

Bundel – Algemeen Bestuur ODZOB van 12 maart 2026

- 1 Opening, vaststelling agenda, mededelingen en ingekomen stukken
- 1.a Samen Sterk in Brabant – bestuurlijke sessie, de heer d'Haens
- 2 Bespreekpunten (discussie en besluitvorming)
- 2.a Evaluatie indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB, VRBZO, de heer Van den Berkmortel
 - Bijlage 2.a.1 AB-voorstel Evaluatie indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB en VRBZO
 - Bijlage 2.a.2 Notitie evaluatie indexering februari 2026
 - Bijlage 2.a.3 Raadsinformatie indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB en VRBZO
 - Bijlage 2.a.4 Informatie Statenleden indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB en VRBZO
- 2.b Toevoegen onttrekkingscriteria aan de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen en 1e begrotingswijziging 2026, de heer Van den Berkmortel
 - Bijlage 2.b.1 AB-voorstel Toevoegen criteria bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen en 1e begrotingswijziging 2026
 - Bijlage 2.b.2 1e Begrotingswijziging 2026
- 3 Informerend
- 3.a Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak september–december 2025, de heer Van de Noort
 - Bijlage 3.a.1 AB-voorstel Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak september–december 2025 V3
 - Bijlage 3.a.2 Voortgangsrapportage Meerjarenaanpak september–december 2025 V3
 - Bijlage 3.a.3 Oplevering Meerjaren-opgaven 2025
- 3.b Publicatie rapportage 'Staat van VTH', de heer Van de Noort
 - Bijlage 3.b.1 AB-voorstel Publicatie rapportage 'Staat van VTH'
 - Bijlage 3.b.2 Kamerbrief voortgang VTH-stelsel 19 december 2025
 - Bijlage 3.b.3 Rapport Staat van VTH
- 3.c Eindrapportage robuustheidscriteria, mondelinge toelichting de heer Van de Noort
- 3.d Verder met de financieringsystematiek: programma bedrijfsvoering, de heer Van den Berkmortel
 - Bijlage 3.d.1 AB-voorstel Verder met de financieringsystematiek_programma Bedrijfsvoering
 - Bijlage 3.d.2 Memo tussenstand programma bedrijfsvoering
- 4 Korte terugblik huidige bestuursperiode
- 5 Rondvraag
- 6 Sluiting
- 7 Ter informatie
- 7.a AB-vergadering 18 december 2025 verslag, besluitenlijst en actielijst
 - Bijlage a AB 18 december 2025 verslag besluitenlijst actielijst
- 7.b DB-vergadering 20 november 2025 verslag, besluitenlijst en actielijst
 - Bijlage b DB 20 november 2025 verslag besluitenlijst actielijst



VERGADERING ALGEMEEN BESTUUR OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT D.D. 12 MAART 2026

Agendapunt : 2.a

Vertrouwelijk : nee

Onderwerp : Evaluatie indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB, VRBZO

- Beslispunten** : 1. Instemmen met het handhaven van de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen:
- a. de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
 - b. indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
 - c. indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit;
 - d. bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

Aanleiding

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten, en voor de ODZOB ook de provincie Noord-Brabant werken, delen sinds 2016 beleidsuitgangspunten op het gebied van planning & control die zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR. De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 wordt toegepast.

De uniformering van beleidsuitgangspunten leidt tot duidelijkheid in wat gemeenten en de 4GR van elkaar mogen verwachten in het P&C-proces. Binnen dat kader kan het gesprek tussen gemeenten en 4GR zich veel meer richten op de inhoud en taken van de (individuele) gemeenschappelijke regeling. Het leidt er ook toe dat de kaderstellende P&C-documenten van de gemeenschappelijke regelingen op hetzelfde moment bij gemeenten binnenkomen, zodat de zienswijzen op de conceptbegrotingen van de 4GR gelijktijdig in de gemeenteraad kunnen worden behandeld. Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.



Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen. Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als bij de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. In december 2025 is de evaluatie in besluitvorming van de 4GR gebracht. Het besluit is aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen waren. Er was behoefte aan een extra processtap gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk. Verder was er meer aandacht nodig voor de communicatie richting de gemeenteraden. De extra processtap is gezet met een nadere afstemming met onder meer de secretarissenkring, de regionale (concern)controllers en de financiële wethouders van gemeenten waarvoor het podium van de commissie van advies financiën van de MRE is gebruikt. Op basis van de eerder in het proces gemaakte opmerkingen en de inbreng uit genoemde afstemmingen is de beleidsnotitie aangevuld en verduidelijkt en zijn de beslispunten aangescherpt.

Toelichting

De indexeringsmethodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor 4GR en gemeenten en voorkomt dat er afhankelijk van het financiële effect in een betreffend jaar discussie kan ontstaan zijn over de gehanteerde methodiek. Iedere indexeringsmethodiek creëert immers per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Het financiële effect moet daarom op de lange termijn worden beschouwd.

Financiële verschillen zijn onderdeel van het jaarlijkse exploitatieresultaat en worden geëgaliseerd door toevoegingen of onttrekkingen aan de algemene reserve van de 4GR. Daarover zijn uniforme en kaderstellende beleidsuitgangspunten afgesproken. Bij wezenlijke financiële verschillen kan indien nodig de begroting incidenteel of structureel worden bijgesteld. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen van de begroting. Het algemeen bestuur is het bevoegde orgaan dat hierover een besluit neemt, al dan niet met zienswijzen van de raden.

In algemene zin is een indexeringsmethodiek niet geschikt als bezuinigingsinstrument. Het is immers een generiek instrument dat geen rekening houdt met de individuele situatie van een GR. Er wordt bovendien geen relatie gelegd met de doelrealisatie en taakuitvoering die gemeenten van iedere GR verwachten. Er is per individuele GR een afweging op inhoud, taken en niveau van uitvoering nodig om tot een realistisch lagere bijdrage te komen. Dit staat los van het proces van indexeren. Het is bovendien niet per definitie zo dat op de lange termijn een wijziging van de indexeringsmethodiek leidt tot een lagere bijdrage van gemeenten.

Binnen deze context zijn in de beleidsnotitie drie scenario's voor een alternatieve indexeringsmethodiek uitgewerkt en geanalyseerd op de mate waarin de methodiek aansluit bij de financiering van gemeenten (gemeentefonds) en de werkelijke kosten van de 4GR en het zoveel mogelijk beperken van tussentijdse begrotingsbijstellingen. De scenario's zijn:

1. Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp.
2. Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.
3. Huidige methodiek aangevuld met aanscherping hoe om te gaan met verschillen.

Op basis van de analyse is geconcludeerd dat scenario 3 het best passend is, omdat deze methodiek de afgelopen jaren aantoonbaar goed heeft gewerkt maar wel kan worden aangescherpt op transparantie



over de verschillen die optreden, zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen, rekening houdend met de uniforme beleidsuitgangspunten die gelden voor de 4GR.

Beoogd effect

Een duurzame indexeringsmethodiek die voor gemeenten, provincie en de 4GR financiële zekerheid en stabiliteit biedt.

Argumenten en onderbouwing (corresponderen met nummering beslispunten)

1.1. De huidige indexeringsmethodiek werkt goed maar de toepassing kan worden aangescherpt.

Terugkijkend naar de afgelopen jaren is de conclusie dat het cumulatieve verschil tussen de geprognosticeerde index en de reële kosten beperkt is geweest. Per jaar zijn de verschillen groter maar zijn deze verschillen over het algemeen opgevangen binnen de totale exploitatie en algemene reserve. Het aantal begrotingsbijstellingen is daardoor bij alle 4GR beperkt gebleven. Bij iedere GR is de begroting positief of negatief bijgesteld, maar op verschillende momenten en vanuit de integrale benadering van wat voor de betreffende GR een passende financiering was om de opgedragen taken voor de gemeenten adequaat uit te kunnen (blijven) voeren.

De huidige methodiek kent aandachtspunten als het gaat om transparante en expliciete besluitvorming door het algemeen bestuur omdat de verschillen onderdeel zijn van het integrale exploitatieresultaat en daardoor minder inzichtelijk zijn en er geen expliciete afweging plaatsvindt hoe er mee wordt omgegaan. De voorgestelde methodiek met aanscherpingen (scenario 3) combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- doet recht aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimaliseert het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzeprocedure);
- voorkomt onnodige buffervorming bij de 4GR.

