://www.arenaconsulting.nl)



## Inhoudsopgave

|          |                                                                                         |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.       | Inleiding .....                                                                         | 3  |
| 2.       | Bouwstenen van het IBT .....                                                            | 5  |
| 3.       | Bevindingen .....                                                                       | 7  |
| 3.1.     | Fundament: gedeelde basis, ongelijke invulling .....                                    | 7  |
| 3.2.     | Toezichtstijlen en rolopvattingen: variatie en kwetsbaarheid .....                      | 7  |
| 3.3.     | Inhoudelijke focus: van naleving naar betekenisvol toezicht .....                       | 7  |
| 3.4.     | Oordeelsvorming: van papieren norm naar lerend inzicht? .....                           | 8  |
| 3.5.     | Interventies en opvolging: structuur is er, toepassing verschilt .....                  | 9  |
| 3.6.     | Rapportage: van verantwoording naar agendering? .....                                   | 9  |
| 3.7.     | Organisatie en kwaliteitsborging: kwetsbaar en ongelijk verdeeld .....                  | 9  |
| 3.8.     | Bestuurlijke positie: zwak verankerd, versnipperd mandaat .....                         | 9  |
| 3.9.     | Samengevat .....                                                                        | 10 |
| 4.       | Toekomstperspectief .....                                                               | 11 |
| 4.1.     | Ambitie en bedoeling: toezicht als aanjager van publieke waarde .....                   | 11 |
| 4.2.     | Rol en positie: strak op norm, verbindend in het stelsel .....                          | 11 |
| 4.3.     | Focus: van basisverplichtingen naar risicogestuurde meerwaarde .....                    | 12 |
| 4.4.     | Oordeelsvorming: robuuste basis voor geloofwaardig toezicht .....                       | 12 |
| 4.5.     | Interventie: voorspelbaar, stimulerend en gezaghebbend .....                            | 13 |
| 4.6.     | Rapportages: transparant toezicht als hefboom voor leren, duiden en sturen .....        | 14 |
| 4.7.     | Organisatie en kwaliteitsborging: toezicht vergt structuur en vakmanschap .....         | 14 |
| 4.8.     | Landelijke positionering: structurele verankering en gedeeld stelselbewustzijn .....    | 15 |
| 4.9.     | Samengevat .....                                                                        | 16 |
| 5.       | Scenario's .....                                                                        | 17 |
| 5.1.     | Scenario 1: organisch groeimodel (voortzetting huidige praktijk) .....                  | 17 |
| 5.2.     | Scenario 2: afspreken gedeelde basislijn, organische doorontwikkeling .....             | 18 |
| 5.3.     | Scenario 3: programmatische en vergaande harmonisatie .....                             | 19 |
| 5.4.     | Samengevat .....                                                                        | 21 |
| 6.       | Advies .....                                                                            | 22 |
| 6.1.     | Advies 1: Neem scenario 2 als vertrekpunt .....                                         | 22 |
| 6.2.     | Advies 2: Zorg voor een stevig bestuurlijk commitment .....                             | 23 |
| 6.3.     | Advies 3: Geef de werkgroep IBO-O opdracht en mandaat voor de implementatie .....       | 23 |
| 6.4.     | Advies 4: Blijf leren van elkaar .....                                                  | 24 |
| 6.5.     | Advies 5: Scheid het IBT-O goed van en vervlecht het IBT-O slim met andere rollen ..... | 24 |
| 6.6.     | Advies 6: Stel ook per provincie een implementatieplan op .....                         | 24 |
| BIJLAGEN |                                                                                         |    |
| 1.       | Aanpak verkenning                                                                       |    |
| 2.       | Documentenscan                                                                          |    |
| 3.       | Bouwstenen IBT-O                                                                        |    |



## 1. Inleiding

### Achtergrond

Nederland is ingericht als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn verdeeld. In dit stelsel speelt het interbestuurlijk toezicht (IBT) een belangrijke rol als waarborg voor de uitvoering van wettelijke taken door decentrale overheden. Sinds de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012 is het IBT vereenvoudigd, met als uitgangspunten nabijheid, enkelvoudigheid, proportionaliteit, samenwerking en selectiviteit.

Binnen dit stelsel houden provincies toezicht op de uitvoering van medebewindstaken door gemeenten en waterschappen. Eén van toezichtdomeinen betreft het omgevingsrecht. De Omgevingswet vormt het inhoudelijke kader in de uitvoering van het IBT-Omgevingsrecht (IBT-O). De vakgroep IBT-O is het overlegplatform van de provincies waarin kennis en informatie worden gedeeld en is deels (informeel) aanspreekpunt voor onder andere de ministeries van BZK en IenW. Het IBT-O maakt geen deel uit van de IPO-structuur.

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

### Doel en vraagstelling

Tegen deze achtergrond heeft de vakgroep IBT-O het initiatief genomen tot een verkenning van de versterkingsmogelijkheden van het IBT-O om te komen tot een meer effectieve en meer slagvaardige werkwijze. De centrale vraag van de verkenning is: *“Wat zijn de mogelijkheden om de werkwijze/aanpak van het IBT-O door provincies te versterken met als doel het instrument effectiever en slagvaardiger te maken? (en welke randvoorwaarden moeten daarvoor worden ingevuld?)”*

De verkenning is aan de hand van de volgende stappen uitgevoerd:



In bijlage 1 is de aanpak verder toegelicht.

Omdat slechts enkele provincies tot nu toe invulling geven aan het IBT-O op de waterschappen, is hier in de verkenning alleen zijdelings aandacht aan geschonken. Bij de schets van het toekomstperspectief wordt wel gereflecteerd op het perspectief voor het IBT-O op waterschappen.

In het uitgevoerde onderzoek, en in voorliggende rapportage wordt gekeken naar de rol van het provinciale toezicht op de Omgevingswet (IBT-O). De provincie heeft ook een coördinerende rol in



provinciaal beleid rondom het Omgevingsrecht, en deze rollen (coördinatie en toezicht) liggen soms dicht bij elkaar. Toch wordt in dit onderzoek specifiek naar het toezicht en niet naar de coördinatie gekeken.

### Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de bouwstenen waaruit het IBT-O is opgebouwd. Dit is de basis voor de analyse van de huidige praktijk (hoofdstuk 3) en het uitwerken van het perspectief voor meer slagvaardige inzet van het IBT-O (hoofdstuk 4). Hoofdstuk 5 schetst een aantal mogelijke scenario's om invulling te geven aan dit perspectief. Gevolgd door een advies in hoofdstuk 6. In de bijlagen zijn de aanpak, de uitkomsten van een documentenscan en de afzonderlijke bouwstenen meer in detail uitgewerkt.



## 2. Bouwstenen van het IBT

Om een goede analyse te kunnen maken van de praktijk van het IBT-O en om op basis daarvan een perspectief te kunnen schetsen, is een duidelijke vergelijkingsbasis nodig. Vooral vanuit de vraag: wat zijn de belangrijkste facetten van het IBT-O.

Om tot zo'n vergelijkingsbasis te komen is een scan uitgevoerd van door de provincies beschikbaar gestelde documenten, openbare bronnen en zijn gesprekken gevoerd met alle provincies. Daarnaast is gekeken naar welke facetten in wetgeving en beleidskaders, zoals de Agenda

Toekomst van het Toezicht (ATT) en andere onderzoeken (zoals naar het toezicht op het erfgoed) worden genoemd. Dit heeft geleid tot een raamwerk waarin het IBT-O wordt geschetst aan de hand van acht bouwstenen. Deze zijn hier kort samengevat. In bijlage 3 zijn de bouwstenen nader uitgewerkt en is een verdiepende analyse gemaakt.



### 1. Ambities en doelstellingen

Deze bouwsteen beschrijft het 'waarom' van het IBT-O. Naast het toetsen op naleving van wettelijke verplichtingen, beogen veel provincies via het toezicht ook versterking van bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen. Deze bredere doelen zijn essentieel om het toezicht betekenisvol te laten zijn in het licht van de Omgevingswet. Een heldere en gedeelde ambitie voorkomt dat toezicht beperkt blijft tot papieren naleving.

### 2. Rol en positie

Provincies vervullen in het stelsel een dubbelfunctie: zij oordelen onafhankelijk over de wettelijke taakuitvoering én dragen stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-domein. De wijze waarop provincies deze rol invullen verschilt. Deze bouwsteen gaat in op positionering ten opzichte van gemeenten (hiërarchisch vs. partnerschap) en het Rijk. Een evenwichtige, rolvaste opstelling versterkt zowel gezag als samenwerking.

### 3. Inhoudelijke focus

De inhoudelijke focus van het toezicht bepaalt waar de provincie op toetst. Vaak ligt deze op de procesvereisten uit het Omgevingsbesluit (artikelen 13.5 t/m 13.7), maar meerdere provincies verbreden de focus naar participatie, erfgoed of doorwerking van beleid. Ook het inzetten van realitychecks en themaonderzoeken valt binnen deze bouwsteen. Deze verbreding maakt toezicht relevanter en effectiever.

### 4. Methodiek van oordeelsvorming

Een oordeel is pas gezaghebbend als het navolgbaar en onderbouwd is. Deze bouwsteen gaat over de beoordelingssystematiek: formats, toetscriteria, inzet van AI, gesprekken en zelfevaluaties. Ook



de timing van oordeelsvorming en afstemming op de gemeentelijke cyclus zijn hierin van belang. Een eenduidige methodiek bevordert professionaliteit, rechtsgelijkheid en vertrouwen.

### 5. Interventiestrategie

Toezicht krijgt pas betekenis als bevindingen leiden tot actie. De interventiestrategie omvat zowel corrigerende als stimulerende stappen: van toezichtsbrieven tot verbetertrajecten, en van complimenten tot thematische leerbijeenkomsten. De toepassing van de interventieladder is nog niet overal uniform. Een gedeelde strategie maakt het toezicht voorspelbaarder en effectiever.

### 6. Rapportages

Rapportages zijn essentieel voor transparantie, verantwoording en het lerend vermogen. Deze bouwsteen beschrijft de verschillende vormen van terugkoppeling: toezichtsbrieven per gemeente, jaarverslagen en dashboards. De kwaliteit en openbaarheid van deze rapportages varieert sterk per provincie. Een cyclische en publiek toegankelijke rapportage versterkt de legitimiteit van het toezicht.

### 7. Organisatie en kwaliteitsborging

Goed toezicht vereist voldoende capaciteit, expertise en een geborgd werkproces. Deze bouwsteen kijkt naar formatie, interne werkwijze, scholing, evaluatie en back-up. Grote verschillen in personele inzet en kwaliteitsborging maken het toezicht kwetsbaar. Professionalisering vraagt om minimaal twee medewerkers per provincie en structurele leer- en evaluatiemomenten.

### 8. Landelijke positionering

Hoewel het IBT-O wettelijk verankerd is, ontbreekt een formele bestuurlijke inbedding binnen het IPO. De vakgroep IBT-O fungeert als informeel platform, maar mist mandaat en structurele vertegenwoordiging. Deze bouwsteen benadrukt het belang van landelijke coördinatie, strategisch overleg met het Rijk en gezamenlijke inzet op harmonisatie en belangenbehartiging.

*Op basis van deze bouwstenen is beschreven hoe het IBT-O in de praktijk vormgegeven worden, hoe die praktijk te beoordelen (ook in relatie tot kaders als de ATT) en wat op basis daarvan een mogelijke denkrichting is voor de ontwikkeling van het IBT-O. Deze verdiepende analyses zijn uitgewerkt in bijlage 3.*



### 3. Bevindingen

Op basis van de documentenanalyse, factsheets en gesprekken met provincies is een verdiepend beeld ontstaan van hoe het IBT-O anno 2025 in de praktijk wordt ingericht en uitgevoerd. Deze analyse is gestructureerd aan de hand van de eerder beschreven acht bouwstenen. De bevindingen laten zien dat er sprake is van een gedeelde juridische basis, maar ook van grote verschillen in invulling, werkwijze en stelselpositie. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste observaties per bouwsteen samengevat, met oog voor zowel de huidige stand van zaken als de knelpunten en ontwikkelopgaven die daaruit voortvloeien.

#### 3.1. Fundament: gedeelde basis, ongelijke invulling

Alle provincies hanteren het Omgevingsbesluit als gemeenschappelijk fundament. Zij richten zich primair op de toetsing van de aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, een jaarprogramma en een evaluatie. Deze wettelijke vereisten vormen de kern van het huidige IBT-O.

Toch gaan (meerdere) provincies verder. Zij koppelen het IBT-O aan bredere ambities zoals het versterken van bestuurskracht, bevorderen van transparantie en stimuleren van het lerend vermogen. Deze ambitie komt in veel provinciale beleidsstukken tot uiting, maar is niet stelselmatig doorvertaald in werkwijze of interventie. Er is sprake van gedeelde doelen, maar de mate van operationalisering verschilt aanzienlijk. De ambitie overstijgt de praktijk nog te vaak.

#### 3.2. Toezichtstijlen en rolopvattingen: variatie en kwetsbaarheid

De rolopvatting van provincies loopt uiteen: van kritische vriend tot juridische handhaver of stelselbewaker. Ook binnen eenzelfde provincie kan sprake zijn van informele, pragmatische werkwijzen of juist sterk geformaliseerde cycli. Deze verschillen zijn deels verklaarbaar, maar leiden tot rechtsonzekerheid bij gemeenten en ongelijke druk of verwachtingen.

Provincies vullen hun oordeelsvorming en interventies verschillend in. Sommigen werken met een heldere toetsingsmethodiek en structurele leerinterventies; anderen maken nauwelijks gebruik van gestandaardiseerde instrumenten of reflectiemomenten. Het gevolg is dat toezichtuitkomsten mede afhangen van capaciteit, stijl of bestuurlijke voorkeur. De onderlinge verschillen ondermijnen de geloofwaardigheid, voorspelbaarheid en legitimiteit van het IBT-O. De ATT vraagt juist om uitlegbaar toezicht op basis van gedeelde standaarden.

#### 3.3. Inhoudelijke focus: van naleving naar betekenisvol toezicht

De inhoudelijke focus van het IBT-O ligt in de praktijk op de procesvereisten van het Omgevingsbesluit, met name de artikelen 13.5 t/m 13.7. Deze juridische basis is breed gedeeld, maar biedt slechts beperkt zicht op de daadwerkelijke uitvoering of effecten van beleid. In principe behoort de gehele reikwijdte van de Omgevingswet waar het gaat om de taakuitvoering van de gemeente tot het IBT-O.

Een aantal provincies kijkt wel breder en de veel willen dit gaan doen. Onder andere met themaonderzoeken en realitychecks om zo de werking van beleid in de praktijk zichtbaar te maken. Dat draagt bij aan inhoudelijke relevantie én bestuurlijke bewustwording. Toch wordt de implementatie vaak beperkt door tijd en capaciteit.

Daarnaast groeit de behoefte aan risico-gestuurde prioritering: toezicht gebaseerd op context, uitvoeringskracht en maatschappelijke opgaven. Dit sluit goed aan bij de systematiek van de



Omgevingswet, die uitgaat van omgevings- en risicoanalyses. Een meerjarige toezichtagenda ontbreekt nog, maar is essentieel om koersvast en thematisch te kunnen werken.

Vanuit de ATT bezien, zijn deze ontwikkelingen wenselijk én noodzakelijk. Ze sluiten aan op het principe van *toezicht dat ertoe doet* (inhoudelijk relevant en publiek zichtbaar), *vertrouwen en versterking* als sturingsmechanisme (ruimte voor leergericht toezicht) en *professionalisering en stelselverantwoordelijkheid* (gelijk speelveld, samenwerking en strategische programmering).

Verbreding (aanhaken op meer artikelen uit de Omgevingswet) en verdieping (realitychecks, themaonderzoeken) zijn nodig om het IBT-O te positioneren als een publiek relevant, lerend en agenderend instrument. Dat vergt strategische keuzes, thematische accenten, realitychecks én een meerjarige toezichtagenda. Daarbij vraagt het ook een reflectie op de algehele organisatie van het IBT-O waar in de praktijk op veel plekken het IBT-O op VTH, RO en erfgoed gescheiden sporen zijn. Door de verbreding en een interne harmonisatie wordt het IBT-O meer dan naleving: het wordt betekenisvol toezicht.

Het aantal provincies dat invulling geeft aan het IBT-O op de waterschappen is nog beperkt. Het zit wel in de 'planning'. De inhoudelijke focus lijkt zich daarbij primair op de VTH-taken te richten.

#### **3.4. Oordeelsvorming: van papieren norm naar lerend inzicht?**

De oordeelsvorming in het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet kent in de basis een gedeelde structuur, maar vertoont in de uitvoering aanzienlijke variatie. Vrijwel alle provincies toetsen op de aanwezigheid van wettelijke documenten (strategie, uitvoeringsprogramma en evaluatie), zoals voorgeschreven in artikel 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Toch verschillen provincies in de wijze van gegevensverzameling, timing, brongebruik en diepgang van beoordeling.

De toepassing van zelfevaluaties, gesprekken, realitychecks en secundaire bronnen is in opkomst, maar nog niet systematisch of uniform belegd. Dit leidt tot uiteenlopende toezichtpraktijken, die de vergelijkbaarheid en uitlegbaarheid lastig maken. Harmonisatie van toetsingsmomenten, brongebruik en beoordelingsformats is wenselijk om de betrouwbaarheid en legitimiteit van het toezicht te versterken.

De inzet van een gedeelde toetsmethodiek – zoals het 'model Utrecht' – wordt steeds breder gedragen en vormt een logische basis voor verdere afstemming. Tegelijk groeit het besef dat een harde juridische toets moet worden aangevuld met ontwikkelgerichte reflectie. Dit sluit aan bij de ATT, waarin toezicht niet alleen controleert, maar ook versterkt, stimuleert en leert.

Een belangrijk aandachtspunt vormt de afstemming op de gemeentelijke beleidscyclus. Toezicht is het meest effectief als het oordeelsmoment aansluit bij de strategische en budgettaire besluitvorming van gemeenten. Provincies verschillen nu nog sterk in timing van de beoordelingscyclus, wat de impact op lokale verbetering beperkt.

Tot slot ontstaan er kansen voor verdere professionalisering door inzet van (gemeenschappelijke) digitale hulpmiddelen, waaronder AI. Die kunnen de uniformiteit van beoordeling versterken en ruimte scheppen voor verdiepend toezicht. Voorwaarde is dat deze middelen zorgvuldig worden ingezet, op basis van gezamenlijk ontwikkelde kaders en modellen.



Het fundament voor de oordeelsvorming is aanwezig, maar verdere uniformering, professionalisering en inhoudelijke verdieping zijn noodzakelijk. Alleen dan kan het IBT-O uitgroeien tot een transparant, lerend en gezaghebbend toezichtinstrument.

### **3.5. Interventies en opvolging: structuur is er, toepassing verschilt**

Vrijwel alle provincies hebben een interventieladder of tredebenadering. De uitvoering daarvan verschilt echter sterk: sommigen hanteren duidelijke stappen, anderen kiezen vooral voor dialoog en informele opvolging. Ingrijpende maatregelen zoals indeplaatsstelling worden niet toegepast – en vaak niet overwogen. Positief is dat stimulerende interventies (formats, leermomenten) terrein winnen, maar deze zijn niet systematisch ingebed. Sommige provincies kennen praktijkvoorbeelden zoals 'dialoogtafels' of thematische verbeter sessies; anderen beperken zich tot toezichtsbrieven. De interventiestrategie is in opzet aanwezig, maar mist eenduidige toepassing. Transparantie, voorspelbaarheid en stimulans moeten sterker ingebed worden.

### **3.6. Rapportage: van verantwoording naar agendering?**

Iedere provincie rapporteert, maar de diepgang, vorm en openbaarmaking lopen uiteen. Slechts enkele provincies publiceren dashboards of maken toezichtinformatie publiek. In andere provincies blijft rapportage beperkt tot het college van B&W. Gemeenteraden en burgers worden zelden bereikt. Een gemiste kans: rapportage is niet alleen verantwoording, maar ook een krachtig middel om leerprocessen te starten en het gezag van het toezicht te vergroten. Transparantie en maatschappelijk leren vragen om publieke reflectie. De functie van rapportage is onderbenut. Openbare, duidende rapportages kunnen de maatschappelijke betekenis én acceptatie van het IBT-O versterken.

### **3.7. Organisatie en kwaliteitsborging: kwetsbaar en ongelijk verdeeld**

Acht provincies hebben minimaal 2 fte beschikbaar voor het IBT-O; de rest werkt met minder. Structurele deskundigheidsbevordering en cyclisch werken ontbreken in veel gevallen. Evaluatie gebeurt zelden systematisch; leerstructuren zijn nog uitzondering. De organisatorische verschillen, ook wat betreft de inbedding van het IBT op VTH, RO en erfgoed, leiden tot verschillen in toezichtintensiteit en -kwaliteit. Gemeenten worden niet overal langs dezelfde lat gelegd. De ondergrens van professionaliteit is niet gewaarborgd. Zonder investering in capaciteit, vakmanschap en evaluatie blijft een ongelijk speelveld bestaan. Het IBT-O heeft behoefte aan structurele kwaliteitsborging en leerstructuren.

### **3.8. Bestuurlijke positie: zwak verankerd, versnipperd mandaat**

De juridische basis van het IBT-O is solide. Bestuurlijk is de positie echter kwetsbaar: er is geen formeel overlegorgaan, geen mandaat bij het IPO, en de vakgroep heeft geen representatieve stem richting het Rijk. Dit leidt tot versnippering, verschillen in beleid en beperkte invloed op rijksniveau.

Het Rijk benadert individuele provincies met informatieverzoeken, zonder coördinatie of structurele ondersteuning. Deze situatie ondermijnt de slagkracht van het toezicht en de autonomie van de provincies. Zonder gezamenlijke positionering, mandatering en coördinatie blijft het IBT-O bestuurlijk zwak. Een stelselgerichte inbedding met strategische stem is essentieel.