1.2. Aansluiten bij de indexeringsmethodiek gemeentefonds is niet passend voor de 4GR (scenario 1).

Het gemeentefonds wordt geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) en bestaat uit een prijsdeel en een volumedeel. De indexering bbp sluit voor de 4GR onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR. Daarvoor zijn de volgende redenen van belang:

- kostenstructuur van gemeenten en 4GR verschillen, lonen zijn bij 4GR veel dominant;
- cao-verplichtingen gelden net als bij gemeenten om de taakuitvoering op hetzelfde niveau te houden;
- volumedeel bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of niet relevant zijn voor GR;
- volgtijdelijk begrotingsproces betekent dat 4GR en gemeenten een ander indexering (cijfer) hanteren.



Voor de 4GR zal toepassing van het bbp naar verwachting leiden tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

1.3. Aansluiten bij werkelijke kosten 4GR (scenario 2) leidt tot complexe berekeningen en timingsproblemen.

In dit scenario wordt de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe cao is vastgesteld. Er is grote zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten, echter de 4GR hanteren niet dezelfde cao waardoor niet op hetzelfde moment de indexering wordt aangepast en het moment waarop de cao wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. Daarnaast zijn niet alle cao-componenten een op een herleidbaar en kan per GR de impact anders zijn. Het is daarom een complexe methodiek die niet bijdraagt aan een overzichtelijk begrotingsproces en financiële zekerheid en stabiliteit zowel voor gemeenten als de 4GR.

1.4. Jaarlijks evalueren verschil indexering en reële ontwikkeling zorgt voor transparante besluitvorming.

In de huidige methodiek is het verschil tussen indexering en de reële ontwikkeling onderdeel van het totale exploitatieresultaat en onderdeel van de integrale afweging. Daardoor is het denkbaar dat positieve verschillen zonder expliciete besluitvorming worden ingezet voor incidenteel of structureel nieuw beleid. Bij negatieve verschillen bestaat het risico dat de opgedragen taakuitvoering ongemerkt steeds verder onder druk komt. Met de aanscherpingen onder a en b worden de verschillen wel inzichtelijk gemaakt en kan een goede afweging en expliciete besluitvorming plaatsvinden. In beide situaties, positief of negatief verschil, zal er nog steeds een integrale afweging plaatsvinden zodat andere ontwikkelingen in de besluitvorming kunnen worden meegenomen.

1.5. Evaluatie verschil richt zich op de loonindex, maar is niet kosteneffectief op goederen en diensten.

Het financieel weergeven van verschillen tussen begroting en realisatie op de loonindex is uitvoerbaar omdat het verschil tussen de begrote en reële loonstijging op basis van de cao goed kan worden berekend. Inzicht geven in de financiële verschillen op de prijsindex van goederen en diensten is in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar omdat daarvoor onderliggende contracten (meerjarig) moeten worden bekeken. Bovendien is het slechts een beperkt aandeel in de lasten. Daarom wordt alleen de loonindexering geëvalueerd.

1.6. Het algemeen bestuur neemt einde van het jaar een besluit over de bestemming van een positief resultaat.

De aanscherping onder c doet recht aan het perspectief van gemeenten, al dan niet vanwege een financiële opgave, dat een positief resultaat terug gaat naar gemeenten tenzij er op basis van de integrale afweging een andere keuze nodig is. Het algemeen bestuur maakt die afweging en neemt het besluit. Door het moment van de afweging aan het einde van het jaar te leggen wordt de situatie voorkomen waarin er een positief verschil in de indexering zit maar door andere ontwikkelingen negatieve afwijkingen van de begroting ontstaan. Het is dus van belang in de jaarrekening pas een integrale afweging te maken over de bestemming van het verschil. Het verschil inzichtelijk maken gebeurt wel lopende het jaar in de tussentijdse rapportage. Het is aan het algemeen bestuur per GR af te wegen of dat tot financiële bijsturing lopende het jaar moet leiden.