### 3.9. Samengevat

1. *Het IBT-O is juridisch stevig, maar institutioneel broos – de formele basis staat, maar uitvoering, positionering en regie zijn onvoldoende ontwikkeld.*
2. *Grote verschillen tussen provincies zijn begrijpelijk, maar niet houdbaar – zonder basale harmonisatie ontstaat rechtsongelijkheid en vermindert het toezichtgezag.*
3. *De maatschappelijke bedoeling van het toezicht krijgt onvoldoende ruimte – inhoudelijke toetsing, maatschappelijke impact en thematische verdieping staan nog in de kinderschoenen.*
4. *Capaciteit, deskundigheid en organisatie zijn kwetsbaar – zonder investering in structuur en kwaliteit blijft het IBT-O afhankelijk van toeval, stijl en individuen.*
5. *Er is geen gezamenlijke regie op koers, positie of communicatie met het Rijk – zonder formele verankering, gezamenlijke uitvoeringskaders en bestuurlijke vertegenwoordiging blijft versnippering dominant.*



## 4. Toekomstperspectief

De ambitie om toezicht betekenisvoller, effectiever en stelselversterkend te maken, vraagt om een gedeeld toekomstperspectief. In dit hoofdstuk wordt een toekomstperspectief geschetst voor het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht. Dit bouwt voort op de gedeelde opgave van provincies, de uitgangspunten van de ATT en de bedoeling van de Omgevingswet.

Per bouwsteen wordt verkend hoe het IBT-O zich kan ontwikkelen: van normgericht naar publiek relevant, van vrijblijvend naar strategisch, van signalerend naar lerend. De contouren die hier geschetst worden, vormen de bouwstenen voor versterking van het stelsel – in beleid, uitvoering én organisatie.

### 4.1. Ambitie en bedoeling: toezicht als aanjager van publieke waarde

Het IBT-O moet zich positioneren als méér dan juridisch toetsingskader: het is een instrument om bestuurlijke kwaliteit, transparantie en lerend vermogen structureel te versterken. De wettelijke minimumeisen zijn het vertrekpunt, maar het toezicht dient nadrukkelijk gericht te zijn op het functioneren van de gehele beleids- en uitvoeringscyclus. Die ambitie verbindt het IBT-O aan de bedoeling van de Omgevingswet én aan maatschappelijke waarden als gezondheid, veiligheid en leefomgevingskwaliteit.

Toezicht is in deze context geen doel op zich, maar een middel om de publieke waarden van het omgevingsbeleid te borgen. Een toekomstgerichte ambitie voor het IBT-O gericht op:

- het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskwaliteit (sluitende beleidscyclus);
- het bevorderen van horizontale verantwoording en raadsbetrokkenheid;
- het stimuleren van het lerend vermogen als sleutel tot verbetering;
- én het bijdragen aan de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet: een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Daarmee levert het IBT-O indirect maar onmiskenbaar een bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving – niet alleen op papier, maar in de praktijk: gezondere woonwijken, veiliger bedrijvenlocaties, effectievere bescherming van natuur en erfgoed, en betere participatie van inwoners.

### 4.2. Rol en positie: strak op norm, verbindend in het stelsel

Toezicht moet gezaghebbend, uitlegbaar en maatschappelijk verbonden zijn. Dat impliceert een rolinvulling waarin oordelen helder zijn, maar interventies reflectief en waar nodig coöperatief. Dat betekent een tweeledige taakinfilling van de provincie als toezichthouder: enerzijds het objectief en toetsbaar beoordelen van wettelijke verplichtingen oftewel normstellen. Anderzijds het ondersteunen, stimuleren en begeleiden van ontwikkeling oftewel verbindend, agenderend en reflectief zijn. Deze tweedeling is geen paradox, maar de kern van goed toezicht binnen een lerend stelsel. Die combinatie vraagt wel om consistentie, professionaliteit én bestuurlijk bewustzijn.

Belangrijk is het bewustzijn van de positie in het bestuurlijk stelsel. De provincie als tussenlaag waarbij het IBT een van de verbindende schakels is tussen wetgeving door de rijksoverheid en uitvoering in medebewind door gemeenten. Ook over die rol moet verantwoording worden afgelegd. Deze positie vraagt om interprovinciale afstemming en strategische regie binnen het IPO.



#### 4.3. Focus: van basisverplichtingen naar risicogestuurde meerwaarde

Het toetsen of documenten aanwezig zijn en inhoudelijk voldoen aan de wettelijke eisen is de formele basis en ondergrens voor de gezamenlijke focus in het toezicht. Die moet in een toekomstbestendig en betekenisvol IBT-O verdiept worden met de doorwerking van in de instrumenten in de beleids- en uitvoeringscyclus, dan wel het uitvoeren van (lichte) realitychecks. Enerzijds om te voorkomen dat de oordeelsvorming vooral over de papieren werkelijkheid gaat. Anderzijds omdat realitychecks concrete handvatten bieden voor verbetering. Eventueel als onderdeel van verscherpt toezicht.

Waar de focus nu vooral nog ligt op de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbeleid, zal dit verbreed moeten worden naar andere (toekomstige) wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Denk daarbij aan zaken als participatieplicht, omgevingsplannen en omgevingsvisies of nieuwe wettelijke eisen zoals mogelijk de kwaliteitscriteria 3.0.

Toezicht moet zich richten op maatschappelijke waarde en uitgaan van betekenisvolle reflectie. Een toekomstbestendige focus verlegt de aandacht van formele naleving naar inhoudelijke kwaliteit en maatschappelijke doorwerking. Daarbij moet het IBT-O zich richten op de vraag: draagt de uitvoering van het gemeentelijk omgevingsbeleid daadwerkelijk bij aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving? Dit vereist een bredere, gedeelde focus waarin wettelijke eisen worden verbonden aan strategische thema's, maatschappelijke opgaven (leefbaarheid, behoud erfgoed, milieukwaliteit, omgevingsveiligheid) en uitvoeringsrisico's. Daarbij kan ook worden gedacht aan thema's die in de lijn van het toezicht zowel gemeenten als waterschappen betreffen. Bijvoorbeeld op punten als de kwaliteit van de waterschapsverordening en de doorwerking daarvan in de uitvoering van de VTH-taken (watergevoelige dossiers) dan wel de afstemming tussen verordening en omgevingsplan (art. 16.15 Omgevingswet).

Bij de focus is een risico-gestuurde benadering belangrijk. Dat geldt voor:

- de selectie van gemeenten (en waterschappen) waar in de jaarcyclus toezicht op wordt gehouden of de vorm en diepgang van het toezicht;
- de keuze van thema's (inhoudelijke prioriteiten gekoppeld aan maatschappelijke opgaven);
- en de aandachtspunten per traject, afgestemd op lokale situatie en beleidsdoelstellingen.

Deze driedeling maakt toezicht flexibeler én doelgerichter, met ruimte voor maatwerk en tegelijkertijd gedragen door een gezamenlijke landelijke koers. Het sluit aan bij de ATT door stelselgericht, maatschappelijk relevant en transparant te opereren. Duidelijke rapportage over gemaakte keuzes en prioriteiten versterkt legitimiteit en meerwaarde van het toezicht.

#### 4.4. Oordeelsvorming: robuuste basis voor geloofwaardig toezicht

De kern van toezicht ligt in de oordeelsvorming. Een oordeel is pas gezaghebbend als het navolgbaar, uitlegbaar en herleidbaar is. Dat vraagt om een doordachte methodiek – niet alleen om willekeur te voorkomen, maar ook om vertrouwen te wekken bij gemeenten, raden en het Rijk. In de huidige praktijk varieert die methodiek sterk per provincie, met verschillen in diepgang, beoordelingscriteria, brongebruik en vorm van vastlegging. De toetsmethodiek is dus niet alleen een intern werkproces, maar ook een maatschappelijk verantwoordingsinstrument.

Een toekomstgerichte toetsmethodiek is gebaseerd op uniformiteit in normstelling, professionaliteit in uitvoering en ruimte voor duiding en reflectie. Ze maakt onderscheid tussen 'oordeel over naleving' (objectief, juridisch) en 'analyse van uitvoering' (inhoudelijk, reflectief).



Daarmee ontstaat niet alleen een stevig toezichtfundament, maar ook ruimte voor maatwerk en gesprek.

Alle provincies toetsen bij gemeenten nu vooral op de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Deze wettelijke eisen vormen de juridische ondergrens en moeten eenduidig en reproduceerbaar worden toegepast. Een gezamenlijke toetsmatrix – zoals het ‘model Utrecht’ – is daarbij een goed vertrekpunt en zij borgt een gelijk speelveld. Dat kan ook de lijn zijn voor de invulling van het toezicht op de waterschappen.

Echter, naast de formele toetsing is ook de inhoudelijke duiding van belang. En die kan per gemeente verschillen, bijvoorbeeld vanwege organisatie of bestuurlijke en/of maatschappelijke contextschaal. Toezicht moet daarop aansluiting vinden. Dat betekent bij de oordeelsvorming niet alleen normering en duiding (zoals de doorwerking) vraagt, maar ook reflectie op het oordeel vanuit de omgevingskenmerken. Die reflectie doet geen afbreuk aan het oordeel maar is wel van belang voor hoe een (effectieve) interventie moet worden ingezet.

#### **4.5. Interventie: voorspelbaar, stimulerend en gezaghebbend**

Toezicht krijgt pas betekenis als er opvolging is. Een oordeel zonder interventie is als een diagnose zonder behandeling. Toch is in de praktijk van het IBT-O de opvolging van bevindingen nog weinig gestandaardiseerd. Er is in veel provincies een interventieladder, maar de toepassing verschilt sterk. Soms blijft het bij signaleren, soms wordt stevig opgetreden – en vaak ontbreekt structurele terugkoppeling of doorwerking. Hierdoor ontstaat onzekerheid bij gemeenten en mist het toezicht een consistent handelingsperspectief.

Een toekomstbestendige interventiestrategie is doelgericht, uitlegbaar, proportioneel, gericht op verbetering (lerend vermogen) en zorgvuldig ingebed in de bestuurlijke relatie (vertrouwen). Ze maakt duidelijk wanneer en hoe provincies reageren op tekortkomingen, en hoe interventies bijdragen aan structurele verbetering. Interventies kunnen daarbij zowel een corrigerend als stimulerend karakter hebben en kunnen (moeten) samengaan.

De basis voor de interventie is de interventieladder. Die is leidend, zij het dat er voor de wijze van invulling ruimte moet zijn in vorm, niet in norm. Mede op basis van de reflectie op het oordeel vanuit de omgevingskenmerken. Daarbij is bijvoorbeeld ook de houding/opstelling van de gemeente een factor. Dit analoog aan de interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).

Interventies zijn niet alleen bedoeld om aan te zetten tot naleving, maar ook om bestuurlijke ontwikkeling te stimuleren. Juist in het licht van de Omgevingswet en de ATT verdient het IBT-O een stimulerende rol: niet corrigeren om het corrigeren, maar verbeteren met betekenis. Dat kan in de vorm van bijvoorbeeld:

- leerinterventies: intervisie, thematafels, reflectiebijeenkomsten;
- complimenten: expliciete erkenning van goede voorbeelden;
- peer-review tussen gemeenten: gedeeld leren zonder sanctie;
- ontwikkelgesprekken: begeleiding op inhoud, kwaliteit en proces.

Onderdeel daarbij kan het nadrukkelijk informeren en betrekken van de gemeenteraad (toezichtbrieven, raadsleden betrekken bij reflectiebijeenkomsten) zijn als bijdrage aan de versterking van het horizontale toezicht dan wel de democratische verantwoording door het college.



Deze vormen versterken het gezag van het toezicht en bouwen aan vertrouwen. Toezicht dat alleen straft verliest legitimiteit; toezicht dat enkel signaleert verliest kracht. De opgave is om tussen beide uitersten een weg te vinden die correctie en ontwikkeling combineert.

#### **4.6. Rapportages: transparant toezicht als hefboom voor leren, duiden en sturen**

De rapportage is niet slechts de sluitpost, maar een essentieel onderdeel van het toezichtproces. Juist door te rapporteren met duiding, richting en verbetering in het vizier, ontstaat publiek gezag. Toezicht verliest gezag als het niet zichtbaar, uitlegbaar of navolgbaar is. In het IBT-O is rapportage dan ook niet slechts een afsluiting van het toezichtproces, maar een strategisch moment van duiding, verantwoording én leerbevordering. Toch laat de praktijk nog grote verschillen zien: sommige provincies beperken zich tot een brief aan het college; andere publiceren uitgebreide toezichtkaarten, jaarverslagen of dashboards. Daarmee verschillen ook de mate van transparantie, agenderende kracht en publiek gezag.

Een toekomstbestendige rapportagepraktijk is cyclisch, versterkt niet alleen de publieke waarde van het toezicht, maar ook het leervermogen van gemeenten én de stelselpositie van de provincie. Het gaat om drie niveaus van rapporteren:

- Individuele gemeenterapportage: Toezichtsbrieven met samenvattend oordeel, maar ook duiding van de context en reflectie op verbetering. Ze zijn gericht aan het college en worden openbaar gemaakt (publicatie op de website): normstellend én constructief.
- Provinciale stelselrapportage: Jaarlijks publiceren provincies een openbaar IBT-O-verslag, waarin zij de bevindingen per gemeente transparant maken, trends en terugkerende tekortkomingen signaleren, verbetermogelijkheden agenderen en thematische inzichten bundelen.
- Landelijke thematische of gecombineerde rapportages: Dragen bij aan stelselverbetering en overleg met het Rijk. Hiervoor is samenwerking en afstemming tussen provincies noodzakelijk.

Dashboards kunnen onderdeel zijn van de rapportages. De bestaande dashboards worden nog vooral passief als openbare informatiebron aangeboden, zijn ze beperkt tot 'scores' en zonder verdere duiding/analyse of leerfuncties. In het toekomstperspectief worden dashboards actief ingezet als leer- en gespreksinstrument, zowel intern als extern. Bijvoorbeeld bij reflectiebijeenkomsten of evaluaties. Bij het laatste kan worden gedacht aan een meer integrale prioriteitstelling bij het IBT als een gemeente op meerdere domeinen onvoldoende scoort.

#### **4.7. Organisatie en kwaliteitsborging: toezicht vergt structuur en vakmanschap**

De kwaliteit van toezicht begint bij de organisatie ervan. Toezicht is geen neventaak, maar een vak – en een vak vraagt om structuur, voldoende capaciteit, inhoudelijke expertise en voortdurende reflectie. In de praktijk van het IBT-O blijkt dit fundament nog kwetsbaar: de capaciteit per provincie varieert sterk, werkprocessen zijn niet overal vastgelegd, en kwaliteitsborging is in veel gevallen afhankelijk van individuele inzet.

Een toekomstbestendige toezichtorganisatie combineert personele continuïteit, procesmatige standaardisatie en inhoudelijke vak-ontwikkeling. Oftewel: het IBT moet voldoende robuust georganiseerd zijn. Alleen dan kan het IBT-O structureel bijdragen aan bestuurskracht,



transparantie en verbetering van het stelsel. Belangrijke voorwaarden voor een robuuste organisatie zijn:

- Minimaal 2 medewerkers voor IBT-O, met borging van continuïteit;
- Duidelijke plaatsing in de organisatie (functioneel onafhankelijk t.o.v. beleid);
- Vastgelegd werkproces, met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden;
- Structureel toezichtbudget, ook voor deskundigheidsbevordering en externe expertise;
- Back-up en redundantie in beschikbare capaciteit, zodat toezicht niet afhankelijk is van één persoon;
- Bij een reikwijdte van het IBT-O die verder gaat dan VTH is samenhang in de organisatie nodig. Of door het integraal organiseren van het IBT-O (VTH, RO, erfgoed) óf door het borgen van het samenspel daartussen.

Daarnaast is kwaliteitsborging van belang. Belangrijke elementen daarin zijn onder andere duidelijk werk- en procesafspraken, toepassen van een vier-ogen-principe, periodieke evaluatie en zorgen voor opleiding, intervisie en training. Het laatste ook gericht op de juiste competenties met het oog op effectieve interventies.

#### **4.8. Landelijke positionering: structurele verankering en gedeeld stelselbewustzijn**

Het toezicht is niet alleen een uitvoeringsinstrument is, maar een institutionele functie binnen de democratische rechtsstaat. Dat vraagt om heldere mandaten, herkenbare posities en verantwoordelijkheid voor systeemverbetering. De bestuurlijke positionering van het IBT-O is in de huidige praktijk versnipperd en kwetsbaar. De vakgroep IBT-O functioneert goed als inhoudelijk netwerk, maar kent geen formele status, geen bestuurlijk mandaat, en geen plek binnen de structuur van het IPO. Informatievragen van het Rijk komen ad hoc binnen, afstemming over toezichtontwikkelingen is versnipperd en er is geen gezamenlijke strategische koers.

Een toekomstbestendig toezichtstelsel vraagt om een krachtige, gezamenlijke en bestuurlijk verankerde positie van het IBT-O. Alleen dan kan het toezicht functioneren als volwaardige stelselpartner – richting gemeenten én richting het Rijk. Toezicht is een kernelement van het decentraal bestuur. Dat betekent dat het IBT als geheel dan wel het IBT-O een structurele plek moet hebben binnen het interprovinciaal overleg. Niet als losse werkgroep, maar als herkenbare speler in het bestuurlijk en ambtelijk netwerk. Elementen van die verankering zijn:

- Aanwijzing van een bestuurlijke portefeuillehouder IBT;
- Positionering van de vakgroep IBT-O binnen het IPO, met mandaat richting de ministeries;
- Instelling van een interprovinciale programmalijn 'Stelselverantwoordelijkheid Toezicht', waarin andere toezichtdomeinen (financiën, erfgoed, archief) samenkomen;
- Opname van IBT(-O) in de IPO-jaaragenda en stelselgesprekken met het Rijk.
- Een gezamenlijke strategie dan wel beleidskader voor het IBT-O. De uitgevoerde verkenning biedt daarvoor de bouwstenen.



Een versterkt IBT(-O) kan richting het Rijk optreden als inhoudelijke tegenkracht én stelselpartner, mits de volgende voorwaarden worden ingevuld:

- afstemming over toezichtdata, rapportageverplichtingen en signalen;
- duidelijke afspraken over escalatie (wanneer Rijk ingrijpt bij gemeente);
- gezamenlijke reactie op landelijke ontwikkelingen (bijv. via vakgroep, IPO of VNG);
- betrokkenheid bij stelselversterkingsprogramma's van de ministeries van BZK en IenW.

Zonder heldere positionering zijn de provincies slechts 'doorgeefluik' van het Rijk.

#### 4.9. Samengevat

*Het IBT-O moet zich ontwikkelen van normtoezicht naar een stelselversterkend instrument dat bijdraagt aan publieke waarde. Niet alleen wettelijke naleving, maar ook bestuurskwaliteit, transparantie, lerend vermogen en de maatschappelijke bedoeling van de Omgevingswet staan centraal.*

*De provinciale rol vraagt balans: enerzijds objectieve, navolgbare oordeelsvorming; anderzijds stimulerende interventies en ondersteuning. Een gezamenlijk toetsingskader, risicogestuurde focus en realiteitschecks versterken effectiviteit en legitimiteit. Oordeelsvorming moet worden verrijkt met inhoudelijke duiding en reflectie op lokale context.*

*Toezicht krijgt pas betekenis door opvolging. De toepassing van interventieladders is nu diffuus; provincies moeten duidelijker en consistentere optreden bij tekortkomingen, met ruimte voor leerinterventies en ondersteuning van gemeentelijke ontwikkeling. Rapportages (individueel en stelselmatig) zijn essentieel als hefboom voor duiding, leren en publieke verantwoording.*

*De organisatorische basis is kwetsbaar: niet alle provincies beschikken over voldoende capaciteit of geborgd proces. Professionalisering is nodig.*

*Voor een geloofwaardige, slagvaardige toekomst is structurele inbedding in het IPO, gezamenlijke koersvorming en duidelijke afstemming met het Rijk noodzakelijk.*



## 5. Scenario's

Het in hoofdstuk 4 geschetste toekomstperspectief laat zien welke potentie het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) heeft als stelselversterkend instrument. De kernvraag is daarbij niet óf deze richting wenselijk is – daarover lijkt brede consensus – maar hóé provincies gezamenlijk invulling kunnen geven aan deze ambitie. Daarbij is tempo, mate van harmonisatie en bestuurlijke inzet bepalend voor het uiteindelijke effect.

In dit hoofdstuk worden drie scenario's verkend die elk een ander pad beschrijven richting versterking van het IBT-O. Deze scenario's verschillen in aanpak, tijdshorizon en mate van gezamenlijke sturing, maar nemen alle het toekomstperspectief als uitgangspunt. Het gaat om:

- Scenario 1: Een *organisch groeimodel*, zonder vaste afspraken of tijdspad;
- Scenario 2: Een *gedeelde basislijn*, met binnen één jaar harmonisatie van kernonderdelen en ruimte voor verdere doorontwikkeling per provincie;
- Scenario 3: Een *programmatische aanpak*, gericht op brede harmonisatie en gezamenlijke versterking binnen twee jaar.

Voor elk scenario worden de kenmerken, kansen, risico's en kritische randvoorwaarden beschreven. Daarmee biedt dit hoofdstuk een handelingsperspectief voor provincies en het IPO om gezamenlijk richting te kiezen en tot versterking van het toezicht te komen – passend bij de ambitie van de Omgevingswet en de uitgangspunten van de ATT.

### 5.1. Scenario 1: organisch groeimodel (voortzetting huidige praktijk)

In dit scenario kiezen de provincies voor een groeimodel zonder formele afspraken. Harmonisatie binnen de kaders van het wenkende perspectief gebeurt van onderop. Dat wil zeggen provincies ontwikkelen het IBT-O verder op hun eigen manier, tempo en ambitie. De versterking van het toezicht vindt plaats via onderlinge uitwisseling, inspiratie en het leren (en overnemen) van goede voorbeelden.

De vakgroep IBT-O speelt hierin een belangrijke rol als kennisplatform, katalysator van onderlinge reflectie, en aanjager van gezamenlijke leertrajecten. Thema's als toetsmethodiek, transparantie of interventiestrategie worden wel besproken maar niet a priori uniform vastgesteld. Provincies bepalen zelf of en hoe ze aansluiten op

#### Kenmerken:

- Geen verplichtende afspraken of standaarden;
- Provincies behouden volledige beleidsruimte;
- Centraal: vertrouwen, inspiratie en organische ontwikkeling;
- Versterking door leerbijeenkomsten, themadagen en casusuitwisseling;
- Geen structurele vereisten aan capaciteit of werkwijze.

|                 |                                                                                                                                          |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kansen</b>   | laagdrempelig, dicht bij huidige praktijk, ruimte voor maatwerk, innovatie en vrijwillig                                                 |
| <b>Risico's</b> | versnippering blijft bestaan; beperkte zichtbaarheid en sturing; risico op rechtsongelijkheid en kwetsbaarheid binnen het stelsel blijft |



*Kritische randvoorwaarden:*

1. Actieve kennisdeling en reflectie: De vakgroep IBT-O moet actief faciliteren in uitwisseling van good practices, leerbijeenkomsten en thematafels om te voorkomen dat provincies in isolement blijven opereren.
2. Bereidheid tot transparantie: Ook zonder harde afspraken moeten provincies inzichten en resultaten (ten minste onderling) delen. Zonder openheid verdwijnt de leerbasis.
3. Basale documentatie: Elke provincie moet haar aanpak, toetsingskader en werkwijze documenteren (ook intern) om overdraagbaarheid en continuïteit te borgen.
4. Bestuurlijk commitment op vrijwillige basis: Gedeputeerden moeten het belang van IBT blijven onderkennen, ook zonder formele verplichtingen. Zonder bestuurlijke betrokkenheid raakt het toezicht gemarginaliseerd.

## 5.2. Scenario 2: afspreken gedeelde basislijn, organische doorontwikkeling

In dit scenario wordt gekozen voor afspraken over een gedeeld fundament en een organische doorontwikkeling (de harmonisatie) van het wenkende perspectief in de breedte. Het gezamenlijke fundament betreft met name:

- Focus op naleving wet én bijdragen aan bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen;
- Onafhankelijk en toetsbaar toezicht als gezamenlijke norm;
- Eenduidige focus op VTH-taken, met toetsing op strategie, programma en evaluatie;
- Uniforme methodiek voor beoordeling, bijvoorbeeld het 'model Utrecht';
- Jaarlijkse rapportage en evaluatie van het IBT-O;
- De borging van een minimale capaciteit van 2 medewerkers;
- De vakgroep IBT-O het formele mandaat geven om het gesprek te voeren met lenW en als loket te fungeren voor informatieverzoeken van lenW.

Verdieping, verbreding en interventiestijl zijn aan de provincies zelf, maar er vindt via de vakgroep wel regelmatige afstemming, vergelijking en kennisdeling plaats; of kunnen vrijwillige afspraken worden gemaakt over b.v. landelijke thema-onderzoeken. Zo blijft er ruimte voor eigen accenten binnen een herkenbare, transparante en legitieme basislijn.

*Kenmerken:*

- Formele afspraken over kernonderdelen van het toezicht;
- Ruimte voor provinciale inkleuring op verdieping en interventiestijl;
- Gezamenlijke formats en referentiekaders;
- Gezamenlijke rapportageafspraken en monitoring.

|                 |                                                                                                                   |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kansen</b>   | herkenbaar toezichtstelsel, betere vergelijkbaarheid, sterkere positie richting Rijk                              |
| <b>Risico's</b> | hogere implementatielast voor kleinere provincies t.o.v. scenario 1; balans maatwerk-uniformiteit vraagt aandacht |



#### *Kritische randvoorwaarden:*

1. Gezamenlijk gedragen kader: Er moet overeenstemming zijn over de minimale inhoud van het gedeelde fundament: toetsingskader, interventie-opbouw, rapportagevorm, capaciteit.
2. Afspraken over monitoring en kwaliteitszorg: Er is een gezamenlijke basis nodig voor kwaliteitsborging (cyclische evaluatie, inzet deskundigheid).
3. Minimale organisatorische inrichting: Elke provincie moet beschikken over een kernteam (minimaal 2 medewerkers) en een vastgelegd proces om het gedeelde fundament uitvoerbaar te maken.
4. Flexibele implementatieondersteuning: Provincies met minder capaciteit moeten ondersteund worden (bijv. via formats, checklists of intervisie).
5. Werkstructuur en mandaat voor de vakgroep: De vakgroep IBT-O moet voldoende bevoegdheid, capaciteit en mandaat krijgen om formatontwikkeling en afstemming goed te organiseren.

### **5.3. Scenario 3: programmatische en vergaande harmonisatie**

In dit scenario onderschrijven alle provincies het volledige toekomstperspectief zoals geschetst in dit rapport. De versterking van het IBT-O krijgt vorm via een gezamenlijk implementatieprogramma, met als doel om binnen maximaal twee jaar toe te werken naar een samenhangend, professioneel en zichtbaar toezichtstelsel.

Onder regie van de vakgroep IBT-O wordt dit implementatieprogramma gezamenlijk uitgevoerd. Hierin zijn concrete acties opgenomen, zoals:

- Vaststellen van een gezamenlijk beoordelingskader (inclusief toetsingscriteria en interventietreden);
- Afspraken over de gezamenlijke ontwikkeling van instrumenten (formats, AI, dashboards);
- Afspraken over gezamenlijke themaonderzoeken;
- Gezamenlijke monitoring en evaluatie;
- Verankering van het IBT-O in het IPO en formalisering van de landelijke positionering.
- Er is ruimte voor fasering en maatwerk, maar de doelstelling is expliciet gemeenschappelijk: in twee jaar is het IBT-O doorontwikkeld tot een robuust en samenhangend toezichtinstrument, met landelijke zichtbaarheid, gedeelde kaders en versterkte legitimiteit.

#### *Kenmerken:*

- Gedeelde visie én programmatische uitvoering;
- Gezamenlijke ontwikkeling van instrumenten, formats en kaders;
- Formele verankering via IPO en bestuurlijke afspraken;
- Resultaatgericht en tijdgebonden (max. 2 jaar);
- Inclusief capaciteitsafspraken en evaluatiesystematiek.

|                 |                                                                                          |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kansen</b>   | krachtig en herkenbaar stelsel, strategische positionering, professionele infrastructuur |
| <b>Risico's</b> | hogere druk op implementatievermogen; vergt bestuurlijk en organisatorisch commitment    |

*Kritische randvoorwaarden:*

1. Gezamenlijke vaststelling van het implementatieprogramma: Provincies moeten zich bestuurlijk verbinden aan een gedragen programma (planning, producten, inzet) met einddoel en tijdspad.
2. Structurele personele en financiële inzet: Iedere provincie moet bereid zijn minimaal 2 medewerkers vrij te maken en/of aanvullende middelen toe te wijzen. Ook gezamenlijke financiering van tools en ondersteuning (bijv. AI, dashboard) is vereist;
3. Bestuurlijk akkoord en IPO-inbedding: Het scenario vraagt expliciet bestuurlijk commitment, en formalisering van de vakgroep IBT-O als structureel overleg binnen het IPO;
4. Professionalisering van de IBT-functie: Er moet een landelijk profiel en opleidingslijn komen voor IBT-functionarissen (juridisch, gespreksvoering, analysekracht, interventievaardigheid);
5. Toestemming voor openbaarmaking en transparantie: Provincies moeten bereid zijn toezichtgegevens structureel en publiek te delen, bijv. via dashboards en openbare jaarverslagen;
6. Risico- en verandermanagement: Omdat dit scenario bestaande praktijken raakt, moet aandacht zijn voor veranderaanpak, fasering en begeleiding van transitie. Ook waar het eventueel gaat over het anders organiseren van het IBT-O: als integraal domein of als samenspel tussen verschillende domeinen (VTH, RO, Erfgoed).



#### 5.4. Samengevat

Alle drie de scenario's nemen het toekomstperspectief als vertrekpunt. De verschillen zitten vooral in de wijze waarop en het tempo waarin invulling wordt gegeven aan dit perspectief. Het samengevatte beeld daarbij is als volgt.

| Aspect                                  | Scenario 1: Organische groei zonder hard tijdpad | Scenario 2: Gezamenlijke basislijn binnen 1 jaar en organische doorontwikkeling | Scenario 3: programmatische harmonisatie binnen 2 jaar                         |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Toetsingsmethodiek</b>               | Vrij per provincie; formats optioneel            | Uniform basismodel (bv. model Utrecht); verdieping facultatief                  | Uniform toetsingskader                                                         |
| <b>Interventie-aanpak</b>               | Door provincies in te kleuren                    | Gezamenlijke interventieladder; ruimte voor inkleuring stijl                    | Gezamenlijke uniforme interventiestrategie                                     |
| <b>Rapportage</b>                       | Vrijblijvend; alleen toezichtbrieven             | Jaarlijks jaarverslag, toezichtbrieven openbaar en dashboard naar eigen inzicht | Openbaar jaarverslag en toezichtbrieven, uniform dashboard                     |
| <b>Thematische verdieping</b>           | Incidenteel en op eigen initiatief               | Keuze aan de provincies maar met mogelijkheid tot gezamenlijke themaonderzoek   | Jaarlijkse landelijke afspraken over themaonderzoeken                          |
| <b>Kwaliteitsborging en organisatie</b> | Geen minimale eisen; afhankelijk van eigen inzet | Minimumeisen: 2 medewerkers, cyclische evaluatie                                | Structurele borging: deskundigheid, formats, leeragenda en evaluatie verplicht |
| <b>Transparantie</b>                    | Op basis van vrijwillige openheid                | Afspraken over minimale transparantie                                           | Volledige openbaarheid van gegevens en toelichting als uitgangspunt            |
| <b>Positionering</b>                    | Huidige status vakgroep IBT-O                    | Mandaat vakgroep als aanspreekpunt IenW                                         | Formele inbedding in IPO-structuur                                             |
| <b>Realisatieproces</b>                 | Organische groei, vrijwillige ontwikkeling       | Sturen op gedeeld fundament, daarnaast organische groei                         | Programmatische invulling                                                      |
| <b>Tijdshorizon</b>                     | Geen tijdpad; open ontwikkeling                  | Realisatie basis binnen 1 jaar, doorontwikkeling in geleidelijk tempo           | Realisatie binnen 2 jaar                                                       |



## 6. Advies

### 6.1. Advies 1: Neem scenario 2 als vertrekpunt

Op basis van de verkenning is een toekomst perspectief geschetst met daarbij drie denkbare scenario's voor de versterking van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O). Elk scenario representeert een ander niveau van gezamenlijke sturing, harmonisatie en verplichtend karakter. Deze scenario's zijn in een bijeenkomst, op 11 september 2025, met de provinciale IBT-teams gepeild en besproken. Tegen de achtergrond van het huidige ontwikkelingsstadium van het IBT-O – met grote variatie tussen provincies in ontwikkelingsfase, capaciteit en bestuurlijke oriëntatie – biedt scenario 2 de beste balans tussen wat minimaal nodig is voor effectiviteit en legitimiteit, en wat tegelijkertijd haalbaar en realistisch is binnen de context van een gedecentraliseerd stelsel.

Daarbij is scenario 2 niet per se het eindstation. Het kan de opmaat zijn naar een verdergaande harmonisatie en ambitie met het IBT-O zoals beschreven in scenario 3.

#### *Motivatie 1: De basis voor de noodzakelijke en gewenste versterking wordt geborgd*

Scenario 2 stelt biedt gezamenlijk fundament, met concrete afspraken over kernelementen van het IBT: een gedeelde ambitie, onafhankelijkheid in toetsing, een uniforme basismethodiek, structurele rapportage en minimale personele inzet (2 medewerkers). Deze zijn essentieel om:

- Landelijk een gelijk speelveld in het IBT beter te waarborgen;
- De legitimiteit van provinciale oordelen over gemeenten en waterschappen te versterken;
- Richting het Rijk een steviger positie te verkrijgen als gesprekspartner en stelselverantwoordelijke.

Zonder zo'n minimale standaard blijft het toezicht kwetsbaar voor versnippering, rechtsongelijkheid en het ontbreken van leerstructuren.

Daarbij is zeker zo belangrijk dat scenario 2 ervan uitgaat dat gemeenten (en waterschappen) niet alleen (of vooral) worden aangesproken op het (formeel) voldoen aan de wettelijke eisen. Het biedt ook de handvatten om invulling te geven aan de bedoelingen van de wetgever waar het gaat om het omgevingsrecht: het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht en het verhogen van de transparantie. Die moeten op hun beurt bijdragen aan het behoud en verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

#### *Motivatie 2: Voldoende rekening houden met verschillen in provinciale condities*

De intentie om te versterken en te harmoniseren is bij alle provincies aanwezig. De provinciale context waarmee het IBT-O de maken heeft (aantal gemeenten, bestuurlijke prioriteit etc.) en de vertreksituatie in de ontwikkeling van het IBT-O (capaciteit, taakvolwassenheid etc.) lopen echter nog sterk uiteen. Scenario 2 biedt enerzijds voldoende basis om tot een gezamenlijk perspectief te komen. En houdt anderzijds bij de invulling van dat gezamenlijke perspectief rekening met de verschillen. Scenario 2 doet dat door:

- De focus in de harmonisatie en versterking in eerste instantie op een aantal kernelementen te richten;
- Verbreding en verdieping (zoals thematoezicht, stijl van interventie) facultatief te laten;
- Ruimte te laten voor enige differentiatie in tempo en accenten;
- Daarbij samenwerking tussen provincies en leren van elkaar centraal te stellen.

Scenario 2 is resultaatgericht (toewerken naar een gezamenlijke basis) en een groeimodel. Het is evolutionair in plaats van revolutionair.



## 6.2. Advies 2: Zorg voor een stevig bestuurlijk commitment

De harmonisatie en versterking van het IBT-O is een gezamenlijke ambitie. Het realiseren van die ambitie vraagt zowel om een gezamenlijk commitment en inzet als om het nemen van een eigen verantwoordelijkheid en inzet van de afzonderlijke provincies.

Belangrijke voorwaarde is een gedeeld bestuurlijk commitment. Het advies is een gezamenlijke bestuurlijke opdracht tot de implementatie van het scenario te formuleren. Meer specifiek een bestuurlijke opdracht in de lijn van het IPO aan de werkgroep IBT-O. Dit inclusief het mandaat om namens de provincies de gesprekspartner te zijn voor de stelselpartners, in het bijzonder het ministerie van IenW, waar het gaat om het IBT-O. Het belang van een gezamenlijke bestuurlijke opdracht is:

- Een eenduidige koers voor de basislijn van de versterking en harmonisatie met daarbinnen ruimte voor maatwerking in de doorontwikkeling van het IBT-O;
- De legitimiteit en geloofwaardigheid van (de versterking en harmonisatie) van het IBT-O, zowel richting gemeenten en waterschappen als richting het Rijk;
- Een versterking van de gezamenlijke positie van de provincies richting het Rijk, zowel als gesprekspartner met betrekking tot de stroomlijning van informatieverzoeken.

Het advies is daarbij dat er binnen de bestuurlijke structuur van het IPO een portefeuille IBT(-O) wordt toegekend. Dit als bestuurlijk aanspreekpunt namens de provincies richting het Rijk en andere stelselpartners.

Een gezamenlijk bestuurlijk commitment houdt ook in dat landelijke- en provinciale condities er zijn of worden gecreëerd om de versterking en harmonisatie mogelijk te maken. Daar hoort in elk geval voldoende capaciteit voor de ontwikkeling ('dit is niet iets wat er nog even bijgedaan kan worden') en het borgen van een minimale ondergrens in de eigen provinciale organisatie.

## 6.3. Advies 3: Geef de werkgroep IBT-O opdracht en mandaat voor de implementatie

Het IBT-O behoudt zijn huidige coördinerende rol en krijgt daarnaast de regierol over de implementatie van scenario 2 en het mandaat om de provincies in het stelsel ambtelijk te vertegenwoordigen.

Het advies is in de lijn van het voorgaande de werkgroep IBT-O meer specifiek opdracht te geven om een positionpaper en implementatieplan op te stellen.

Het positionpaper is een gezamenlijk document van de provincies waarin op basis van scenario 2 – en eventuele doorkijk naar scenario 3 - de ambities en bedoeling van het IBT-O zijn vastgelegd. Dit is het interne fundament voor de harmonisatie en versterking en extern richtinggevend voor het Rijk en andere stelselpartner.

In het implementatieplan wordt het volgende vastgelegd:

- Het beoogde resultaat eind 2026, dat wil zeggen de kernpunten voor de harmonisatie in 2026. Daartoe behoren in elk geval: een gezamenlijk toetsingskader voor de basisbeoordeling, een kader voor corrigerende en stimulerende interventies, afspraken over transparantie en (landelijke) rapportages en de invulling van de rol als gesprekspartner van het Rijk namens de provincies;
- De wijze waarop deze kernpunten worden gerealiseerd;
- De randvoorwaarden voor de implementatie en kwaliteitsborging bij de provincies (waaronder bijvoorbeeld minimaal 2 medewerkers);
- Het tijdspad;
- De organisatie, benodigde tijd dan wel middelen en rollen en verantwoordelijkheden.



De focus ligt daarbij in eerste instantie op de versterking van het IBT-O richting gemeenten. Onderdeel van het implementatieplan is de vertaling daarvan naar het IBT-O op de waterschappen.

#### **6.4. Advies 4: Blijf leren van elkaar**

Onderdeel van scenario 2 is een organische doorontwikkeling van het IBT-O op punten waar in 2026 nog niet gericht naar een resultaat wordt gewerkt. Dit deels in het licht van scenario 3. Door systematisch ervaringen uit te wisselen, best practices te bundelen en gezamenlijke pilots te doen, kunnen provincies hun toezichtpraktijk verder ontwikkelen en versterken – ook op punten waar nog geen harmonisatie is afgesproken. Meer specifiek:

- Door het vergelijken van beoordelingen, interventies en resultaten leren van elkaar en bijdragen aan een verdere harmonisatie;
- Leerbijeenkomsten rond specifieke thema's (b.v. reality checks, themaonderzoeken etc.) of "het bij elkaar in de keuken kijken";
- Bundelen en verspreiden (bespreken) van good/best practices;
- Gezamenlijke pilots op zetten rond bepaalde (nieuwe) thema's of beoordelings- of interventiemethoden; bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet van AI;
- Het opzetten van een gezamenlijke evaluatiecyclus.

#### **6.5. Advies 5: Scheid het IBT-O goed van en vervlecht het IBT-O slim met andere rollen**

Het IBT-O is bij de provincies verschillend georganiseerd. Dat zal in elk geval deels zo blijven. Op zichzelf is dat geen bezwaar. Aandachtspunt is wel de rolverdeling en de rolneming van het IBT-O en andere (IBT) rollen die de provincie heeft richting gemeenten en waterschappen. Dat wil zeggen bestuurlijke relaties, beleidsverantwoordelijkheden en de coördinerende rol. Voor gemeenten en waterschappen is de provincie in de ene rol toezichthouder en in andere partner.

Uitgangspunt moet zijn dat de IBT-O rol en de coördinerende rol (of andere rollen) in de kern complementair zijn. Ze gaan pas schuren als de rollen onvoldoende zijn afgebakend. Het advies is daarom om rolvastheid en transparantie te organiseren: scherp op de norm als toezichthouder, open en verbindend als coördinator. Vooral waar het gaat om 'stimulerende interventies' kan een grijs gebied ontstaan: moet die rol vanuit het IBT-O moet worden opgepakt of bijvoorbeeld vanuit de coördinerende rol (of een andere rol)? Hoe die rolverdeling eruitziet kan per provincie verschillen. Het wel belangrijk dat die rolverdeling (intern en extern) duidelijk is dan daar dus daar intern goede afspraken over worden gemaakt. Een interventie die meer op het vlak van 'kritische partner' ligt, kan ook plaatsvinden vanuit een ander team dan IBT-O. Belangrijk is vooral het gezamenlijke (provinciale) doel dat voor ogen gehouden moet worden.

#### **6.6. Advies 6: Stel ook per provincie een implementatieplan op**

Naast de gezamenlijke stappen die gezet moeten worden om het IBT-O te versterken en te harmoniseren, zullen ook de individuele provincies eigen stappen (moeten) zetten. Welke dat zijn hangt af van de eerdergenoemde ontwikkelingsfase, organisatorische inbedding en context van het IBT-O. Het is daarom raadzaam dat elke provincie, binnen de context van het gezamenlijke positionpaper en het landelijke implementatieplan, een eigen implementatieplan opstelt én invulling geeft aan de kritische randvoorwaarden.



## Bijlage 1: Aanpak

De verkenning is uitgevoerd in de periode april 2025 tot en met september 2025 en is begeleid door IBT-ers van de provincies Groningen, Fryslân, Gelderland en Utrecht. De verkenning is aan de hand van de volgende stappen uitgevoerd:



### *Voorbereiding*

Aan de hand van door de provincies beschikbaar gestelde stukken en online informatie is een eerste scan gemaakt. Het aantal per provincie beschikbaar gestelde stukken varieerde van enkele documenten tot ruim 30, in totaal circa 150. De scan is gericht op de vraag hoe de provincies het IBT-O proces hebben gedocumenteerd en wat ze hebben gedocumenteerd.

Op basis van de scan is een model-factsheet opgesteld als basis voor een inhoudelijke analyse van de documenten en online bronnen. Deze is voor elke provincie ingevuld. Bij de analyse van de documenten is ondersteunend gebruik gemaakt van AI (ChatGPT).

### *Foto maken*

Aan de hand van de factsheets zijn met alle provincies (online) gesprekken gevoerd. Naast verificatie en eventuele aanvulling van de factsheets zijn de gesprekken gebruikt voor reflectie op de uitvoeringspraktijk (wat gaat goed, wat zou anders/beter kunnen, wat zijn verklarende, bevorderende en belemmerende factoren bij uitvoering van het IBT-O?) en het benoemen van aandachtspunten voor de versterking van het IBT-O.