1.7. Voor de financiële zekerheid en stabiliteit moet de algemene reserve 4GR op een adequaat niveau zijn.

Voor zowel de 4GR als de deelnemers is het wenselijk dat een gemeenschappelijke regeling beschikt over een passend weerstandsvermogen om snel en adequaat te handelen in geval dat onvoorziene omstandigheden met een significante financiële impact zich voordoen. In de Beleidsnotie kaders P&C-documenten 4GR wordt geregeld hoe wordt omgegaan met de omvang van de algemene reserve. De hoogte van de algemene reserve wordt niet gerelateerd aan de geïnventariseerde risico's maar aan het totaal van de baten uit de begroting. Dat is uitgedrukt in een minimale en maximale streefwaarde. Voor een bestendige gedragslijn wordt het jaarresultaat in principe gemuteerd op de algemene reserve indien en voor zover deze zich binnen de marge van de minimale en maximale streefwaarde bevindt. Dit wordt gezien als een kader stellende bandbreedte. Dit is organisatie-specifiek en wordt bepaald door de aard van de baten en lasten. Indien de algemene reserve lager is dan het minimum en door aanvulling van het jaarresultaat blijft de hoogte van de algemene reserve lager dan het minimum dan kan een aanvullende deelnemersbijdrage gevraagd worden om de algemene reserve op te hogen tot aan het minimum. Daartoe moet de GR een begrotingswijziging voor zienswijze aan de gemeenten voor leggen. Het algemeen bestuur besluit over het jaarresultaat en eventuele bijstorting of onttrekking aan de algemene reserve. Het is ook aan het algemeen bestuur van de GR of de bandbreedte volledig wordt ingevuld.

Om recht te blijven doen aan deze beleidsuitgangspunten, moet bij de toepassing van de voorgestelde aanscherpingen b en c, steeds worden beoordeeld of de algemene reserve binnen de kaderstellende bandbreedte blijft. Is dat niet het geval zal dit eerst moeten gebeuren voordat er van een afweging van nieuw beleid dan wel terugbetaling aan gemeenten sprake kan zijn. Het is aan het algemeen bestuur van iedere afzonderlijke GR deze afweging te maken en een besluit te nemen.

1.8. Gemeenteraden en Staten worden door het DB eenduidig en gelijktijdig geïnformeerd over de evaluatie.

In het besluitvormingsproces is expliciet aandacht gevraagd voor de communicatie naar gemeenteraden zodat gemeenteraden goed worden meegenomen in de evaluatie van de indexeringsmethodiek en het resultaat daarvan. Daarmee wordt recht gedaan aan de signalen en zienswijzen die in het begrotingsproces 2026 door een aantal gemeenten zijn meegegeven. In het communicatieproces moet rekening worden gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 en de wisseling in samenstelling van de gemeenteraden. Vanuit de gedachte van een gecoördineerde aanpak, zal een gezamenlijke brief worden verstuurd vanuit de 4GR. Dit is gebaseerd op de actieve informatieplicht die het dagelijks bestuur heeft richting gemeenteraden. Alternatief is dat alle gemeenten op basis van een gezamenlijke tekst ieder hun eigen raad informeren. Hiervoor is niet gekozen vanwege het risico dat gemeenteraden dan niet gelijktijdig en eenduidig worden geïnformeerd.

Kanttekeningen en onderbouwing (corresponderen met nummering beslispunten)

1.1 Een wijziging van de indexeringsmethodiek moet worden verwerkt in de financiële verordening van iedere GR.

Dit zal worden meegenomen in de evaluatie en actualisatie van de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten die in 2026 staat gepland. De beleidsnotitie bevat uniforme afspraken over de minimale inhoud van de financiële verordening.



Vervolg/Communicatie

De communicatie wordt langs twee lijnen vormgegeven.

Op 15 april 2026 wordt vanuit de griffiers een bijeenkomst over de 4GR georganiseerd voor gemeenteraadsleden. Hiervoor worden ook Statenleden uitgenodigd. Deze bijeenkomst is bedoeld voor:

- kennismaken raadsleden met de organisatie en taakuitvoering door de 4GR;
- toelichting per GR op de conceptbegroting 2027 met gelegenheid tot stellen van vragen. Dit is een stap in de zienswijzeprocedure die in de beleidsuitgangspunten 4GR is vastgelegd. Hierbij kan ook de evaluatie van de indexeringsmethodiek worden toegelicht.

Om alle raadsleden en Statenleden te bereiken sturen de dagelijks besturen van de 4GR direct nadat het laatste DB het besluit heeft genomen een gezamenlijke informatiebrief over het resultaat van de evaluatie aan de gemeenteraden en Staten. De beoogde verzenddatum is 26 maart.

In 2026 zal de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten op de overige beleidsuitgangspunten worden geëvalueerd. Het resultaat van de nu uitgevoerde evaluatie van de indexeringsmethodiek zal daarin worden verwerkt. In 2030 zal de indexeringsmethodiek opnieuw worden geëvalueerd als onderdeel van de vierde evaluatie van de Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR.

Bijlagen

- Notitie Evaluatie indexeringsmethodiek GGD-MRE-ODZOB-VRBZO
- Concept informatiebrief aan de gemeenteraden
- Concept informatiebrief aan Staten



Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;
Gezien voorgaand voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Besluit

1. Instemmen met het handhaven van de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen:
 - a. de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
 - b. indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
 - c. indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit;
 - d. bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

Zo vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
d.d. 12 maart 2026.

J.C.J. van Bree
voorzitter

F.A.H. Piepers
secretaris

Evaluatie Indexeringsmethodiek

GGD – MRE – ODZOB – VRBZO

Februari 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
2. De huidige indexeringsmethodiek 4GR.....	6
3. Indexering van het gemeentefonds	7
4. Beschouwing indexeringsmethodiek 4GR.....	7
Overwegingen vooraf	7
Scenario's en uitgangspunten	9
Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp	9
Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.....	11
Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherpingen.....	12
5. Conclusie en voorstel	14

Samenvatting

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten, en voor de ODZOB ook de provincie Noord-Brabant, werken, delen sinds 2016 beleidsuitgangspunten op het gebied van planning & control die zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR. De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 wordt toegepast. Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen.

Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als bij de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. In december 2025 is de evaluatie in besluitvorming van de 4GR gebracht en aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen leefden. De conclusie was dat er een extra processtap nodig is gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk en dat er aandacht voor de communicatie met de gemeenteraden nodig is.

Een indexeringsmethodiek is in algemene zin een gestructureerd proces om prijzen en lonen aan te passen aan een indexcijfer om de reële waarde te behouden uitgaande van hetzelfde takenpakket en niveau van uitvoering van dat takenpakket. De methodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor beide partijen en voorkomt dat er steeds discussie ontstaat over de hoogte en methodiek afhankelijk van het financiële effect in een betreffende jaar. Een indexeringsmethodiek is bedoeld voor de lange termijn.

Een indexeringsmethodiek gaat bij kadernota/begroting uit van prognoses en creëert per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen. Door de algemene reserve in te zetten voor vereffening van de positieve en negatieve verschillen, wordt het aantal bijstellingen beperkt en draagt dat bij aan financiële zekerheid en stabiliteit voor gemeenten en de 4GR.

Een uniforme indexeringsmethodiek is niet geschikt als bezuinigingsinstrument omdat een bijdrage aan de financiële opgave van gemeenten per GR moet worden bepaald vanuit de specifieke situatie van iedere GR. Een generieke aanpak doet geen recht aan de individuele situatie van iedere GR en gaat alleen uit van financiële sturing zonder acht te slaan op de doelrealisatie van de GR en de bijdrage aan de inhoudelijke doelen die gemeenten van de GR verwachten. Een bijdrage van de 4GR aan de financiële uitdaging waar gemeenten mee te maken kunnen hebben, moet worden afgewogen op de inhoud, taken en uitvoeringsniveau.

De huidige indexeringsmethodiek 4GR gaat uit van de jaarlijkse vaststelling in de kadernota van een gewogen index op basis van CPB-prognoses uit de MEV. De index kan per GR verschillen afhankelijk van de kostenstructuur. Er vindt geen nacalculatie plaats. De verschillen tussen begroot en werkelijk zijn onderdeel van het exploitatieresultaat en worden verwerkt via de algemene reserve dan wel terugbetaald aan gemeenten. Bij structurele afwijkingen wordt de begroting indien nodig bijgesteld. Het AB stelt vast.