### *Aanvullende bronnen*

Aanvullend zijn er gesprekken gevoerd met de ministeries van IenW en BZK. Deze hebben in de kern niet tot nieuwe of andere inzichten geleid wat betreft de kijk op de huidige praktijk en de wens tot meer harmonisatie. Zowel BZK als IenW zien het IBT-O als een provinciale kernverantwoordelijkheid, waarbij naleving van wettelijke taken de basis vormt en bredere doelen als bestuurskracht, transparantie en lerend vermogen worden nagestreefd. Beide ministeries vinden meer eenduidigheid, thematische samenwerking en kennisdeling wenselijk, maar met behoud van provinciale eigenheid en autonomie. Daarbij benadrukt vooral BZK het belang van voldoende middelen, uitvoerbaarheid en een toezichtstijl die meerwaarde heeft boven een puur formele of papieren toets.

Vergeleken met de verkenning naar de toekomst van het IBT-O levert het rapport "*Een lappendeken*" over het IBT-erfgoed weinig nieuwe inzichten op over de uitvoeringspraktijk. Het bevestigt en verdiept wel enkele bekende punten, zoals de grote variatie tussen provincies, de beperkte uniformiteit in werkwijzen, de kwetsbaarheid door capaciteitstekorten, een niet altijd goede informatieposities van het IBT, het belang van een landelijk kader en kwaliteitsborging, waaronder het borgen van evaluatie- en leerprocessen. Het laatste ook over de domeinen heen.

### *Analyse en uitwerken bouwstenen*

Op basis van de factsheets en gesprekken is een eerste algemene analyse gemaakt. Die heeft geleid tot een set van acht 'bouwstenen' waaruit het IBT-O bestaat. Per bouwsteen is beschreven hoe de praktijk eruitziet, is een bespiegeling gegeven op die praktijk en een denklijn uitgezet voor een toekomstperspectief.



De bouwstenen zijn voorgelegd en besproken in een werkbijeenkomst (26 juni 2025) met de vakgroep IBT-O en vertaald naar een toekomstperspectief voor de versterking van het IBT-O. Dat perspectief is vertaald in een drietal scenario's voor het gezamenlijke ambitieniveau in de versterking. Zowel op inhoud als op het (implementatie)proces.

Rond het toekomstperspectief en de scenario's is een tweede werkbijeenkomst met de vakgroep IBT-O georganiseerd (11 september 2025). Vooral gericht op het gesprek van de provincies onderling over hoe invulling te geven aan het toekomstperspectief en wat de route is om daar invulling aan te geven. Op basis daarvan is een onafhankelijk advies opgesteld.



## Bijlage 2: documentenscan

Aan de hand van door de provincies beschikbaar gestelde stukken en online informatie is een eerste scan gemaakt. Het aantal per provincie beschikbaar gestelde stukken varieerde van enkele documenten tot ruim 30, in totaal circa 150. De scan is gericht op de vraag hoe de provincies het IBT-O proces hebben gedocumenteerd en wat ze hebben gedocumenteerd. Het beeld is als volgt.

| Document of website                         | n*    | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 |
|---------------------------------------------|-------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| 01. Beleidskader                            | 12    | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  |
| 02. Afspraken aanleveren toezichtinformatie | 9     | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  |    |    | ✓  |    | ✓  | ✓  | ✓  |
| 03. Uitvoeringsprogramma/uitvoeringsagenda  | 9     | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  |    | ✓  |    | ✓  | ✓  |    | ✓  | ✓  |
| 04. Jaarverslag / totaalverslag             | 10    | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  |    | ✓  | ✓  |    | ✓  | ✓  |
| 05. Rapportage per gemeente                 | 10    | ✗  | ✓  | ✓  | ✗  | ✓  | ✗  | ✗  | ✓  | ✗  | ✗  | ✓  | ✓  |
| 06. Handreiking (als apart document)        | 2 (4) |    | ✓  | ✓  | ✓  |    |    |    | ✓  |    |    |    | ✓  |
| 07. Evaluatie                               | 7 (8) | ✓  | ✓  |    | ✓  |    |    | ✓  | ✓  | ✓  |    | ✓  | ✓  |
| 08. Website                                 | 11    | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  | ✓  |    |
| 09. Dashboard                               | 6 (8) | ✓  |    | ✓  | ✓  | ✓  |    |    | ✗  |    | ✓  | ✓  | ✓  |

\* n = aantal provincies waarbij betreffende document of online informatie aanwezig is (tussen haakjes inclusief in ontwikkeling)

### Legenda

- ✓ = aanwezig (actueel/concreet)      ✓ = aanwezig (gedateerd/globaal)      ✗ = aanwezig (niet kunnen inzien)  
 ⚙ = in ontwikkeling      = niet aanwezig

Over het geheel genomen zien we bij het IBT-O dezelfde kerndocumenten terug waar het IBT-O zich bij gemeenten op richt. De vorm, detaillering, status en actualiteit lopen wel uiteen.

Alle provincies hebben een beleidskader, zij het niet in alle gevallen heel actueel. Hierin zijn onder ander het doel en de ambities van het IBT-O, de rol en positie die de provincie daarbij aanneemt in relatie tot de gemeenten de wijze van interventie ('interventieladder') beschreven. En deels ook de wijze waarop en waaraan bij het IBT-O wordt getoetst.

Alle provincies gaan uit van een jaarlijkse uitvoeringscyclus, in de meeste gevallen gebaseerd op een uitvoeringsprogramma/uitvoeringsagenda. Daarin staat aangegeven waar het IBT-O zich in het betreffende jaar op richt en (gedeeltelijk) wat het toetsingskader is.

In de uitvoering werkt een aantal provincies risicogestuurd. Dat wil zeggen dat het toezicht jaarlijks niet bij alle gemeenten (even intensief) plaatsvindt en/of per gemeente op maat wordt bepaald waar dat jaar aan wordt getoetst.

Alle provincies stellen een toezichtbrief per gemeente op. Inhoud en openbaarheid wisselen daarbij. In enkele gevallen zijn de individuele toezichtsbrieven te vinden op de website (dashboard) van de provincie. Het opstellen van een jaarverslag en zelf-evaluatie laat een wisselend beeld zien. Zowel qua vorm, inhoud, actualiteit en wijze van evalueren. Het laatste is in enkele gevallen door een onafhankelijk onderzoek (al dan niet in opdracht van de provincie) gebeurd.

Enkele provincies bieden gemeenten een handreiking of format voor de VTH-instrumenten aan. Enkele anderen zijn bezig met de ontwikkeling daarvan.

Op één na hebben alle provincies een website met informatie over het IBT-O. Het informatiegehalte wisselt. De helft van de provincies heeft op de website een dashboard, of ontwikkelt deze, waarop de beoordeling van de individuele gemeenten te zien is. Deels is dit afgeschermd en alleen toegankelijk voor de gemeenten.



## Bijlage 3: Bouwenstenen van het IBT-O

### Bouwsteen 1: Ambities en doelstellingen

#### Schets praktijk

De ambities en doelstellingen van de provincies, waar het gaat om het IBT-O, liggen in de basis dicht bij elkaar. Vrijwel alle provincies beschouwen het toetsen of gemeenten voldoen aan de wettelijke eisen en het daarop waar nodig bijsturen, als de kern van hun toezichtstaak. Meer specifiek of gemeenten voldoen aan de verplichtingen uit het Omgevingsbesluit, zoals het opstellen van een uitvoeringsstrategie, een VTH-jaarprogramma en een evaluatie.

Veelal worden hier achterliggende doelstellingen aan verbonden. Zij het dat provincies daar verschillende accenten leggen. Een insteek bij de bovenliggende doelstellingen is het versterken van bestuurskracht en uitvoeringskwaliteit bij gemeenten. Onder andere door inzicht te bieden in het functioneren van de VTH-beleids- en uitvoeringscyclus.

Een andere insteek bij de ambities is het bevorderen van de transparantie van de uitvoering en van een betere horizontale verantwoording en rolneming van de gemeenteraad. Daarmee wordt ook aangehaakt op een van de zorgpunten van de commissie Van Aartsen.

Tot slot is bij meerdere provincies het versterken van het lerend vermogen van gemeenten een doel. IBT stimuleert dat gemeenten reflecteren, kennis uitwisselen en actief zelf willen verbeteren.

#### Bespiegeling

De basis is voor alle provincies dat gemeenten voldoen aan de wet. Voor enkele provincie is dat het enige of in elk geval belangrijkste doel. Deze afbakening is dan ingegeven door de (bestuurlijk) visie op het IBT-O, door beperkte capaciteit en/of de juridische interpretatie van hoever het IBT reikt.

De algemene deler is echter de opvatting dat de eisen die de wetgever in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit stelt ook een achterliggende bedoeling hebben: het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een goed functionerend VTH-stelsel moet daaraan bijdragen. Daar passen de genoemde bovenliggende doelstellingen bij: het versterken van de bestuurs- en uitvoeringskracht ('sluiten beleids- en uitvoeringscyclus') en het versterken van transparantie en horizontale verantwoording (controlerende rol gemeenteraad). Daar kan het stimuleren van het lerend vermogen nadrukkelijk aan worden gekoppeld. 'Lerend vermogen' is immers de kern van een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.

Het sturen op deze doelstellingen heeft voor de gemeenten (veel) meer toegevoegde waarde dan alleen het sturen op het voldoen aan de letter van de wet. Gemeenten inzicht bieden in de eigen bestuurs- en uitvoeringskracht en het functioneren van de beleids- en uitvoeringscyclus draagt bij aan (bestuurlijke en ambtelijke) bewustwording en prikkelt de intrinsieke motivatie om zaken (beter) op orde te hebben.

In de gesprekken is gesproken over de uiteindelijke bijdrage van het voorgaande aan de kwaliteit van de leefomgeving. Dat is immers de bovenliggende doelstelling van de Omgevingswet. In algemene zin is de directe relatie tussen het bijvoorbeeld op orde hebben van de beleids- en uitvoeringscyclus niet of zeer moeilijk te leggen is. Dit is anders wanneer dit wordt gekoppeld aan specifieke thema's geluidsoverlast of het behoud van het erfgoed. Het IBT-O op meer inhoudelijke thema's te richten is een interessant perspectief. Dat maakt het belang van een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus concreet inzichtelijk en heeft naar verwachting in de breedte meer bestuurlijke en



politieke zeggingskracht. Daarmee kan het effectiever doorwerken dan bij alleen IBT-O op de algemene principes en wettelijke eisen van de cyclus.

### **Denkrichting**

Het is logisch dat naleving van de wet voor alle provincies de basis vormt voor het IBT-O. Gemeenten moeten beschikken over een actuele uitvoeringsstrategie, een uitvoeringsprogramma en een evaluatie, zoals voorgeschreven in het Omgevingsbesluit. Dat dit behoort tot een uniforme basis van het IBT-O mag geen punt van discussie zijn.

Het voldoen aan de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit is echter geen doel op zich. Het zijn instrumenten om de kwaliteit van de uitvoering, transparantie, de aansluiting van beleid en uitvoering en het lerend vermogen te versterken. Die bredere bedoeling verdient een gezamenlijke vertaling in de doelstellingen van het IBT-O.

#### *Gezamenlijke doelstelling IBT-O*

De gezamenlijke ambitie van provincies zou verder moeten reiken dan alleen toetsen aan de letter van de wet. Dit is wel de basis, maar in het verlengde van de Wrgt (rol en positie IBT) en de Omgevingswet/Omgevingsbesluit (inhoud IBT) zijn drie meer substantiële doelen relevant voor een effectief IBT-O. Bij de meeste provincies zijn die (deels) praktijk, in ontwikkeling of een gekoesterde wens:

1. Versterking van de bestuurs- en uitvoeringskwaliteit, via betere borging, samenhang en uitvoering van beleid;
2. Bevordering van transparantie en horizontale verantwoording, met expliciete aandacht voor de rol van de gemeenteraad;
3. Stimuleren van het lerend vermogen, als kern van de beleidscyclus en als basis voor structurele verbetering.

Deze doelen zijn sterk met elkaar verweven en vormen samen een inhoudelijk fundament voor een toekomstbestendige en betekenisvolle invulling van het IBT-O.

#### *Ruimte laten voor variatie in uitwerking*

Hoewel deze bredere doelstellingen in de basis voor elke provincie zouden moeten gelden, is het passend dat provincies een meer specifieke focus aanbrengen in de uitwerking van deze doelstellingen. Richtingen daarin kunnen zijn:

- Inzetten op het stimuleren van zelfevaluatie en reflectie;
- Stelselversterking via thematisch toezicht of regionale samenwerking;
- Maatwerk met accenten op gemeentelijk niveau.

#### *Relatie met de leefomgeving: indirect, maar relevant*

De directe relatie tussen de inzet van het IBT-O en de kwaliteit van de leefomgeving op het algemene niveau van de eisen uit het Omgevingsbesluit is moeilijk te leggen. Het toezicht richten op concrete inhoudelijke thema's zoals geluidsoverlast, bodemkwaliteit of erfgoed biedt daar wel perspectief: werken inhoudelijke doelstellingen door in de uitvoering en wat levert die uitvoering op? Dit sluit nadrukkelijk aan op de rapportage van de commissie Van Aartsen en een van de



uitgangspunten van de Agenda voor de Toekomst van het Toezicht (ATT, toezicht met maatschappelijk impact).

*Kortom: Het IBT-O moet starten bij de wettelijke minimumeisen, maar mag daar niet bij blijven. De Omgevingswet vraagt om toezicht dat ook inzet op uitvoeringskwaliteit, transparantie en lerend vermogen. Deze doelen vormen samen het inhoudelijke fundament voor toekomstbestendig toezicht. Provincies kunnen daarin eigen accenten leggen, maar de gezamenlijke richting moet helder zijn. Thematisch en impactgericht toezicht maakt de verbinding met de leefomgeving concreet.*



## Bouwsteen 2: Rol en positie

### Schets praktijk

Provincies geven op verschillende manieren invulling aan hun rol binnen het interbestuurlijk toezicht. Er zijn globaal drie benaderingen te onderscheiden.

Een eerste benadering positioneert het provinciale IBT als een taak waarbij wordt getoetst of gemeenten aan hun wettelijke verplichtingen voldoen. De opstelling is meer 'hiërarchisch' en het beoordelingskader is vooral juridisch. Daarbij is nog een onderscheid te maken tussen enerzijds provincies die betrokken optreden. Ze stellen duidelijke eisen en geven actief terugkoppeling, maar blijven daarbij constructief en ondersteunend. En anderzijds provincies die meer afstandelijk blijven: hier is het toezicht vooral toetsend, formeel en normerend, met minder aandacht en ruimte voor dialoog.

In een tweede benadering zien provincies zichzelf vooral als stelselverantwoordelijke. Het gaat niet alleen om het toezicht op individuele gemeenten maar om het stelsel als geheel. Door te zorgen voor transparantie (bijvoorbeeld door beoordelingen openbaar te maken), door het stimuleren van kennisdeling en het leren van elkaar.

Een derde gaat uit van een gelijkwaardige en betrokken aanpak. In deze provincies staat samenwerking centraal en is de provincie eerder een bondgenoot dan een beoordelaar. De provincie is een "kritische vriend" (of "kritische rijder") van de gemeente: toezicht als constructief partnerschap, gericht op dialoog, vertrouwen en gezamenlijke verbetering. Het beoordelingskader is vooral bestuurlijk.

### Bespiegeling

De variatie in hoe provincies hun rol en positie als IBT-O invullen voert terug op diverse factoren: verschillen in (bestuurlijke) visie, de bestuurscultuur binnen de provincie (bestuurlijke relatie provincie en gemeenten), schaalgrootte (hoeveel gemeenten vallen onder het IBT?) en capaciteit.

Alhoewel verklaarbaar, heeft deze verscheidenheid enkele risico's. Er is (ook hier) geen gelijk speelveld tussen de provincies en kan het vertrouwen (en legitimiteit?) van het IBT Schaden. Daarbij past het niet binnen de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt om het IBT meer te harmoniseren. Het gaat niet alleen om graduele verschillen maar ook om principiële verschillen.

Toch heeft elke benadering zijn sterkte kanten. En in zekere zin zijn de verschillen (ook hier) complementair aan elkaar. Ze zouden elkaar kunnen versterken. In vrijwel alle provincies zijn in meer of mindere mate drie fasen te onderscheiden in de jaarlijkse toezichtcyclus:

- De oordeelsvorming;
- De interventie;
- De reflectie.

De eerste vraagt om een zekere distantie in de positionering. De tweede vraagt juist om 'contact' met de gemeente. Daar past dialoog, vertrouwen en ondersteunen of samenwerking bij de verbetering bij. Het derde gaat vooral om het (gezamenlijk) leren.

### Denkrichting

Een toekomstgerichte versterking van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) vraagt om een harmonisatie van rol en positie. Er zijn daarin verschillen in benadering, maar die



zijn eerder complementair dan strijdig met elkaar. De provincies kunnen toewerken naar een gedeeld model waarin zij zich in de fase van oordeelsvorming onafhankelijk en normstellend opstellen, en in de interventiefase actief en stimulerend optreden.

In de oordeelsvorming is het belangrijk dat provincies hun rol als toezichthouder duidelijk afbakenen: objectief, toetsend, en transparant. Dat betekent werken met duidelijke toetsingscriteria, consistente methodiek en (waar passend) landelijke afstemming over de normering bij de oordeelsvorming. Hiermee wordt het oordeel voorspelbaar, uitlegbaar en onafhankelijk van persoonlijke stijl of bestuurlijke kleur.

Tegelijkertijd biedt juist de interventiefase ruimte voor differentiatie, maatwerk en stimulering. Hier kunnen provincies optreden als kritische bijrijder: reflectiegesprekken, thematische werkbijeenkomsten, intervisie, kennisdeling en het benoemen van goede voorbeelden dragen bij aan intrinsieke motivatie en versterking van uitvoeringskracht. Ook positieve prikkels zoals complimenten, vermelding op een dashboard, of toegang tot ontwikkeltrajecten – kunnen effectief zijn en preventief werken.

*Kortom: strak op norm, ruimhartig in ondersteuning. Door deze tweedeling expliciet te maken, kunnen provincies samen toewerken naar een toezichtstijl die recht doet aan het stelselkarakter van de Wrgt en de ATT (samenwerking, transparantie, lerend, bestuurlijk ingebed etc.) én die ruimte laat voor provinciaal maatwerk en ontwikkelingen.*



## Bouwsteen 3: Inhoudelijke focus

### Schets praktijk

De inhoudelijke focus van het IBT-O ligt op de procesvereisten uit het Omgevingsbesluit, specifiek de artikelen 13.5 t/m 13.7 (aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag/evaluatie). Vrijwel alle provincies toetsen aan deze formele verplichtingen, dat wil zeggen op de aanwezigheid en op de inhoud (kwaliteit) van de documenten. Tegelijkertijd lopen provincies uiteen in de mate van diepgang en reikwijdte van deze beoordeling.

#### 1. Procesgericht toezicht (formele naleving)

In de eerste plaats zien we provincies die uitgaan van een strikte lezing van de wet: zij toetsen vooral of de documenten aanwezig zijn en voldoen aan de formele eisen. Het toezicht beperkt zich hoofdzakelijk tot de documenten en er is beperkt of geen aandacht voor bijvoorbeeld de doorwerking, bestuurlijk/organisatorische context of inhoudelijke verdieping.

#### 2. Hybride aanpak: procesgericht toezicht met inhoudelijke verdieping

Een tweede groep provincies combineren het toetsen aan de wettelijke vereisen met thematische aandachtspunten. Zij toetsen bijvoorbeeld ook op aspecten als beleidskwaliteit, integraliteit en risico's in specifieke domeinen (zoals milieu, handhaving, erfgoed).

#### 3. Verbreding van de toetsing

Enkele provincies verbreden het toezicht op basis van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Bijvoorbeeld waar het gaat om:

- Artikel 13.12 Ob (aansluiting op basistaken milieubeheer);
- Artikel 18.20 Ow (zorgplicht kwaliteit uitvoering);
- Artikel 18.22 Ow (verordening kwaliteit).

Ook aanvullende normen zoals de kwaliteitscriteria 3.0 worden in sommige provincies toegepast. Deze zijn echter (nog) niet wettelijk verankerd. Daarbij is een belangrijke notie dat er in het kader van de versterking van het VTH-stelsel momenteel het voornemen is om de kwaliteitscriteria wél wettelijk te verankeren. Mede om het IBT meer handhandvatten te bieden.

#### 4. Brede en diepgaande beoordeling

Een derde groep gaat nog een stap verder. Zij combineren het toetsen aan de wettelijke vereisten met aandacht voor bijvoorbeeld:

- inhoudelijke samenhang tussen documenten (BIG-8);
- doorwerking van beleid naar uitvoering;
- rol van de gemeenteraad en horizontale verantwoording;

Hier richt de toetsing niet alleen op de letter van de Omgevingswet maar ook op de geest van de Omgevingswet. De focus ligt hier op het bieden van inzicht in het 'eigen systeem' van de gemeente en heeft daarmee een leerfunctie en ontwikkelkarakter.



### 5. Maatwerk en contextgericht toezicht

Enkele provincies kiezen voor een meer open en dialoog-gestuurd toezichtmodel. Zij hanteren geen vast inhoudelijk toetsingskader, maar bepalen per gemeente de focus aan de hand van wat speelt in de gemeente: context ('opgaven'), bestuur, organisatie, uitvoering, risico's etc. Het oordeel is meer verhalend (maar niet per se minder scherp) en krijgt in afstemming met de gemeente vorm.

#### *Meer zicht op werking beleids- en uitvoeringscyclus via themaonderzoeken en realitychecks*

Een tweede focus is vooral een wens van meerdere provincies. Namelijk om via themaonderzoeken of realitychecks de effectiviteit van de beleids- en uitvoeringscyclus te toetsen. Realitychecks kunnen bijvoorbeeld zijn: wordt er echt toezicht gehouden op monumenten, leiden conclusies uit evaluaties echt tot verbeteracties, zijn capaciteit en middelen die op papier zijn gereserveerd daadwerkelijk beschikbaar (en ingezet)? Themaonderzoeken kunnen zich bijvoorbeeld richten op erfgoed, geluid, veiligheid etc. Themaonderzoeken en realitychecks bieden een kans om:

- inhoud te verbinden met de beleids- en uitvoeringscyclus;
- het toezicht en de inzichten die het toezicht biedt daarmee concreet en beleidsmatig (inhoud) relevant te maken;
- bestuurlijk (en organisatorisch) meer aandacht te krijgen voor het toezicht, de bewustwording te vergroten en het toezicht meer impact te geven.