Sinds 2024 wordt voor gemeenten het gemeentefonds geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Het prijsdeel volgt de koopkracht (inflatie), het volumedeel compenseert onder meer de demografische ontwikkelingen en de reële loonstijging. De methodiek is ingevoerd en op onderdelen is er nog discussie over de wijze van toepassing van het bbp de tussen VNG en Rijk.

Op basis van de analyse is geconcludeerd de bestaande methodiek van indexeren (in dit document uitgewerkt in scenario 3) het best passend is omdat deze methodiek de afgelopen jaren aantoonbaar goed heeft gewerkt maar wel kan worden aangescherpt op transparantie over de verschillen die optreden zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen, rekening houdend met de uniforme beleidsuitgangspunten die gelden voor de 4GR.

Dit scenario 3 draagt het best bij aan een duurzame en stabiele financiële verhouding tussen gemeenten en 4GR zonder complexiteit of risico's die andere scenario's met zich meebrengen. Dit scenario combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- doet recht aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimaliseert het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzeprocedure);
- voorkomt onnodige buffervorming bij de 4GR

In een ander scenario, scenario 2: aansluiten bij de kostenontwikkeling 4GR, wordt de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is grote zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten, echter de 4GR hanteren niet dezelfde CAO waardoor niet op hetzelfde moment de indexering wordt aangepast en het moment waarop de CAO wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. Daarnaast zijn niet alle CAO-componenten een op een herleidbaar en kan per GR de impact anders zijn. Het is daarom een complexe methodiek die niet bijdraagt een overzichtelijk begrotingsproces en financiële zekerheid en stabiliteit zowel voor gemeenten als de 4GR.

De gemeentelijke bbp-systematiek (uitgewerkt in scenario 1) sluit optisch aan bij de gemeentelijke indexering maar sluit onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR:

- verschillen tussen gemeenten en 4GR in kostenstructuur maken bbp-indexering ongeschikter (lonen zijn bij GR veel dominant, ca. 75%);
- cao-verplichtingen moeten net als bij gemeenten worden nagekomen om continuïteit en kwaliteit van uitvoering te borgen; tijdige en passende financiering is daartoe noodzakelijk;
- volumedeel van het bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of zelfs niet relevant zijn voor GR'en;
- vanwege de volgtijdelijkheid in het begrotingsproces zullen de 4GR in de Kadernota een ander indexeringsmoment (en dus andere indexcijfers) hanteren dan gemeenten waarmee het aansluiten op de gemeentelijke bbp index al niet gerealiseerd kan worden en zal leiden tot meer begrotingsbijstellingen.

Na afweging van de drie uitgewerkte scenario's is het voorstel op basis van de evaluatie om de huidige indexatiemethodiek te handhaven, echter met de volgende aanscherpingen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

1. Inleiding

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten, en voor de ODZOB ook de provincie Noord-Brabant¹, werken, delen sinds 2016 beleidsuitgangspunten op het gebied van planning & control. Deze zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR die in 2022 voor het laatst is geactualiseerd. De uniformering is om de volgende redenen ingezet:

- Het is lastig uitlegbaar dat verschillende organisaties die op hetzelfde tijdstip hun kadernota of begroting aanleveren met bijvoorbeeld verschillende indexen rekenen omdat dat kan leiden tot discussie in de gemeenteraad en af kan leiden van het gesprek over de inhoud en taken van de gemeenschappelijke regeling.
- Het is wenselijk dat kader stellende documenten van de gemeenschappelijke regelingen op hetzelfde moment en met dezelfde aanlevertermijnen bij gemeenten binnenkomen zodat de zienswijzen op de conceptbegrotingen van de 4GR gelijktijdig in de gemeenteraad kunnen worden behandeld.

De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 al wordt toegepast.

Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen.

Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als voor de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. Beide keren is het voorstel tot stand gekomen in een werkgroep met een coördinerend gemeentesecretaris, een concerncontroller van een van de gemeenten en de concerncontrollers van de 4GR. In mei 2025 is de werkgroep van start gegaan, met als conclusie dat op basis van een vergelijking van verschillende scenario's de bestaande methodiek het beste voldoet, maar wel met aanscherping van de spelregels hoe wordt omgegaan met verschillen tussen begrote en gerealiseerde indexering.

In het bestuurlijke besluitvormingsproces van de 4GR is eind december 2025 het voorstel aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen leefden. De conclusie was dat er een extra processtap nodig is gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk en er aandacht nodig is voor de communicatie met de gemeenteraden.

De beleidsnotitie is daarvoor onder meer op de volgende elementen aangevuld en verduidelijkt:

- De mogelijkheid om aan te sluiten bij de indexeringsmethodiek van het gemeentefonds en daarmee de verwachting bij een aantal gemeenten dat de indexeringsmethodiek zal wijzigen.
- De werkwijze hoe wordt omgegaan met positieve en negatieve financiële effecten tussen begrote en daadwerkelijke indexering.
- De wijze waarop de 4GR wel en niet kunnen bijdragen in de financiële uitdagingen van gemeenten.
- De uitgangspunten en de weging van de scenario's zijn explicieter onderbouwd.
- De volgtijdelijkheid van de begrotingsprocessen van gemeenten en 4GR vanuit het perspectief van financiële zekerheid en stabiliteit.

In de totstandkoming van de notitie zijn daarnaast extra processtappen gezet om de tot een beter gedragen voorstel te komen. Het vervolgproces en de verwachtingen daarbij zijn besproken in de secretarissenkring van 16 januari 2026. Op 28 januari 2026 is met de regionale controllers een conceptversie van de notitie besproken. De vragen en opmerkingen uit dit overleg zijn waar mogelijk en relevant verwerkt in deze notitie.

¹ In het vervolg van de notitie wordt alleen gesproken over gemeenten.

2. De huidige indexeringsmethodiek 4GR

De huidige indexeringsmethodiek is vastgelegd in artikel 4 Financiële verordening van de 4GR:

Artikel 4: kaders begroting

(...)

3. De bijdragen deelnemersbijdragen worden jaarlijks geïndexeerd. De percentages die hiervoor worden gehanteerd betreffen een gewogen index (gemiddelde van de loonindex en de prijsindex) welke volgens de volgende methodiek bepaald wordt:

- Voor de begroting van het jaar t worden de percentages gehanteerd die in de Macro Economische Verkenning t-1 (uitgebracht in jaar t-2) zijn opgenomen voor het jaar t-1. Het gaat om de Loonvoet sector overheid voor de index van de lonen en de Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc) voor de index van de prijzen.
- De wegingspercentages worden bepaald door de samenstelling van de begroting (looncomponent versus overige kosten).

De begrotingen voor de 4GR worden in een vroeg stadium opgemaakt (eerste twee maanden van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar) om aansluiting te vinden bij de gemeentelijke begrotingscycli. Concreet betekent dit dat voor de begroting 2027, opgesteld in januari-februari 2026, gebruik wordt gemaakt van de Macro Economische Verkenning 2026, die is uitgebracht in september 2025. Hierin staat de index "Loonvoet sector overheid" en de "Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc)".

Met het gebruik van deze indexen wordt geaccepteerd dat de indexering een jaar achter loopt en dat een verschil kan ontstaan tussen werkelijke ontwikkeling van lasten en de gebruikte indexering. In overeenstemming met het vastgestelde beleid worden deze verschillen opgevangen vanuit de algemene reserve van elke GR. Met de lange vooruitkijk wordt bereikt dat gemeenten in hun begrotingsproces zekerheid hebben over de bijdragen aan de gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten stellen vaak de kadernota voor de begroting 2027 op in mei/juni 2026 en de begroting 2027 in het najaar 2026.

De loon- en de prijsindex in de gemeentelijke bijdrage zijn voor elk van de 4GR gelijk, maar de samenstelling van de index kan verschillen per GR. Dit heeft ermee te maken dat de kostenstructuur van de 4GR van elkaar verschilt met als gevolg dat de verhouding tussen loonkosten en materiële kosten specifiek per GR is. Dat is terug te zien in de gewogen index die het gemiddelde is van de loonindex en de prijsindex. De gewogen index per GR wordt bepaald door een wegingsfactor toe te passen op beide indexeringscomponenten. De wegingsfactor is gebaseerd op de verdeling van de totale lasten in de begroting van de GR over prijzen en lonen.