### Bespiegeling

Binnen het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) bestaat een breed gedeelde basis, namelijk de toetsing aan de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Daarmee wordt in alle provincies gekeken naar de aanwezigheid van een uitvoeringsstrategie, uitvoeringsprogramma en evaluatie. Dit is een belangrijke maar in zekere zin magere basis: het biedt inzicht of documenten er zijn en (deels) of ze voldoen aan de wettelijke eisen. Maar biedt op zichzelf weinig inzicht in de doorwerking in de uitvoering en de effecten daarvan.

We zien bij de meeste provincies dat de focus breder is dan alleen het toetsen aan de wettelijke vereisten. Hoe die verbreding (of verdieping) eruitziet verschilt wel weer. De behoefte aan verbreding of verdieping (thematisch toezicht, realitychecks) is redelijk breed aanwezig. Belangrijke struikelblokken lijken vooral beschikbare tijd en capaciteit te zijn. Vooral omdat momenteel veel tijd gaat zitten in het toetsen aan de wettelijke vereisten. We komen hier nog op terug bij de methodiek.

Interessant is dat een aantal provincies bij de prioritering (of keuze van thema) uitgaat van een risicoanalyse of risicogestuurde benadering. Enerzijds om te bepalen of een bepaald thema of aandachtspunt integraal onderdeel uitmaakt van de toezichtcyclus in een jaar. Anderzijds om bijvoorbeeld te bepalen op welke gemeenten het toezicht zich met name zal richten of welke aandachtspunten binnen het toezicht op een specifieke gemeente prioriteit krijgen.

Dit is interessant omdat in de VTH-beleids- en uitvoeringscyclus het vertrekpunt wordt gevormd (moet zijn gevormd) door een omgevings- en risicoanalyse. Analoog daaraan lijkt het logisch dat het IBT-O (meer) risicogestuurd wordt ingestoken.

Een ander punt dat wordt gemist is een meer strategische of meerjarige prioriteitstelling (of programmering). De Omgevingswet stelt meer eisen aan de uitvoering van de wettelijke taken dan taken gerelateerd aan VTH. Deels eisen waar in de toekomst aan voldaan moet worden. Denk aan het hebben van een Omgevingsvisie (2027) of een geactualiseerd Omgevingsplan (2032). Oftewel: wat is/wordt de IBT-O agenda voor de komende vier jaar?



Het verschil in focus is – zoals andere verschillen in het IBT-O – verklaarbaar uit diverse factoren (visie, middelen, opgaven, etc.) En ook hier geldt dat die verschillen feitelijk leiden tot een ongelijk speelveld en maakt harmonisatie wenselijk. Daarbij is met het oog op een (blijvende) toegevoegde waarde verbreding en verdieping van belang. Dat wil onder andere zeggen:

- Analyse van doorwerking van beleid;
- Het uitvoeren van realitychecks;
- Toezicht op inhoudelijke thema's (geluid, veiligheid, participatie);
- Een meerjaren(ontwikkel)agenda in de focus van het IBT.

Het perspectief van het IBT-O ligt dan in het doorbreken van de repeterende cyclus van 'documenten controleren' richting het agenderen van relevante opgaven en het zichtbaar maken van waar beleid (niet) werkt. Zo ontstaat ruimte voor een toezichtagenda die niet alleen voldoet aan de wet, maar vooral bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving.

### Denkrichting

Het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet staat of valt met helderheid over wat er getoetst wordt en waarom. Hoewel alle provincies hun oordeel baseren op het Omgevingsbesluit, richt de toetsing zich nu nog vaak op een smalle invulling: artikel 13.5 t/m 13.7 (aanwezigheid van strategie, UP en evaluatie). Er is bij de provincies behoefte aan verbreding, verdieping en meer afstemming. De volgende elementen vormen een basis voor een gezamenlijke focus:

#### *1. Algemeen uitgangspunt: dicht bij de wet blijven*

De toetsing blijft bij voorkeur dicht bij de systematiek van de wet: focus op naleving, kwaliteit en samenhang van de instrumenten. Aanvullende normen zoals kwaliteitscriteria 3.0 of de rol van de gemeenteraad kunnen aanleiding zijn voor gesprek, maar vormen géén formele toetsingsnorm zoals niet wettelijk verankerd.

#### *2. Minimaal een uniforme basis in de focus: wettelijke documenten, hun kwaliteit én samenhang*

De provincies toetsen op uniforme wijze de wettelijke vereisen op aanwezigheid, inhoud en inhoudelijke samenhang (voor VTH: strategie, uitvoeringsprogramma, evaluatie/verslag). Dit op basis van een groeimodel: om te beginnen eerst minimaal ten aanzien van art.13.5 tot en met 13.7, later ook voor andere wettelijke verplichtingen uit de Omgevingswet.

#### *3. Focus van realitychecks*

Realitychecks zijn belangrijk. Niet alleen om in de oordeelsvorming voorbij de papieren werkelijkheid te kijken, maar ook om gemeenten handvatten te bieden voor verbetering. Realitychecks zijn niet alleen een controle-instrument maar ook een ontwikkelinstrument. Een realitycheck zou bijvoorbeeld een onderdeel kunnen zijn van het verscherpt toezicht: de gemeente zelf inzichtelijk laten maken hoe de instrumenten feitelijk doorwerken.

#### *4. Perspectief van een meer thematische focus*

Een thematische insteek bij het toezicht op de Omgevingswet biedt het perspectief om concreet te maken of en hoe instrumenten doorwerken c.q. wat het gevolg is van het (niet) voldoen aan de eisen van de omgevingswet. Dat geldt voor de VTH-beleidscyclus, bijvoorbeeld de doorwerking van doelstellingen op het vlak van erfgoed in de uitvoering en de resultaten die dat oplevert. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een inhoudelijke beoordeling van een omgevingsplan dan wel de doorwerking van het omgevingsplan in de VTH-cyclus. Bijvoorbeeld waar het gaat om geluidnormering of omgevingsveiligheid (aandachtsgebieden<sup>1</sup>).

<sup>1</sup> Zie Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): ruimtelijke zones rond risicobronnen.



##### *5. Risico- en omgevingsanalyse als basis voor prioritering*

Het lijkt logisch dat het IBT-O meer risicogestuurd wordt ingestoken bij het aanbrengen van focus. Dat wil zeggen bij het bepalen van welke gemeenten prioriteit moeten hebben bij het toezicht, welke thema's een plek moeten hebben in de toezichtcyclus én waar de focus moet liggen bij individuele gemeenten, zowel in de fase van oordeelsvorming als in de fase van interventie.

*Kortom: Een toekomstgerichte aanpak vraagt om een uniforme basis (wettelijke documenten en kwaliteit), versterking via thematische verdieping, en inzet van realitychecks als leer- én interventie-instrument. Toezicht wordt zo meer dan controle maar ook stimulans voor verbetering.*



## Bouwsteen 4: Methodiek oordeelsvorming

### Schets praktijk

#### *1. Wijze van gegevensverzameling en aard van de gebruikte gegevens (bronnen)*

De gegevensverzameling binnen het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) kent in de praktijk een combinatie van standaardisatie en maatwerk. In vrijwel alle provincies vormt de documentanalyse van gemeentelijke VTH-producten – met name de uitvoeringsstrategie, het uitvoeringsprogramma en de evaluatie – het vertrekpunt. Deze documenten worden vaak opgevraagd via e-mail of, in een groeiend aantal provincies, via een digitale uploadomgeving op de provinciale website of een beveiligd portaal. Gemeenten leveren daar hun stukken aan, soms op vaste momenten in het jaar. Het moment waarop de provincies de stukken willen ontvangen verschilt overigens: vroeg in het jaar, in het midden van het jaar, binnen bepaald tijdsinterval of individuele afspraken,

Daarnaast maken veel provincies gebruik van zelfevaluaties of digitale vragenlijsten die door gemeenten worden ingevuld voorafgaand aan de beoordeling. Deze zelfevaluaties geven inzicht in hoe gemeenten zelf hun documenten en uitvoering beoordelen, en dienen vaak als input voor het gesprek. In de meeste provincies vinden daarnaast één of meerdere ambtelijke gesprekken plaats, bedoeld voor duiding, toelichting, hoor en wederhoor. In sommige gevallen worden ook bestuurlijke gesprekken gevoerd.

De aard van de gebruikte gegevens is divers. De primaire bron bestaat uit de gemeentelijke VTH-documenten zelf, die worden getoetst aan de wettelijke eisen. Daarnaast worden in toenemende mate secundaire bronnen betrokken, zoals toezichtsignalen uit eerdere jaren, informatie uit de VNG-monitor Omgevingswet, gegevens uit het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), informatie uit raadsinformatiesystemen of uit audits en thematoezicht. Deze aanvullende bronnen worden met name ingezet voor risicobeoordeling, agendering en verdieping.

#### *2. Beoordelingskader en wijze van beoordelen*

Binnen het IBT-O werken de meeste provincies met een beoordelingskader in de vorm van een toetsmatrix of scoremodel. Hierin worden de gemeentelijke VTH-documenten – zoals de uitvoeringsstrategie, het uitvoeringsprogramma en de evaluatie – beoordeeld op aanwezigheid, kwaliteit en samenhang. De basis van het beoordelingskader zijn de artikelen 13.5 t/m 13.7 van het Omgevingsbesluit. Het 'model Utrecht' lijkt daarbij min of meer de standaard te worden.

Diverse provincies hanteren daarnaast inhoudelijke toetsingscriteria, zoals de BIG-8 of aanvullende bepalingen uit de Omgevingswet, zoals de zorgplichtartikelen (art. 18.20 Ow). Sommige provincies voeren bovendien een 'realitycheck' uit: een toets op de vraag of wat op papier staat daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast of gerealiseerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van aanvullende gesprekken, veldbezoeken of het vergelijken van documenten met signalen uit eerdere toezichtjaren of externe bronnen.

In enkele provincies wordt de beoordeling gecombineerd met een zelfevaluatie van de gemeente, waarbij het oordeel van de provincie wordt afgezet tegen het zelfbeeld van de gemeente. Dat biedt aanknopingspunten voor dialoog en reflectie. De beoordeling zelf is in de meeste provincies nog een handmatig proces, maar sommige provincies experimenteren met inzet van kunstmatige intelligentie (AI) om de documenten automatisch te analyseren op structuur, volledigheid en kernbegrippen. Dit staat echter nog in de kinderschoenen.



Bij de uiteindelijke oordeelsvorming wordt in de meeste provincies het principe van hoor- en wederhoor gehanteerd. Het uiteindelijke oordeel wordt vaak in een kleurcode uitgedrukt, voorzien van een toelichting en eventueel een ontwikkeladvies of verbetervoorstel. Deze oordelen worden vastgelegd in een toezichtsbrief aan het college van B&W, en soms gedeeld met de gemeenteraad of opgenomen in een openbaar dashboard.

Tot slot hanteren provincies een ontwikkelgerichte benadering bij de oordeelsvorming: het oordeel is niet alleen bedoeld om te toetsen, maar ook om het gesprek over verbetering op gang te brengen. In plaats van alleen "goed" of "onvoldoende" wordt gekeken naar waar een gemeente staat in haar ontwikkeling, wat de verbeterpunten zijn, en hoe de provincie daarbij kan ondersteunen.

### **Bespiegeling**

De gedeelde basis wordt gevormd door de vereiste documenten uit het Omgevingsbesluit. De wijze waarop deze (moeten) worden aangeleverd verschilt nog wel. Dat geldt ook voor het gebruik van aanvullende bronnen. Op zichzelf moeten die verschillen niet als een principiële knelpunt worden gezien. Hier is voor een aantal provincies (en gemeenten) mogelijk nog wel wat efficiëntie te halen en kan het gebruik van aanvullende bronnen (gesprekken, zelfevaluaties, secundaire bronnen) de oordeelsvorming inhoudelijk en qua onderbouwing sterker maken. Bij het laatste gaat het niet alleen om kwantitatieve gegevens maar (juist) om kwalitatieve gegevens. Dit is vooral een interessant punt waar het gaat om het leren van elkaar.

Het gegeven dat provincies niet allemaal op hetzelfde moment de stukken opvragen van de gemeenten stemt tot nadenken, hoewel voor elke gebruikte variant iets te zeggen valt. Toch lijkt het voor de hand liggend om de procedure hier te uniformeren, waarbij leidend zou moeten zijn wat het beste moment is om het oordeel van het IBT-O goed te laten landen in de lokale beleidscyclus en mogelijk P&C-cyclus.

Dat de reikwijdte van de oordeelsvorming (de focus van het IBT) verschilt kan als een aandachtspunt worden gezien met het oog op een gelijk speelveld. Zie ook eerdere constatering daarover. Hier zit nog wel wat ruimte in door te bekijken wat onderdeel is (of moet zijn) van het 'harde oordeel' en het deel van het oordeel dat meer gericht is op ontwikkeling en leren. Dit is een aandachtspunt voor een groeimodel in de harmonisatie van het IBT-O.

In de basis hanteren vrijwel alle provincies een vergelijkbaar beoordelingskader: zij toetsen of gemeenten voldoen aan de verplichtingen uit het Omgevingsbesluit, in het bijzonder de artikelen 13.5 tot en met 13.7 (strategie, uitvoeringsprogramma, evaluatie). Er zijn wel verschillen in het gebruikte instrumentarium om tot een beoordeling te komen. Variërend van een aandachtspuntenlijst tot een uitgewerkte scoringsmethodiek. Steeds meer provincies hanteren (of gaan dat doen) wat het laatste betreft met het 'model Utrecht'. Het uniformeren van de methodiek voor de oordeelsvorming over de naleving van het Omgevingsbeleid moet een speerpunt zijn.

Een ander punt is dat het toetsen van documenten in de huidige praktijk veel tijd vraagt. Enkele provincies verkennen daarom de inzet van AI of geautomatiseerde beoordeling om documenten efficiënter op hoofdlijnen te analyseren. Dit opent perspectieven: de beoordeling kan meer uniformer worden (met een getraind, gezamenlijk ontwikkeld model), en de vrijgekomen tijd kan worden ingezet voor verdieping, thematisch toezicht of betere begeleiding van gemeenten. Hiermee ontstaat een modernere vorm van toezicht: gestandaardiseerd waar mogelijk, maatwerk waar nodig. AI zou mogelijk nog breder ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld bij de ondersteuning bij het maken van een omgevings- en risicoanalyse of het in beeld brengen van patronen.



## Denkrichting

Om te komen tot een steviger, effectiever en tegelijk uitvoerbaar toezicht op de Omgevingswet, ligt er een kans om de beoordelingsmethodiek van provincies te stroomlijnen en te verrijken. Uit de praktijk blijkt dat een combinatie van objectieve basisbeoordeling, gerichte verdieping en contextgevoeligheid goed werkt. De volgende elementen kunnen daarbij het fundament vormen:

### *1. Aanlevering van de informatie*

Er is nu veel variatie in het moment waarop gemeenten documenten aanleveren en provincies die beoordelen. De keuze daarin is op zich geen halszaak. Het kan wel verstandig zijn om bij de 'timing' te kijken waar (op welk moment) een IBT-oordeel het beste aansluit bij bijvoorbeeld de gemeentelijke (planning- en controle)cyclus. Daarbij ook de afweging zijn of het nodig en vanuit de beleids- en uitvoeringscyclus gezien wenselijk is dat alle documenten op hetzelfde moment moeten worden ingediend. Aanleveren van de verschillende documenten op verschillende momenten kan helpen de werkdruk bij het IBT-O te spreiden.

Een ander ontwikkelpunt is de wijze van aanleveren. Een aantal provincies werkt met een portal en afgeschermd omgeving waar gemeenten hun documenten kunnen uploaden. Dit biedt ook de mogelijkheid om een gezamenlijke werkomgeving te creëren.

### *2. Het hanteren van een uniforme toetsmatrix voor de basisbeoordeling*

Alle provincies hanteren een uniform toetsingskader (toetsmatrix), gekoppeld aan de eisen van het Omgevingsbesluit (13.5–13.7). Dit vormt de juridische ondergrens. In combinatie met AI-ondersteunde documentanalyse (zoals al verkend in enkele provincies) kan dit proces efficiënter én consistentier worden ingericht. Zo wordt de beoordeling landelijk vergelijkbaar en ontstaat meer ruimte voor verdieping.

### *2. Vragenlijst als zelfreflectie – beknopt en doelgericht*

Een korte vragenlijst aan gemeenten, gericht op zelfevaluatie kan waardevolle input geven, onder andere over het bewustzijn van sterktes en zwaktes. De inzet ervan moet echter duidelijk worden gecommuniceerd: deze dient niet als 'zelfrapportage', maar als aanvulling op de beoordeling én als startpunt voor het gesprek.

### *3. Verdiepende gesprekken – voor duiding, stimulans en hoor/wederhoor*

Het gesprek blijft een onmisbaar onderdeel van de methodiek. Niet als vrijblijvende ontmoeting, maar met een duidelijke functie:

- Voor oordeelsvorming: duiding van feiten, uitleg over context, ophelderen van onduidelijkheden;
- Als interventiemiddel: reflectie en stimulans tot verbetering, eventueel in groepsvorm (regiotafels);
- Voor behoorlijk bestuur: vormgeven van hoor- en wederhoor bij voorlopige beoordelingen.

Het moment van het gesprek (vooraf, tussentijds of na toetsing) moet afhankelijk zijn van de zwaarte van de bevindingen en de relatie met de gemeente.



#### 4. *Secundaire bronnen als strategisch instrument*

Secundaire bronnen zoals de VNG-monitor Omgevingswet, DSO-gegevens, raadsinformatiesystemen of eerdere toezichtsignalen kunnen actief worden ingezet voor:

- Agendavorming: welke thema's vragen extra aandacht?
- Onderbouwing van het oordeel: objectieve aanvullende signalen;
- Risicogerichte inzet: beter prioriteren van capaciteit en aandacht.

*Kortom: Een stevigere en effectievere beoordelingsmethodiek in het IBT-O vraagt om stroomlijning en verrijking. Een uniforme toetsmatrix vormt de basis, aangevuld met AI-analyse, gerichte zelfevaluatie en verdiepende gesprekken. Slimme inzet van secundaire bronnen versterkt de oordeelsvorming en maakt risicogestuurd werken mogelijk. Afstemming in timing en wijze van aanlevering kan bovendien werkdruk spreiden en de aansluiting op de gemeentelijke cyclus verbeteren*



## Bouwsteen 5: Interventiestrategie

### Schets praktijk

#### *1. Interventieladder: opbouwend en proportioneel optreden*

Vrijwel alle provincies hanteren een vorm van een interventieladder – een stapsgewijze aanpak waarbij de zwaarte van de interventie meegroeit met de ernst of hardnekkigheid van de constatering. Deze ladder is vaak gebaseerd op de principes van proportionaliteit en behoorlijk bestuur, en moet ruimte bieden voor maatwerk. De meest voorkomende stappen in deze ladder zijn:

##### *Stap 1: Toezichtsbrief*

Iedere gemeente ontvangt een schriftelijke terugkoppeling van het toezicht, meestal gericht aan het college van B&W, soms ook aan de gemeenteraad. De toon varieert: van feitelijk-informerend tot reflectief en richtinggevend.

##### *Stap 2: Hoor- en wederhoorgesprek*

Bij twijfel of tekortkomingen wordt het voorlopige oordeel besproken met de gemeente. Dit kan informeel zijn, maar in veel provincies is dit een vast onderdeel van de toezichtcyclus.

##### *Stap 3: Reflectie- of verdiepingsgesprek*

Hier worden niet alleen de bevindingen besproken, maar ook de context en mogelijke verbetermaatregelen. Sommige provincies voeren deze gesprekken individueel; andere organiseren ze (ook) groepsgewijs ("kampvuurgesprekken" of "dialogotafels").

##### *Stap 4: Verbetertraject of -plan*

Bij herhaalde of structurele tekortkomingen kan een provincie vragen om een concreet verbeterplan, of zelf een intensiever toezichttraject starten.

##### *Stap 5: Formele interventie*

In theorie is de zwaarste stap indeplaatsstelling op basis van de Gemeentewet/Provinciewet. In de praktijk wordt deze maatregel nergens toegepast binnen het IBT-O, omdat de directe maatschappelijke gevolgen van bijvoorbeeld het ontbreken van een VTH-programma vaak niet zwaar genoeg zijn. Er zijn wel voorbeelden van indeplaatsstelling op casusniveau.

De stijl waarin de interventieladder wordt ingevuld verschilt nadrukkelijk tussen de provincies: van terughoudend en relationeel tot 'stevig doorpakken'.

#### *2. Stimulerende aanpak en prikkels: toezicht als ontwikkeling*

Naast normtoezicht zetten veel provincies bewust in op een stimulerende, lerende toezichtstijl, passend bij de geest van de Omgevingswet. Hierin is de interventie niet primair gericht op 'ingrijpen', maar op ondersteuning, bewustwording en gezamenlijke verbetering.

Voorbeelden van deze stimulerende aanpak zijn:

- Reflectieve gesprekken met gemeenten, waarin ruimte is voor toelichting, duiding en gezamenlijke leerpunten. Deze gesprekken kunnen thematisch worden ingericht (bijv. op erfgoed, handhaving, participatie).
- Aanbieden van formats, handreikingen en best practices, waarmee gemeenten hun beleids- en uitvoeringscyclus kunnen versterken.



- Thematische leerbijeenkomsten of intervisie, waarin meerdere gemeenten met vergelijkbare opgaven ervaringen uitwisselen.
- Toegang tot ontwikkeltrajecten of verdiepende ondersteuning;
- Uitgesproken complimenten in toezichtbrieven of tijdens gesprekken.

Het doel van deze aanpak is het stimuleren van het lerend vermogen van gemeenten en het versterken van het toezicht als partnerschap, waarbij provincie en gemeente samen verantwoordelijk zijn voor een betere uitvoering.

### **Bespiegeling**

De interventiepraktijk in het IBT-O laat zowel overeenkomsten als verschillen zien. Alle provincies geven schriftelijk terugkoppeling, hanteren hoor- en wederhoor, en voeren (in enige vorm) gesprekken over de beoordeling. Ook gaan provincies in principe uit van de interventieladder uit de Wrgt, maar de wijze van toepassing daarvan verschilt sterk. Waar sommige provincies gestructureerd toewerken naar verbetertrajecten (en ook 'doorpakken'), blijven anderen op het niveau van signalering en dialoog.

Die variatie weerspiegelt de beleidsvrijheid die de provincies hebben. Maar ook hier – en mogelijk juiste hier – kan het ontbreken van een gelijk speelveld zich wreken en de geloofwaardigheid en effectiviteit ondermijnen. Bij gemeenten met vergelijkbare constateringenvolgen verschillende interventies. Nu kan dat wel gelegitimeerd zijn, maar het moet dan wel transparant zijn. Vergelijk dit met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LSHO). Ook daar is ruimte voor proportionaliteit. Er wordt niet alleen gekeken naar de 'ernst' van de overtreding maar ook naar de houding (of het motief) van de overtreder. Dat zou een afweging kunnen zijn om bij ogenschijnlijk gelijke constateringenvoel toch een wat andere (stijl van) interventie te hanteren. Dit moet dan wel op het niveau van de individuele gemeenten afgewogen worden en niet op het niveau van het IBT-O door een provincie als geheel. Het betekent overigens dat het kunnen schakelen in 'stijl' van de interventie eisen stelt aan het 'IBT-O als instrument'.

In de praktijk is het nog niet voorgekomen dat het tot een indeplaatsstelling is gekomen. In de regel is het 'bestuurlijk escaleren' als hoogste trede op de interventieladder voldoende. Toch is het interessant om te bezien of het IBT-O ook echt zou kunnen 'doorpakken' door het toezicht ook meer langs inhoudelijke thema's of mogelijk zelfs casuïstiek in te steken. Dat wil zeggen als het generieke toezicht (op bijvoorbeeld de artikelen 13.5 t/m 13.7 Omgevingsbesluit) niet tot structurele verbetering leidt (maar alleen tot reactief en 'papieren gedrag'). Een realitycheck op deze thema's laat zien of de instrumenten uit het Omgevingsbesluit daadwerkelijk landen in de praktijk. En waar dat niet zo is, kan het toezicht zichtbaar maken wat de maatschappelijke impact is van het niet voldoen aan wettelijke eisen. Dat biedt handvatten om daadwerkelijk in te grijpen én om de gemeenteraad zijn rol in het kader van de (horizontale) controle te pakken. Dat draagt bij aan een versterking van het gezag van het IBT-O en de versterking van het openbaar bestuur.

De meer stimulerende aanpak kan een belangrijke flankerende rol hebben in het creëren van bewustzijn en (een intrinsieke motivatie voor) verbetering van de uitvoeringspraktijk. Dit past nadrukkelijk binnen de ATT en hoeft zeker niet op gespannen voet te staan met de interventieladder. Het stelt wel eisen aan de competenties van de IBT-ers.

### **Denkrichting**

Niet alleen in de oordeelsvorming maar ook bij de interventie is (enige) harmonisatie wenselijk. Een gezamenlijke interventiestrategie betekent: duidelijkheid over de ondergrens, zichtbaarheid van het



optreden, en ruimte voor ondersteuning en maatwerk. Met daarbij ruimte voor regionale verschillen in aanpak, bijvoorbeeld door verschillen in omvang, bestuurlijke cultuur of capaciteit. De basislijn moet duidelijk zijn: wanneer en hoe wordt opgetreden bij tekortkomingen. Met interventie bedoelden we hier overigens niet alleen 'ingrijpen' maar ook prikkelen en stimuleren.

#### *1. Corrigerende interventie: een uniforme interventieladder met ruimte voor maatwerk als basis*

Om meer eenduidigheid te brengen in het optreden binnen het IBT-O, werken alle provincies met de interventieladder. De basisaanpak is hierin uniform maar in de uitwerking is ruimte voor eigen accenten. Een duidelijke een eenduidige interventieladder bevordert rechtsgelijkheid, transparantie en voorspelbaarheid, en ondersteunt tegelijkertijd een lerende, stimulerende toezichtstijl.

De provinciale ruimte voor een eigen invulling wordt enerzijds vooral gezocht in de stijl waarin de interventie wordt ingezet. Daarbij is vooral de opstelling, historie en context van de gemeente (bijvoorbeeld in een fusieproces, reorganisatie, etc.) bepalend in combinatie met de inhoudelijke constatering leidend.

Anderzijds hebben provincies de ruimte om aanvullende instrumenten of (stimulerende) interventies in te zetten als het aanbieden van handreikingen, reflectiebijeenkomsten of ontwikkeltrajecten.

#### **Indeplaatsstelling?**

*Indeplaatsstelling is het zwaarste interventiemiddel binnen het IBT, waarbij de provincie (tijdelijk) gemeentelijke taken overneemt bij ernstige of aanhoudende taakverwaarlozing. In de praktijk is dit instrument binnen het IBT-O nog nooit toegepast. De reden is vooral juridisch en bestuurlijk: het ontbreken van een VTH-programma is formeel onrechtmatig, maar de directe gevolgen voor de leefomgeving zijn vaak lastig aantoonbaar, wat de legitimatie voor zo'n ingrijpende maatregel ondermijnt.*

*Toch wordt gedacht aan alternatieve scenario's waarin indeplaatsstelling wél meer draagvlak zou kunnen krijgen. Bijvoorbeeld als papieren tekortkomingen samengaan met concrete maatschappelijke risico's, zoals geluidsoverlast, omgevingsveiligheid of stagnerende vergunningverlening. In zo'n geval kan de provincie de stap beter onderbouwen vanuit het algemeen belang. Een andere denkrichting is casusgestuurde indeplaatsstelling: een thematisch en tijdelijk ingrijpen door de provincie bij herhaald falen van een gemeente op een specifiek terrein, eventueel met inzet van externe ondersteuning. Zo kan het instrument proportioneel en doelgericht worden ingezet, zonder willekeur.*

#### *2. Stimulerende interventie*

Een stimulerende interventiestrategie betekent dat het toezicht niet alleen tekortkomingen signaleert, maar ook actief inzet op het belonen, aanmoedigen en ondersteunen van gemeenten die zich ontwikkelen of extra inspanningen leveren. Onderdelen daarin kunnen zijn:

- Ook een positief waarderende terugkoppeling in de toezichtbrieven en bestuurlijke waardering: wat is / gaat goed?
- Leertrajecten opzetten, themabijeenkomsten organiseren of pilots opzetten. Eventueel 'over de provinciegrenzen heen'.



- Het delen van best-practices (eventueel via een dashboard);
- Het opstellen en delen van handreikingen en formats;
- Gezamenlijke reflecties zowel op de uitvoeringspraktijk (waar lopen gemeenten tegenaan? Welke vragen hebben ze?) als op de toezichtpraktijk.

*Kortom: Een gezamenlijke interventiestrategie binnen het IBT-O bevordert rechtsgelijkheid, transparantie en effectiviteit, met ruimte voor maatwerk en regionale verschillen. De uniforme interventieladder biedt een gedeelde basis, waarbij stimulerende interventies zoals handreikingen en leertrajecten net zo belangrijk zijn als corrigerende stappen. Indeplaatsstelling blijft uitzonderlijk, maar kan proportioneel worden ingezet bij ernstige en herhaalde tekortkomingen met maatschappelijke impact. Zo krijgt toezicht meer betekenis als zowel spiegel als aanjager voor verbetering.*



## Bouwsteen 6: Rapportage

### Schets praktijk

Binnen het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) hanteren alle provincies de toezichtsbrief per gemeente, maar de inhoudelijke uitwerking en mate van openbaarmaking verschillen sterk. De meest voorkomende rapportagevorm is de individuele toezichtbrief, die in alle provincies wordt ingezet. Daarnaast ontwikkelen steeds meer provincies digitale dashboards en brengen sommigen een jaarlijks openbaar verslag uit.

#### *Toezichtsbrieven: gemeenschappelijke basisvorm*

Alle provincies sturen een jaarlijkse brief naar gemeenten met de uitkomst van het toezicht. De inhoud varieert: in sommige provincies is dit beperkt tot een samenvattend oordeel in andere gevallen bevat de brief een uitgebreide analyse, eventueel met verbetervoorstellen of reflectieve elementen. Brieven zijn meestal bestuurlijk (gericht aan het college), maar in enkele provincies worden ze ook aan de gemeenteraad gestuurd. De terugkoppeling is daarmee uniform in vorm, maar gedifferentieerd in inhoud en diepgang.

#### *Jaarverslagen: beperkt verspreid*

Slechts enkele provincies publiceren structureel en actueel een openbaar jaarverslag over het IBT-O. Deze jaarverslagen bieden zowel een overzicht van algemene trends als toelichting op oordelen per gemeente of domein. Andere provincies hebben hun verslaglegging niet of slechts beperkt vormgegeven of is het laatste verslag meer dan drie jaar oud of ontbreekt het volledig.

#### *Dashboards en IBT-kaarten: in opkomst*

Een aantal provincies zet in op digitale ontsluiting van toezichtresultaten. Deze dashboards of kaarten tonen gemeentelijke scores op (onderdelen van) het toezicht. Globaal onderverdeeld in provincies met een interactief (deels) openbaar dashboard, provincies met een dashboard in opbouw en provincies die werken zonder dashboard.

### Bespiegeling

De rapportagepraktijk binnen het IBT-O laat aanzienlijke verschillen zien tussen provincies. Hoewel alle provincies jaarlijks individuele toezichtbrieven sturen, ontbreekt bij het merendeel een actueel openbaar jaarverslag of een functionerend dashboard.

De verschillen hebben tot gevolg dat maar in een deel van de provincies de beoordelingen publiekelijk zichtbaar zijn. En dat daar waar deze zichtbaar zijn dit deels is zonder context (alleen scores) en in andere provincies een compleet oordeel mét trends, scoreoverzicht en toelichting beschikbaar is.

Het ontbreken van een jaarverslag staat op gespannen voet met wat de provincies van gemeenten vragen: van provincies mag worden verwacht dat zij zelf handelen naar de principes die zij gemeenten voorhouden: transparantie, cyclisch werken en verantwoording. Een openbaar IBT-O-jaarverslag zou daar een vanzelfsprekend onderdeel van moeten zijn – “practice what you preach”.



Deze dashboards vergroten de transparantie en vergelijkbaarheid, maar roepen ook vragen op over communicatie, context en duiding van scores. En vooral: wat zijn het doel, de doelgroep en het uiteindelijke effect ervan? Hierbij gelet op kosten en baten.

### Denkrichting

Een versterking van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) heeft baat bij meer uniformiteit en samenhang in de wijze van rapporteren. Dat begint bij het structureel vastleggen en delen van bevindingen, niet alleen richting individuele gemeenten, maar ook publiekelijk maken.

Het jaarlijks opstellen van een openbaar IBT-O-verslag moet voor alle provincies vaste praktijk zijn. Daarmee geven provincies invulling aan de eigen beleids- en uitvoeringscyclus – zoals ze dat van gemeenten verwachten – en versterken zij hun legitimiteit als stelselpartner. Inhoudelijk kan dit verslag niet alleen de algemene trends en toezichtresultaten bevatten, maar ook reflecties op interventies, leerervaringen en knelpunten in het stelsel.

Daarnaast biedt het gezamenlijk ontwikkelen van een gestandaardiseerd format of richtlijn voor jaarverslagen en toezichtbrieven meer inzicht, helderheid en vergelijkbaarheid. Deze rapportages kunnen waar mogelijk inhoudelijk worden verbonden met de “Staat van VTH”, zodat provinciale en landelijke toezichtinformatie elkaar versterken.

Wat betreft dashboards en IBT-kaarten ligt de uitdaging in doelgericht gebruik: deze instrumenten zijn geen doel op zich, maar kunnen dienen als interne stuurinformatie, als gespreksstarter met gemeenten, of – mits goed toegelicht en niet alleen beperkt tot ingekleurde kaartjes – als publieke verantwoordingsvorm. Het kan een basis zijn voor gemeenten om gebruik te maken van ‘best practices’: welke gemeenten ‘kleuren groen’ en kunnen voor een gemeente met een negatieve beoordeling als voorbeeld dienen? Eventueel ook buiten de eigen provinciegrenzen.

*Kortom: Een sterker IBT-O vraagt om structurele, openbare en vergelijkbare rapportages. Jaarlijkse IBT-O-verslagen en een gezamenlijk format voor toezichtbrieven vergroten transparantie en versterken de rol van provincies als stelselpartner. Dashboards en kaarten kunnen daarbij waardevolle hulpmiddelen zijn, mits ze goed worden toegelicht en gericht zijn op leren, duiden en verbeteren – zowel binnen als buiten de eigen provincie.*



## Bouwsteen 7: Organisatie en kwaliteitsborging

### Schets praktijk

De organisatie van het interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) is in de meeste provincies functioneel belegd binnen een toezichtteam of beleidscluster. De inrichting, personele inzet en borging van kwaliteit verschillen aanzienlijk. Bij instelling van de Wet revitalisering generiek toezicht (2012) heeft elke provincie, ongeacht omvang en/of aantal gemeenten, 1 fte toegewezen gekregen voor uitvoering van het IBT-O. Door interne ontwikkelingen binnen individuele provincies zijn hier verschillen in ontstaan.

#### *Capaciteit en personele inzet*

In totaal hebben acht van de twaalf provincies minimaal 2 fte beschikbaar voor het IBT-O, waarvan enkele structureel met meer dan 3 fte werken. In deze provincies is IBT een herkenbare taak met duidelijke rolinvulling en continuïteit.

Aan de andere kant zijn er provincies met beperkte capaciteit (soms zelfs als 'taak erbij'). Dit beperkt de ruimte voor verdieping, thematisch toezicht of het voeren van reflectiegesprekken. De personele druk vergroot bovendien de afhankelijkheid van individuele IBT-medewerkers, waardoor persoonlijke stijl en ervaring extra bepalend kunnen zijn.

#### *Expertise en ontwikkeling*

Structurele aandacht voor de ontwikkeling van expertise en competenties is nog beperkt. Enkele provincies hebben opleiding als onderdeel van de kwaliteitsborging. Gericht op zaken als toezichtvaardigheden, gespreksvoering, beleidsanalyse en juridische duiding.

Daarnaast verwijzen sommige provincies naar informele vormen van deskundigheidsbevordering, zoals deelname aan leerkringen, intervisie of kennisdeling met collega's. In veel gevallen ontbreekt echter een expliciet opleidingsplan of deskundigheidsprofiel, wat de borging van kennis en continuïteit kwetsbaar maakt, zeker bij personele wisselingen.

#### *Procesinrichting en interne werkafspraken*

Enkele provincies hebben het beoordelingsproces duidelijk gestructureerd, inclusief vaste cycli, contactmomenten en beschrijving van werkprocessen. Andere provincies zijn bezig met het vastleggen of vernieuwen van interne werkprocessen. Daar ligt de nadruk momenteel op maatwerk per gemeente of is het toezicht nog sterk in ontwikkeling.

#### *Evaluatie en kwaliteitsborging*

Structurele evaluatie is nog geen gemeengoed. Slechts enkele provincies voeren systematisch (interne of externe) evaluaties uit van hun eigen toezichtaanpak. Dat gebeurt via een klankbordgroep, collegiale toetsing of audits. Andere provincies voeren incidentele reflecties uit, veelal informeel en zonder structurele opvolging. Dit maakt het lastig om van ervaringen te leren, koers bij te stellen of toezichtprestaties aan te tonen.

### Bespiegeling

De aanzienlijke verschillen tussen provincies in de organisatorische inrichting van het IBT-O zijn deels verklaarbaar vanuit historische, praktische en bestuurlijke factoren. Provincies met een groter



aantal gemeenten of een langere toezichttraditie hebben eerder geïnvesteerd in formalisering, capaciteit en cyclisch werken. Kleinere provincies of provincies met beperkte formatie zijn vaak pragmatisch georganiseerd, met een focus op maatwerk en beperkte mogelijkheden tot structurele verdieping of evaluatie. Ook bestuurlijke voorkeur speelt een rol: sommige provincies kiezen bewust voor een zachte, relationele benadering zonder stevige toets- of leerstructuur, passend bij de omvang en omgang in de provincie.

Verschillen in capaciteit en kwaliteitsborging dragen er aan bij dat er (noodgedwongen) sprake is van een ongelijk speelveld. En het zet in een aantal provincies de effectiviteit van het IBT onder druk: zonder voldoende capaciteit, expertise of reflectie blijft het toezicht beperkt tot signalering zonder gedegen opvolging.

Voor de positie van provincies in het stelsel betekent dit dat hun rol als stelselverantwoordelijke en 'wachter van de publieke belangen' ondermijnd kan raken. Zeker als het Rijk kritischer gaat kijken naar de uitvoering, kan een gebrek aan professionalisering of verantwoording leiden tot druk op de autonomie van provincies. Meer onderlinge afstemming en gezamenlijke kwaliteitsstandaarden zijn daarom essentieel om het gezag, de geloofwaardigheid én de ontwikkelkracht van het IBT-O te versterken.

### Denkrichting

Voor een toekomstbestendig interbestuurlijk toezicht op de Omgevingswet (IBT-O) is een stevigere gezamenlijke basis nodig.

#### *Processen borgen*

Die begint bij het formaliseren van werkprocessen. Door – voor in elk geval de meest elementaire zaken – het toezichtproces eenduidig vast te leggen, wordt het werk transparant, overdraagbaar en toetsbaar en kunnen provincies bovendien beter van elkaar leren.

#### *Minimumcapaciteit*

Daarnaast is het cruciaal dat elke provincie beschikt over minimaal 2 medewerkers IBT-O met indicatief minimaal de helft van de tijd besteed aan het IBT-O. Dit is niet alleen nodig om de kwaliteit te kunnen borgen (zorgvuldigheid, tijdigheid etc.) maar ook om ruimte te hebben voor zowel toetsing, gesprek als thematische verdieping. De totaal benodigde capaciteit zal ook afgemeten moeten worden aan het aantal gemeenten waarop toezicht moet worden gehouden.

### **Landelijk bundelen?**

*Niet alle provincies hebben de schaal of middelen om zelf AI-toepassingen, formats of ondersteunende instrumenten te ontwikkelen. Door landelijk samen te werken – bijvoorbeeld via een gezamenlijke ontwikkellijn onder het IPO – kunnen centrale voorzieningen ontstaan, zoals een gestandaardiseerde AI-tool voor documentanalyse, handreikingen per toezichtfase, of een dashboard met actuele toetsgegevens. Er kan worden gedacht aan het opzetten van een interprovinciale expertpool of ondersteuningsstructuur voor thematisch of risicogestuurd toezicht. Zo ontstaat een gedeelde infrastructuur die ruimte laat voor maatwerk, maar zorgt voor meer gelijkheid en professionaliteit in het stelsel als geheel.*

#### *Deskundigheid en competenties*

Wat nu vaak ontbreekt, is structurele aandacht voor kwaliteit, deskundigheid en competenties (onderzoek en interventie). Het ontwikkelen van een gezamenlijk profiel voor de IBT'er, gekoppeld



aan een leeragenda (bijv. juridische kennis, interventievaardigheden, gespreksvoering), kan hierbij helpen. Provinciale samenwerking in trainingen en leerkringen kan de effectiviteit én onderlinge samenhang versterken.

#### *Evaluatie en leercurves*

Ten slotte moeten de provincies zelf meer als lerende organisaties opereren. Dat vraagt om regelmatige evaluatie van de eigen aanpak – inhoudelijk én procesmatig – én om het delen van inzichten, bijvoorbeeld via intervisie op casusniveau. Zo groeit het IBT-O als toezichtinstrument én als professioneel vakgebied.

*Kortom: Een toekomstbestendig IBT-O vraagt om een gezamenlijke basis in organisatie en kwaliteitsborging. Dat begint met het formaliseren van werkprocessen, voldoende inzetbare capaciteit (minimaal 2 medewerkers per provincie), en structurele aandacht voor deskundigheid en ontwikkeling. Landelijke samenwerking op tools en ondersteuning biedt efficiency en kwaliteitswinst. Tot slot hoort een lerende aanpak erbij: regelmatige evaluatie en kennisdeling versterken het toezicht én het vakmanschap.*



## Bouwsteen 8: Positie in het stelsel

### Schets praktijk

Het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) is een wettelijk verankerde taak van de provincies. Het IBT-O ontleent zijn juridische grondslag aan diverse wetten, waaronder de Grondwet (art. 124), de Gemeentewet en Provinciewet (inzake indeplaatsstelling en vernietiging), de Algemene wet bestuursrecht, de Omgevingswet en de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt). De Wrgt (2012) heeft het toezicht teruggebracht tot een sober, proportioneel en generiek stelsel, met als uitgangspunten nabijheid, enkelvoudigheid, samenwerking, selectiviteit en proportionaliteit.

Het inhoudelijke domein van het IBT-O wordt afgebakend door de Omgevingswet, die zowel algemene verplichtingen oplegt (zoals de verplichting voor gemeenten om uiterlijk in 2027 een omgevingsvisie vast te stellen) als concrete uitvoeringsvereisten (zoals artikelen 13.5–13.7 en 13.12 Omgevingsbesluit). In het kader van de versterking van het VTH-stelsel is het Rijk (ministerie van IenW) voornemens om een aantal eisen aan het Omgevingsbesluit toe te voegen. Zo moeten de kwaliteitscriteria (3.0) een wettelijke status krijgen. Mede bedoeld om het IBT meer handvatten te bieden.

De provincies zien er binnen dit kader op toe dat gemeenten (en waterschappen) hun medebewindstaken adequaat uitvoeren. De focus van het IBT-O ligt vooral bij de uitvoering van de taken binnen het VTH-stelsel. Het IBT-O heeft echter een bredere reikwijdte dan alleen het VTH-stelsel, omdat het toezicht zich uitstrekt tot het gehele omgevingsrecht, inclusief bijvoorbeeld milieutaken, constructieve veiligheid, erfgoed en bodem.

Naast de juridische inbedding is er een bestuurlijke inbedding van het IBT zonder directe juridische binding. De belangrijkste bronnen daarvoor zijn het Handboek revitalisering generiek toezicht (2012), het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing (2011), de Agenda toekomst van het (interbestuurlijk) toezicht (ATT, 2018) en recente afspraken over de versterking van het VTH-stelsel (2025). In het laatste spreken de partijen (rijk en decentrale overheden) de intentie uit het IBT binnen het VTH-stelsel te harmoniseren. De ATT is voor de meeste provincies leidend bij de invulling van het IBT. De leidende principes daarin zijn samengevat:

- Samenwerking: versterking van de samenwerking tussen toezichthouders en overheden;
- Transparantie: helder en open zijn over toezichtaanpak en bevindingen;
- Vertrouwen: toezicht gebaseerd op wederzijds vertrouwen en dialoog;
- Maatschappelijke meerwaarde: toezicht moet bijdragen aan publieke waarden en zichtbare resultaten voor de samenleving;
- Lerend vermogen: toezicht stimuleert reflectie, verbetering en ontwikkeling binnen organisaties.

Het IBT-O heeft geen directe formele positionering ten opzichte van het Rijk. De belangen van het IBT-O worden niet structureel of formeel vertegenwoordigd door het IPO richting het Rijk. Er bestaan wel enkele informele en incidentele lijnen, voornamelijk via vakgroepen en ambtelijke overleggen, maar deze vormen geen stevig georganiseerd kanaal. De vertegenwoordiging is daardoor versnipperd, kwetsbaar en grotendeels afhankelijk van initiatief vanuit individuele provincies.



Binnen het IPO ontbreekt een vaste bestuurlijke portefeuillehouder of een structureel overlegorgaan specifiek voor het IBT of IBT-O. Hierdoor is er geen centraal punt waar provinciale standpunten over interbestuurlijk toezicht worden afgestemd of ingebracht richting het Rijk.

Wel fungeert de vakgroep IBT-Omgevingsrecht als een inhoudelijk netwerk en informeel aanspreekpunt voor bijvoorbeeld het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), het IPO-bureau en andere partijen zoals de ILT, BZK en de VNG. De vakgroep heeft een rol in kennisdeling en afstemming, maar beschikt niet over een 'mandaat' om namens alle provincies te spreken. De rol is daarmee adviserend en coördinerend, niet besluitvormend of representatief.

Doordat het IBT-O niet is ingebed in de structurele bestuurlijke overleggen tussen het IPO en het Rijk, ontbreekt een gezamenlijke stem over bijvoorbeeld informatieverzoeken, inhoudelijke aanscherpingen of financiële randvoorwaarden. Provincies worden in de huidige praktijk individueel benaderd, wat leidt tot uiteenlopende reacties en een versnipperd beeld van het toezichtveld. Er is daardoor geen gezamenlijke inzet op middelen, positie of regelgeving, wat de slagkracht van het IBT-O richting het Rijk aanzienlijk beperkt.

### Bespiegeling

De landelijke positionering van het interbestuurlijk toezicht op het omgevingsrecht (IBT-O) is op dit moment juridisch wel gelegitimeerd. De bevoegdheid van provincies om toezicht te houden op gemeentelijke medebewindstaken, zoals de uitvoering van VTH-taken onder de Omgevingswet, is stevig verankerd in de Grondwet, Gemeentewet, Provinciewet en het Omgevingsbesluit. Daarmee staat de juridische basis van het IBT-O niet ter discussie.

De grootste kwetsbaarheid zit in de landelijke bestuurlijke inbedding. Er is geen formeel bestuurlijk platform binnen het IPO dat zich richt op het IBT-O (of IBT in bredere zin). De vakgroep IBT-O heeft binnen de IPO-structuur geen formele status, geen bestuurlijke lijn (richting bijvoorbeeld een bestuurlijke adviescommissie, BAC) en daarmee geen mandaat richting het Rijk. De belangenbehartiging richting het Rijk is ad hoc en versnipperd en er is geen gezamenlijke regie op bijvoorbeeld informatieverzoeken of het komen tot een gewenst harmonisatie. Samengevat zijn er drie redenen waarom een stevigere positionering wenselijk is:

- *Stelselverantwoordelijkheid:* Het IBT-O speelt een sleutelrol in de werking van het VTH-stelsel onder de Omgevingswet. Een samenhangende landelijke positionering van het IBT-O is een voorwaarde om die systeemfunctie (geloofwaardig en effectief) in te vullen;
- *Druk vanuit het Rijk en belangenbehartiging:* De druk op provincies vanuit het Rijk (bijvoorbeeld IenW) neemt toe, zonder dat er een gezamenlijke structuur is om hierop te reageren. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatieverzoeken en taakverzwaring (zonder aanvullende middelen). Een gezamenlijke regie op de belangenbehartiging van het IBT-O en bestuurlijk mandaat om afspraken te maken is noodzakelijk om een stevige positionering in te nemen.
- *Harmonisatie:* De wens is uitsproken om het IBT-O te harmoniseren. Dat vraagt om bestuurlijk commitment. Om dat effectief te borgen is er binnen het IPO bestuurlijke regie op het IBT(O) nodig en een formele positie binnen de IPO-structuur nodig.



## Denkrichting

Om het IBT-O toekomstbestendiger te maken, is een steviger landelijke positionering nodig met daarin de volgende elementen:

- Een gezamenlijk landelijk uitvoeringskader, waarin provincies basisafspraken maken over de bouwstenen uit deze verkenning. Dit kader biedt ruimte voor maatwerk, maar zorgt wel voor herkenbaarheid en vergelijkbaarheid tussen provincies.
- Zorgen voor een bestuurlijke inbedding van het IBT in het algemeen. Bijvoorbeeld in de vorm van een portefeuillehouder binnen de BAC Ruimte, wonen en mobiliteit (specifiek voor het IBT-O) of de BAC Bestuur en financiën (IBT in het algemeen).
- De vakgroep IBT-O een meer formele status geven en het mandaat om namens de provincies het gesprek te voeren met het Rijk over de invulling en ontwikkeling van het IBT-O en afspraken te maken over bijvoorbeeld het omgaan met informatieverzoeken.

*Kortom: Hoewel het IBT-O juridisch goed is verankerd, ontbreekt het aan een stevige landelijke bestuurlijke positionering. Er is geen formeel platform binnen het IPO, geen bestuurlijk mandaat richting het Rijk en geen gezamenlijke regie op informatieverzoeken of harmonisatie. Een structurele inbedding is dringend nodig vanwege de systeemrol van het IBT-O binnen het VTH-stelsel, de toenemende druk vanuit het Rijk en de wens tot landelijke harmonisatie. Dit vraagt om een gezamenlijk landelijk uitvoeringskader, bestuurlijke borging binnen het IPO en versterking van de vakgroep IBT-O met formeel mandaat.*

## Actualiteiten versterking VTH-stelsel

Er speelt veel. In vogelvlucht een paar hoofdontwikkelingen waar onder meer via het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB)<sup>1</sup> de portefeuillehouders van het IPO en de VNG met het Rijk over in gesprek zijn:

- Robuuste omgevingsdiensten; de zogenaamde robuustheidscriteria zijn in het kader van het IBP VTH afgesproken om robuuste omgevingsdiensten te bewerkstelligen. In de samenwerkingsafspraken is daarover geschreven: *‘Partijen zorgen er voor dat op 1 april 2026 alle omgevingsdiensten voldoen aan de robuustheidscriteria zoals deze in juni 2023 bestuurlijk zijn vastgesteld. Als uit de tussentijdse monitoring van de door de omgevingsdiensten ingediende plannen van aanpak, en partijen de monitoringsuitkomsten met elkaar hebben besproken, blijkt dat de robuustheid niet kan worden gerealiseerd via uitbreiding van taken of oplossen van middelen dan nemen Partijen de verantwoordelijkheid hierop gepaste maatregelen te nemen waarbij een van de opties is om na 1 april 2026 de robuustheid door fusie te realiseren.’* De OD's hebben hun rapportages ingediend en de komende maanden zal het gesprek hierover verder worden gevoerd mede aan de hand van de vraag waar we nu staan en wat er verder nodig is. De Tweede Kamer wordt hierover begin oktober '26 geïnformeerd.
- Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten voor de uitvoering van de VTH-taken voldoende financiële en personele middelen beschikbaar stellen, ook voor een adequate bedrijfsvoering, innovatie en kennisontwikkeling. De commissie Van Aartsen constateerde dat de financiering van de omgevingsdiensten niet passend is in het licht van slagvaardigheid en effectiviteit. Er is een model financieringssystematiek voor omgevingsdiensten ontwikkeld dat beoogt:
  - Een robuuste financiering bieden: voldoende, stabiele en toekomstbestendige financiering van omgevingsdiensten om te kunnen bijdragen aan het hoofddoel
  - Onderlinge vergelijkbaarheid bieden op de financiering van omgevingsdiensten.

Adviesbureau Arena heeft een onderzoek uitgevoerd naar de eerste fase van de implementatie van de financieringssystematiek. In het kader van dit onderzoek is bij de OD's een uitvraag gedaan. De uitkomsten geven aanleiding tot reflectie. Hieruit blijkt dat het landelijke model voor de financieringssystematiek op dit moment niet breed en uniform wordt toegepast. Arena concludeert dat dit onder de huidige condities naar verwachting ook niet zal gebeuren. In de optiek van de OD's adresseert het model primair de wijze van verdeling van middelen en niet de structurele toereikendheid daarvan. De OD's geven aan dat de implementatie van het landelijke financieringsmodel niet automatisch leidt tot een robuuste, stabiele en toekomstbestendige financiering. Het landelijke model wordt door hen daarom niet beschouwd als een oplossing voor het door de commissie Van Aartsen geconstateerde tekort aan robuuste financiering. Arena adviseert om een bestuurlijke discussie te voeren over het vervolgproces, in het bijzonder gericht op twee vraagstukken. Ten eerste de vraag of wordt vastgehouden aan

---

<sup>1</sup> Het BOB fungeert onder voorzitterschap van de staatssecretaris van IenW als overlegplatform tussen verschillende overheidsinstanties en organisaties die betrokken zijn bij het omgevingsbeleid in Nederland. Gezamenlijk wordt vanuit de eigen verantwoordelijkheden de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voortdurend verbeterd.

de verdere invoering van het landelijke financieringsmodel. Ten tweede de vraag op welke wijze wordt voorzien in een robuuste en toekomstbestendige financiering van omgevingsdiensten, indien het landelijke model hiervoor niet het passende instrument blijkt te zijn. Daarbij wordt tevens geconstateerd dat aanvullend richtinggevend en expliciterend overleg nodig is met de stakeholders van de omgevingsdiensten, aangezien bij hen de noodzaak van het (eventueel) implementeren en het financieringsmodel op dit moment niet als urgent wordt ervaren. Er is wel meer consensus om randvoorwaardelijk de financieringssystematiek verder uit te werken waaronder een Product en Dienstcatalogus.

- Stelselverantwoordelijkheid; het Rijk heeft een concept – wetsvoorstel in consultatie gebracht eind '25 ([Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu](#)) met daarin onder meer een 'indeplaatsstellings-artikel' (specifiek interbestuurlijk toezicht) om daarmee het Rijk de bevoegdheid te geven in te kunnen grijpen indien de voortgang onvoldoende is. Dit doorkruist naar de mening van IPO en VNG de ingezette versterking van het VTH-stelsel en zet de interbestuurlijke verhoudingen onder druk terwijl het juist zo nodig is om versterkt samen te werken en stappen voorwaarts te zetten.
- Onvoldoende structurele financiering; gemeenten en provincies investeren fors in het VTH-stelsel, terwijl voldoende structurele Rijksmiddelen ontbreken. Onlangs hebben IPO en VNG onderzoek laten uitvoeren naar de financiering van de structurele VTH taken en daaruit blijkt dat er in ieder geval een verschil is van € 66 miljoen tussen de beschikbare middelen en de begrote uitvoeringskosten voor de VTH-milieutaken. Daarnaast is er ontbreekt budget om adequaat invulling te geven aan maatschappelijke opgaven als de energietransitie, CE, KRW, ZZS, gezondheid. Het gaat hier om additioneel substantiële kosten. Het onderzoek zal worden besproken met de staatssecretaris.
- Staat van de VTH; eind '25 is de eerste Staat van de VTH opgeleverd ([Staat van VTH november 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)). De Staat van VTH is een onderzoek naar het functioneren van het VTH-stelsel milieu en geeft invulling aan de wettelijke taak van de staatssecretaris van het ministerie van IenW om tweejaarlijks onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de VTH-taakuitvoering. Een belangrijk document om van te leren en lessen uit te trekken om verder te kunnen versterken. Het onderzoek maakt in ieder geval duidelijk dat verbeteringen in gang zijn gezet, maar dat er ook nog veel moet gebeuren.

## Positienpaper VTH en de positionering van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

Van Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

1 juni 2026

### Inleiding – waar komen we vandaan?

Naar aanleiding van het rapport 'Om de leefomgeving' dat de commissie Van Aartsen in 2021 presenteerde, startte in 2022 het interbestuurlijk programma Versterking vergunningen, toezicht en handhaving (IBT VTH). Er moest wat gebeuren om het gezamenlijke doel van Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten, te weten een veilige, gezonde en schone leefomgeving, dichterbij te brengen.

Het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) speelt hierbij een cruciale rol. Een goed en consequent functionerend VTH-stelsel is nodig om voor naleving van de regelgeving te kunnen zorgen. Dat voorkomt ongewenste situaties en verkleint risico's. Om voor zo'n goed functionerend en toekomstbestendig stelsel te zorgen, zijn veel stappen gezet via dat IBP VTH en is er volop gewerkt aan verdere invoering van tal van producten en versterking van het stelsel. Concrete voorbeelden zijn: implementatie van het modelmandaat, de handreiking regionale beleidscyclus, de kwaliteitscriteria VTH, oprichting Omgevingsdienst NL Academie en de versterking van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Ook is een verbindingsteam gestart omdat de verschillende inhoudelijke implementatietrajecten zijn verdeeld over de deelnemende partijen en er behoefte is aan het bewaren van overzicht en het in nauw contact staan met de vertegenwoordigers van de partijen die de implementatie van de verschillende producten in beheer hebben.

Na afronding van het IBP VTH per oktober 2024 is de implementatie dus nog volop gaande en zijn ook verdere stappen voorwaarts nodig. Om dat vorm te geven zijn vervolgens begin 2025 zogenaamde 'Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel' getekend door het Rijk, IPO, VNG, UvW en Omgevingsdienst NL ([Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)). Immers verdere samenwerking tussen alle overheidspartijen is essentieel voor het goed functioneren van het VTH-stelsel. Om de kwaliteit en betrouwbaarheid van vergunningverlening, toezicht en handhaving in heel Nederland te waarborgen.

Ook is geïnvesteerd in elkaar. Zo hebben een aantal informele bijeenkomsten plaatsgevonden met de voorzitters van de omgevingsdiensten. Hieruit is een informeel voorzittersoverleg ontstaan waar per toerbeurt twee technische voorzitters de bijeenkomst voorzaten, te weten de burgemeester van Oldenzaal (Patrick Welman) en de gedeputeerde van Zuid-Holland (Meindert Stolk). Input van (en verbinding met) IPO en VNG heeft hierbij meerwaarde en daarom zijn de portefeuillehouders VTH van IPO (Jeroen Olthof) en VNG (Astrid van de Klift) ook aangehaakt in het overleg alsook de voorzitter van het bestuur van Omgevingsdienst NL (Ruben Vlaander). Dit om versterkte samenwerking te bevorderen.

Kortom; er is al veel gedaan en gebeurd. Tegelijkertijd zijn er ook nog veel stappen voorwaarts nodig. Kern daarbij is dat niemand dat alleen kan. Provincies niet, gemeenten niet, waterschappen niet, het Rijk niet en ook omgevingsdiensten niet. Juist het intensief samen optrekken op grond van heldere rollen en verantwoordelijkheden is wat nodig is en verder versterkt dient te worden.

Dat vraagt ook om afspraken over de wijze waarop producten van IBP VTH worden geïmplementeerd. Op de volgende 3 onderwerpen is reflectie nodig.

1. Modelmandaat
2. Financieringssysteem
3. Nieuwe rechtsvorm Omgevingsdienst NL

## 1. Modelmandaat

In de [Staat van VTH](#) wordt o.a. ingegaan op het vanuit het IBP VTH ontwikkelde modelmandaat. Er staat: *‘dat mandaat is een uniform besluitvormingskader dat gemeenten en provincies kunnen gebruiken om bevoegdheden te mandateren aan omgevingsdiensten. Het doel is om ervoor te zorgen dat omgevingsdiensten hun taken onafhankelijk kunnen uitvoeren. Het modelmandaat zorgt met name voor beslisbevoegdheid bij de omgevingsdienst: zij voeren het hele VTH-proces uit, inclusief bezwaar en beroep. De VNG coördineert de implementatie van het modelmandaat als onderdeel van de bredere samenwerkingsafspraken binnen het IBP VTH. In de gesprekken wordt door gesprekspartners van omgevingsdiensten en de Rijksinspecties aangegeven dat ze het gevoel hebben onafhankelijk genoeg te kunnen opereren.’*

IPO en VNG onderstrepen het belang en de noodzaak dat omgevingsdiensten hun taken onafhankelijk kunnen uitvoeren. Daar waar dat onverhoopt niet of (nog) in onvoldoende mate het geval blijkt te zijn, geven wij onszelf de opdracht elkaar aan te spreken en omgevingsdiensten te steunen bij het hanteren van het modelmandaat. Via dit mandaatbesluit krijgt de directeur van de omgevingsdienst de bevoegdheid om namens het bestuur besluiten te nemen, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning of het opleggen van een handhavingsmaatregel. De omgevingsdienst voert de taken dus zelfstandig uit, maar doet dit altijd *in naam van* de betreffende overheid. In de verhouding tot het bevoegd gezag geldt dat het college van B&W of Gedeputeerde Staten te allen tijde het bevoegd gezag blijft. De juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheid verschuift dus niet: de bestuurders blijven politiek verantwoordelijk voor de genomen besluiten en de omgevingsdienst legt hier verantwoording over af.

Wij gaan hier graag het verdergaande gesprek over aan – ook met u als voorzitters – en met de partijen die de samenwerkingsafspraken hebben getekend. Zoals uit de Staat van VTH blijkt is in alle regio’s (op enkele gemeente na) sprake van een uniform mandaat aan betreffende OD. Dat kan een eigen mandaat zijn dat lijkt op het model. Belangrijkste is dat elke OD hetzelfde mandaat heeft gekregen van de deelnemende gemeenten en er daarom geen verschillen per regio meer zijn. Dat komt de praktische uitvoerbaarheid ten goede. Of dat net zo ruim is als het model is niet vastgesteld. Dat zal per regio anders zijn. Het is goed voor te stellen dat het uiteindelijke mandaat in een regio vanwege de eerdere verschillen een compromis is dat niet zo ver gaat als het model. Wenselijk dat het op termijn doorgroeit naar het model. Autonome keuzes per regio werken daarbij het beste.

## 2. Financieringssystematiek

IPO en VNG onderschrijven de doelstelling van het model financieringssystematiek. Het model is daarbij een middel maar geen doel op zich. Gelet op de kritische kanttekeningen van de omgevingsdiensten en een advies van Arena Consulting, is het nodig een bestuurlijke discussie te voeren over het vervolgproces, in het bijzonder gericht op twee vraagstukken. Ten eerste de vraag of wordt vastgehouden aan de verdere invoering van het landelijke financieringsmodel. Ten tweede de vraag op welke wijze wordt voorzien in een robuuste en toekomstbestendige financiering van omgevingsdiensten, indien het landelijke model hiervoor niet het passende instrument blijkt te zijn. Daarbij wordt tevens geconstateerd dat aanvullend richtinggevend en expliciterend overleg nodig is met de stakeholders van de omgevingsdiensten, aangezien bij hen de noodzaak van het (eventueel) implementeren en het financieringsmodel op dit moment niet als urgent wordt ervaren.

Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat, los van deze discussie, een start kan worden gemaakt met het realiseren van een aantal randvoorwaarden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de verdere uniformering van de product- en dienstencatalogus. Deze catalogus beschrijft alle standaardproducten en -diensten die door de omgevingsdienst kunnen worden uitgevoerd voor de opdrachtgevers. Daarnaast wordt het van belang geacht een duidelijke relatie te leggen tussen de actuele VTH-opgave in de regio – mede gebaseerd op de probleem/risicoanalyse uit de regionale beleidscyclus – en de wijze waarop deze opgave wordt vertaald naar de inrichting van de financiering.

### 3. Nieuwe rechtsvorm van Omgevingsdienst NL

Een van de samenwerkingsafspraken ziet op het concreet vormgeven van een nieuwe rechtsvorm voor Omgevingsdienst NL, te weten: *‘Omgevingsdienst NL werkt samen met bevoegde gezagen en omgevingsdiensten aan een nieuwe rechtsvorm van Omgevingsdienst NL om de gewenste doorontwikkeling van de omgevingsdiensten – en daarmee van het VTH-stelsel – te ondersteunen. In de rechtsvorm zijn de eigenaren/opdrachtgevers van Omgevingsdiensten vertegenwoordigd’*. Doel is om de rechtspersoonlijkheid als vereniging te behouden en de bestuurlijke legitimatie te versterken.

#### Naar een nieuwe rechtsvorm

Er bestaat brede bestuurlijke overeenstemming dat de rechtsvorm van Omgevingsdienst NL moet veranderen. Sinds de oprichting in 2013 is het een vereniging van directeuren, maar door de versterkte samenwerking binnen het VTH-stelsel past die structuur niet meer. De organisatie pakt inmiddels grote, rijks gesubsidieerde projecten op — zoals de VTH-kennisinfrastructuur, de Omgevingsdienst NL Academie en de verbetering van de informatievoorziening. Deze forse subsidies maken de begroting zo omvangrijk dat de formele verantwoordelijkheid hiervoor niet langer uitsluitend bij de directeuren kan liggen (welke nu de ALV vormen ODNL). Een nieuwe rechtsvorm is noodzakelijk om de bestuurlijke legitimatie en verantwoording steviger in te richten.

Als IPO en VNG ondersteunen wij de transitie naar een vereniging van omgevingsdiensten, waarbij de rechtspersoonlijkheid behouden blijft. Er is grote waardering voor hoe Omgevingsdienst NL zich ontwikkelt als verbindende organisatie en gezamenlijk kennisinstituut; de inhoudelijke resultaten staan dan ook niet ter discussie. Een robuustere structuur is bovendien essentieel voor de collectieve weerbaarheid. Mocht de rijksfinanciering in de toekomst onverhoopt afnemen, dan moeten we als gezamenlijke partijen de continuïteit en voortgang van alles wat in gang is gezet kunnen borgen. De nieuwe rechtsvorm moet recht doen aan deze doorontwikkeling. Tegelijkertijd onderstrepen we dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is dat bestuurders zich gaan bemoeien met de dagelijkse gang van zaken of de uitvoering. Juist om die reden is het essentieel om heldere rollen, taken en verantwoordelijkheden te beschrijven en deze zorgvuldig te verankeren in de nieuwe governance.

#### Rollen provincies en gemeenten

In de basis is de taakverdeling helder. Gemeenten en provincies hebben binnen het stelsel drie verschillende rollen: bevoegd gezag (BG), opdrachtgever en mede-eigenaar. De provincie heeft daarnaast nog een specifieke taak om te zorgen voor de coördinatie van een onderling afgestemde VTH-uitvoering. Hoewel deze rollen wezenlijk anders van aard zijn, vullen ze elkaar aan:

- Als opdrachtgever zijn gemeenten en provincies verantwoordelijk voor de inhoud, oftewel het realiseren van de milieu-opgaven door de omgevingsdienst.
- Als eigenaar zorgen zij voor de randvoorwaarden, zodat de dienst effectief en efficiënt kan functioneren. Dit eigenaarschap richt zich specifiek op de instandhouding van de organisatie, de kaders voor het functioneren, de stabiliteit en de continuïteit van de samenwerking op zowel de korte als de langere termijn.
- *Zie voor meer informatie over de verschillende rollen in het VTH-stelsel de notitie Stelselverantwoordelijkheid die het Rijk aan de Tweede kamer stuurde ([Notitie Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu](#) | [Rapport](#) | [Rijksoverheid.nl](#))*

#### Proces om te komen tot een nieuwe governance

Over het proces naar deze nieuwe rechtsvorm bestaat brede bestuurlijke overeenstemming. Tijdens het informele voorzittersoverleg van januari 2025 en de daaropvolgende landsdelen overleggen is positief besloten om Omgevingsdienst NL om te vormen tot een vereniging van omgevingsdiensten. De uitgangspunten voor de nieuwe juridische entiteit zijn helder: het blijft een 'doe-organisatie' gericht op samenwerking, kennisdeling, dataverbetering en opleiding. Het is expliciet geen beleids- of belangenorganisatie; die rol blijft bij IPO en VNG. De structuur moet bestuurlijk zuiver en eenvoudig te verantwoorden zijn. De voorzitters van de

omgevingsdiensten gaan de Algemene Ledenvergadering (ALV) vormen, waar zij stemrecht uitoefenen over hoofdlijnen zoals de begroting, de strategische meerjarenagenda, de jaarrekening en statutenwijzigingen.

Een definitieve conclusie ontbreekt echter nog, omdat er bij de betrokkenen nog geen gedeeld beeld is over de exacte doorwerking in de verhouding tussen de voorzitters en de directeuren. De posities zijn als volgt:

- IPO en VNG zien graag rolzuiverheid in zowel de governance van Omgevingsdienst NL als de rol/positie van Omgevingsdienst NL in Den Haag (zie onder)
- Een deel van de huidige ALV en het bestuur van ODNL (beide gevormd door directeuren) zien graag dat OD-directeuren een rol blijven spelen in de nieuwe ALV van Omgevingsdienst NL. Tevens zien een vrijere rol in Den Haag, waar de ambtelijk voorzitter van ODNL een rol en positie heeft in bestuurlijke overleggen.

### **Insteek VNG en IPO is rolzuiverheid**

Het gezamenlijke belang om op te lossen en door te ontwikkelen is groot. Om de gewenste kwaliteit en slagkracht te realiseren, kiezen IPO en VNG resoluut voor een rolzuivere inrichting. Onze positie rust op twee harde randvoorwaarden, die onverkort in de nieuwe statuten van Omgevingsdienst NL moeten worden vastgelegd:

#### 1. Bestuurlijke inrichting en interne governance

- Algemene Ledenvergadering (ALV): De voorzitters van de omgevingsdiensten vormen de ALV. Zij vertegenwoordigen hun eigen dienst en sturen uitsluitend op hoofdlijnen via het stemrecht op de begroting (inclusief de strategische meerjarenagenda), de jaarrekening en statutenwijzigingen.
- Dagelijkse besturing: De dagelijkse leiding van de vereniging ligt bij een bestuur dat wordt gevormd door een selectie van OD-directeuren.
- Afzonderlijk directeurenoverleg: Omdat bestuurders zich niet moeten mengen in de dagelijkse aansturing en uitvoering, wordt een vast directeurenoverleg ingesteld. Dit overleg stuurt de inhoudelijke samenwerking aan en fungeert als hét vaste, adviserende schakelstation richting het ODNL-bestuur, het ambtelijke BUM-overleg en de ALV.

#### 2. Grens tussen uitvoering en belangenbehartiging (Lobby)

Het hanteren van rolzuiverheid in de governance van Omgevingsdienst NL is voorwaardelijk voor de verdere VTH-stelselversterking. Omgevingsdienst NL is en blijft een (ambtelijke) doe-organisatie die de diensten ontzorgt en ondersteunt. Politiek-bestuurlijke belangenbehartiging, beleidsvorming en deelname aan bestuurlijke overleggen met ministeries zijn de verantwoordelijkheid van bestuurders van IPO en VNG. De ambities van Omgevingsdienst NL om zelfstandig als meer (bestuurlijke) gesprekspartner op te treden richting het ministerie van IenW schuren met deze rolverdeling. Het 'grijze gebied' dat hierdoor ontstaat, moet wat ons betreft dan ook worden beëindigd en vergt afspraken. De enorme uitvoeringskennis van de omgevingsdiensten is onmiskenbaar waardevol en moet absoluut worden benut in de Haagse lobby, maar de regie over die lobby ligt bij IPO en VNG. Wij nemen dan ook het initiatief om heldere afspraken te maken over wie wanneer aan tafel zit. IPO en VNG trekken hierin samen op en blijven graag in nauwe verbinding en gesprek met de OD-voorzitters, waarbij we de waardevolle bestuurlijke kennis en expertise van de voorzitters optimaal benutten. Het bestaande Overleg Beleid en Uitvoering Milieu (BUM) — het ambtelijke directeurenoverleg tussen IenW, Omgevingsdienst NL, IPO en VNG — is hét aangewezen platform om uitvoeringsknelpunten in te brengen en op te lossen.

# Versterking VTH-stelsel

**Positionering van gemeenten en provincies**



*Sessies OD-voorzitters 17 & 22 juni 2026*

# Inhoud van de presentatie

- Introductie
- Achtergrond VTH-stelsel
- Actualiteit
- Implementatie IBP-VTH producten
- Modelmandaat
- Financieringssystematiek
- Governance ODNL

# Achtergrond

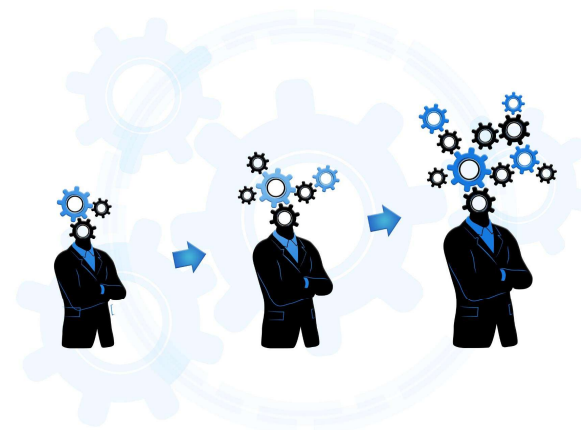
**Rapport Van Aartsen (2021):** kritiek op uitvoering systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving door versnippering en inconsistentie.

**Start Interbestuurlijk Programma (2022-2024):** Het IBP VTH met samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

**Samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel' (januari 2025):** afspraken over implementatie van de producten uit het IBP-VTH

**Informeel OD-voorzittersoverleg (2024-heden):** versterking onderlinge samenwerking tussen OD-voorzitters

**Implementatie-uitdagingen (heden juni 2026):** De implementatie in volle gang. Uitdagingen en discussies op verschillende vlakken





## Actualiteit en urgentie juni 2026

**Robuustheidscriteria 2026:** per april 2026 moeten omgevingsdiensten voldoen. Kamerbrief met overzicht volgt in September 2026

**Financieringstekort en druk:** structureel financieringstekort t.a.v. taken binnen het VTH-stelsel en verhoogt de druk op diensten. Publicatie IPO en VNG onderzoek volgt in September 2026

**Maatschappelijke opgaven:** Energietransitie en milieuvraagstukken leggen extra druk op het VTH-stelsel

**Wetsvoorstel versterking VTH:** Nieuwe wetgeving met meer interventiemogelijkheden voor het Rijk bij onvoldoende voortgang. Geen financiële dekking door het Rijk.

**Lopende discussie IPO/VNG en ODNL:** over governance ODNL en rol/positie ODNL

# Implementatie IBP-VTH producten

**Samenwerkingsafspraken zijn vertaald in: Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel milieu 2026-2029 (MVV)**

## Enkele aspecten (uit afspraken en MVV):

- *IPO werkt aan implementatie van de regionale beleidscyclus*
- *VNG werkt aan verbindingsteam*
- *IPO/VNG/ODNL werken aan implementatie financieringssysteem*
- *ODNL werkt aan een nieuwe ODNL-governance*

| Nr.       | Omschrijving                                                                                                                                                                                                                                       | Uitvoerende Partij         |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <b>A)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| 1         | Robuustheidscriteria vastleggen in regelgeving (AMvB)                                                                                                                                                                                              | IenW                       |
| 2         | Kwaliteitscriteria 3.0 breder van toepassing verklaren                                                                                                                                                                                             | IenW                       |
| 4         | Evaluatie MVV en samenwerkingsafspraken                                                                                                                                                                                                            | IenW                       |
| 5         | Staat van VTH                                                                                                                                                                                                                                      | IenW                       |
| <b>B)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| 6         | Advisering omgevingsdiensten op omgevingsplannen (binnen Regionale Beleidscyclus)                                                                                                                                                                  | IPO                        |
| 7         | Financieringssysteem                                                                                                                                                                                                                               | IPO/VNG/Omgevingsdienst NL |
| 8         | Kwaliteitscriteria 3.0 implementeren                                                                                                                                                                                                               | VNG                        |
| 9         | Horizontale verantwoording: raden in positie brengen                                                                                                                                                                                               | VNG                        |
| 10        | Interbestuurlijk toezicht                                                                                                                                                                                                                          | IPO/ILT                    |
| 11        | Verbindingsteam                                                                                                                                                                                                                                    | VNG                        |
| <b>C)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| 12        | Monitoring vorming tot robuuste omgevingsdiensten                                                                                                                                                                                                  | IenW                       |
| 29        | Handreiking regionale beleidscyclus: beheer en implementatie                                                                                                                                                                                       | IPO                        |
| 30        | Modelmandaat                                                                                                                                                                                                                                       | VNG                        |
| 31        | Functieprofiel directeur                                                                                                                                                                                                                           | IPO/VNG                    |
| 32        | Werkgroep professioneel opdrachtgeverschap (opstellen handreiking)                                                                                                                                                                                 | VNG                        |
| 33        | Visities                                                                                                                                                                                                                                           | Omgevingsdienst NL         |
| 34        | ILT onderzoeken                                                                                                                                                                                                                                    | ILT                        |
| 35        | Horizontale verantwoording: tool voor omgevingsdiensten                                                                                                                                                                                            | Omgevingsdienst NL         |
| <b>D)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| 26        | Kennisinfrastructuur VTH                                                                                                                                                                                                                           | Omgevingsdienst NL         |
| 27        | Naamsbekendheid-campagne                                                                                                                                                                                                                           | Omgevingsdienst NL         |
| 28        | Omgevingsdienst NL-Academie                                                                                                                                                                                                                        | Omgevingsdienst NL         |
| <b>E)</b> |                                                                                                                                                                                                                                                    |                            |
| 7         | Inventariseren en inrichten overlegstructuren (rbc)                                                                                                                                                                                                | IenV                       |
| 8         | Convenanten en DPIA                                                                                                                                                                                                                                | IenV/IenW                  |
| 9         | Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) (inclusief cultuurkant)                                                                                                                                                                      | IenW/Omgevingsdienst NL    |
| 10        | Formaliseren Strategische Milieu Kamer (SMK) (instellingsbesluit)                                                                                                                                                                                  | IenV                       |
| 11        | Handreiking ketentoezicht (definitief maken en agenderen)                                                                                                                                                                                          | IenV                       |
| 12        | Onderzoek Europese eis evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties (inclusief effectieve instrumenten beleidsdirecties). Met alle betrokken/relevante partijen wordt overleg gevoerd over de uitkomsten en opvolging van het onderzoek. | IenV                       |
| 13        | Werken met geprioriteerde thema's. Landelijke milieukamer (LMK) bouwt informatiepositie op rond deze thema's                                                                                                                                       | SMK                        |
| 14        | Verkenning handhavingsbeschikkingen openbaar maken                                                                                                                                                                                                 | ILT                        |
| 15        | Kwaliteit Procesverbalen verder verhogen (training Omgevingsdienst NL Academie en formats via KIS)                                                                                                                                                 | IenW/OM/Omgevingsdienst NL |
| 16        | Bestuurlijke aandacht voor milieucriminaliteit d.m.v. organiseren conferentie                                                                                                                                                                      | IenW/IenW                  |
| 17        | Politie rapporteert over aanpak milieucriminaliteit (centraal sturingsmodel)                                                                                                                                                                       | IenV                       |

# Uitdagingen in position paper IPO/VNG

**Mandaat en onafhankelijkheid:** Mandaat bepaalt de positie en zelfstandigheid van omgevingsdiensten in de uitvoering

**Financieringssystematiek:** ziet op het implementeren van een landelijk financieringssysteem

**Governance en positie ODNL:** nieuwe rechtsvorm ODNL vraagt om voortgang op korte termijn



# Modelmandaat

**Modelmandaat :** mandaat stelt omgevingsdiensten in staat om onafhankelijk taken uit te voeren namens gemeenten en provincies.

**Variatie in toepassing:** Invulling en toepassing van het mandaat verschillen per regio, wat kan leiden tot onduidelijkheden en compromissen.

**Balans tussen autonomie en verantwoording:** Hoewel omgevingsdiensten onder mandaat werken, blijft het bestuur eindverantwoordelijk voor besluiten.

*Belangrijk dat elke OD hetzelfde mandaat krijgt van de deelnemers en er geen verschillen per regio meer zijn.*



# Financieringssystematiek

**Urgentie voor implementatie:** wordt door omgevingsdiensten nog beperkt gevoeld

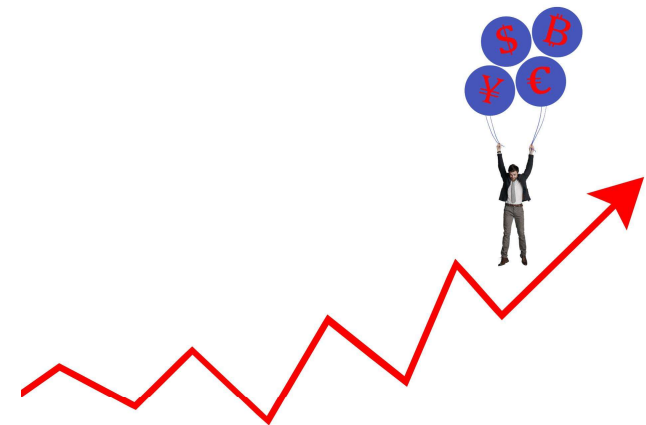
**Kritische signalen van omgevingsdiensten en advies Arena-consulting vragen om bestuurlijke herijking:**

- *Doorgaan met invoering landelijk financieringsmodel?*
- *Hoe komen tot robuuste en toekomstbestendige financiering als dit model onvoldoende is?*

**Model is middel, geen doel;** bestuurlijke keuze nodig over voortzetting of alternatief voor robuuste financiering

**Advies Arena consulting leidt tot vragen ten behoeve van bestuurlijke bespreking:** voorstel dit onderwerp bestuurlijk te agenderen.

**Parallel:** werken aan randvoorwaarden (uniforme PDC en betere koppeling VTH-opgave ↔ financiering)



# Governance ODNL

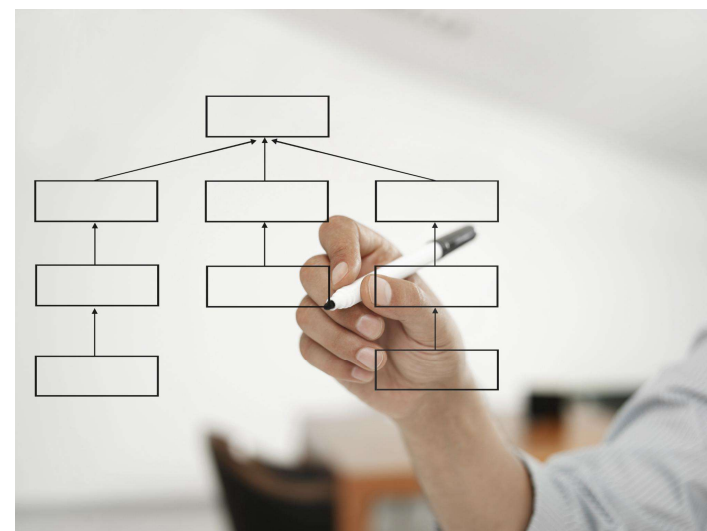
**Rolverandering:** De groeiende verantwoordelijkheden van ODNL vereisen een aangepaste governance die beter aansluit bij de rol van ODNL binnen het VTH-stelsel. *(begroting ODNL in 2025: € 27,9 miljoen)*

**Nieuwe structuur:** Voorgesteld wordt Omgevingsdienst NL om te vormen tot een vereniging van omgevingsdiensten met versterkte bestuurlijke legitimatie.

**Balans tussen sturing en uitvoering:** Bestuurders sturen op hoofdlijnen terwijl directeuren verantwoordelijk zijn voor dagelijkse uitvoering.

**Professionaliseringsstap:** De governance-aanpassing is een belangrijke stap in de verdere professionalisering van het VTH-stelsel en de organisatie.

**Grotendeels gedeeld beeld, nog niet volledig over de vorm:** Uitgangspunt bestuur gaat over begroting, strategische meerjarenagenda, jaarrekening en statutenwijziging en de directeuren over de rest binnen de gestelde kaders.



# Discussie over vorm

## Uitgangspunten ten behoeve van 'de vorm' vanuit IPO / VNG:

- Algemene Ledenvergadering (ALV):
  - Voorzitters OD's
  - Hoofdpijnen via het stemrecht op de begroting (inclusief de strategische meerjarenagenda), de jaarrekening en statutenwijzigingen.
- Dagelijkse besturing:
  - Bestuur wordt gevormd door een selectie van OD-directeuren.
- Afzonderlijk directeurenoverleg:
  - stuurt de samenwerking aan en fungeert als hét vaste, adviserende schakelstation richting het ODNL-bestuur en ALV.



# Rol ODNL t.o.v. IPO en VNG in den Haag

**Rolzuiverheid:** Rolzuiverheid is randvoorwaarde voor verdere versterking van het VTH-stelsel

**Kennisorganisatie:** Omgevingsdienst NL = uitvoerings- en kennisorganisatie (doe-organisatie)

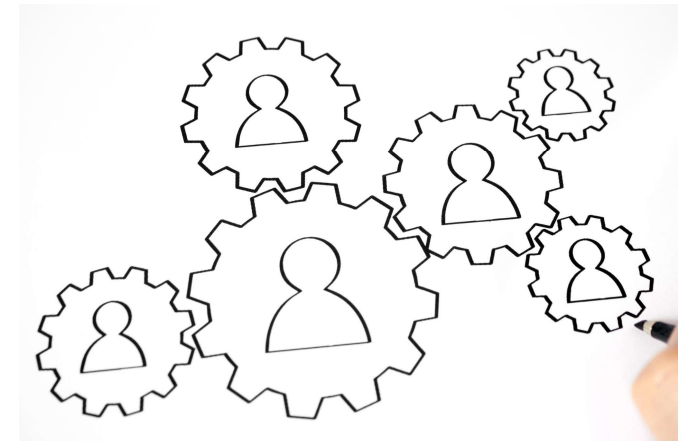
**Lobby:** IPO en VNG verantwoordelijk voor belangenbehartiging en bestuurlijke lobby

**Bestuurlijke gesprekspartner vanuit rolverdeling organiseren:**

- IPO en VNG belangenbehartiging en bestuurlijke gesprekspartner
- Uitvoeringskennis vanuit omgevingsdiensten/ODNL betrekken

**Grijs gebied beëindigen**

**Uitvoeringskennis OD's** actief benutten in lobby, maar regie ligt bij IPO en VNG





- Vragen/aandachtspunten?
- Wilt u dit bespreken in uw DB?
- In september een OD-voorzittersoverleg.

**Dank voor uw aandacht!**