De lastenkant van de begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt aangepast aan de reële ramingen. Er wordt geen nacalculatie toegepast op indexering. In de huidige methodiek is wel afgesproken dat een eventueel verschil tussen de ontvangen baten van de gemeenten en de lasten in de begroting van de 4GR wordt opgevangen via de algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling. De Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR bevat beleidsuitgangspunten hoe om te gaan met de algemene reserve.

Bij de jaarrekening van de 4GR zijn de verschillen in indexering onderdeel van het integrale resultaat en het algemeen bestuur neemt een besluit over de bestemming van dat resultaat (incidenteel). Als er structurele en significante afwijkingen tussen de indexering van de gemeentelijke bijdrage en de werkelijke kostenstijgingen ontstaan, kan er een voorstel worden gedaan voor een bijstelling van de volgende begrotingsjaren. Nieuwe taken of intensiveren van bestaande taken vragen daarbij altijd bestuurlijke goedkeuring volgens de geldende procedures.

De methodiek biedt daarnaast de ruimte in het kader van reëel begroten een structurele bijstelling (positief of negatief) van de gemeentelijke bijdrage voor te stellen. Als (op langere termijn) taken niet meer of met een lagere kwaliteit worden uitgevoerd dan wordt dit via het algemeen bestuur bij de gemeente teruggelegd. De Beleidsnotitie zegt: "Indien blijkt dat de 4GR als gevolg van deze methodiek met structureel nadelige effecten worden geconfronteerd, dan kan de GR aan het eigen bestuur een voorstel doen ter compensatie van deze nadelige effecten". Een wijziging van de gemeentelijke bijdrage is altijd een beslissing van het algemeen bestuur, met inbreng van een zienswijze van gemeenteraden.

3. Indexering van het gemeentefonds

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen hiervan is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Tot 2024 werd het accres bepaald op basis van de trap-op-trap-af-systematiek. Voor de periode daarna zijn afspraken gemaakt over een methodiek die voor gemeenten meer stabiliteit en financiële zekerheid oplevert. Doel is de fondsen voor gemeente en provincie reëel 'op niveau' te houden. In de Bijzondere ledenbrief van de VNG² wordt uitgelegd hoe de systematiek werkt en waar deze nog tekort schiet.

Sinds 2024 is het Gemeentefonds gekoppeld aan de nominale ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). De jaarlijkse bijstelling heet accres en bestaat uit een prijsdeel en een volume deel. Het prijsdeel moet prijsstijgingen van inkoop opvangen en het deel van de stijging van de lonen dat zorgt voor koopkrachtbehoud (onder andere door inflatie). Het volumedeel bruto binnenlands product (economische groei) kan benut worden voor het opvangen van stijgende kosten door volumegroei, zoals door een stijgend inwonertal én voor het opvangen van de reële stijging van de lonen. Het accres is generiek van aard en kan naar het inzicht van individuele gemeente worden ingezet binnen de hele begroting.

De VNG constateert in de bijzondere ledenbrief dat het Centraal Planbureau de ontwikkeling van het prijspeil bbp voor het lopende jaar structureel te laag raamt. Relatief gezien krimpt het gemeentefonds daarmee voortdurend en raakt de verhouding tussen de taken en middelen van gemeenten in negatieve zin. Om dit te voorkomen dringt de VNG er bij Kabinet en parlement op aan om het prijsaccres te bepalen op basis van het daadwerkelijke prijspeil bbp in plaats van ramingen. Het gebruik van de bbp-index op zichzelf staat niet ter discussie. Daarnaast constateert de VNG dat de indexering van de autonome groei van het gemeentefonds fouten bevat met nadelig financiële gevolgen voor gemeenten. De fondsbeheerders zoeken deze fouten uit. Verder blijkt de nieuwe financieringssysteematiek tekort te schieten om de groei van de uitgaven op te vangen. Hierover loopt een discussie (Financiële verhoudingswet) tussen Rijk en VNG/IPO. Het Rijk heeft om deze reden per saldo t/m 2027 cumulatief € 3 miljard voor gemeenten beschikbaar gesteld, bedoeld om onder andere de jeugdzorguitgaven te dekken en de terugval in het gemeentefonds vanaf 2026 deels te dempen.

Vanuit het perspectief van gemeenten kan het volgende worden geconcludeerd:

- Er is uitzicht dat de methodiek van indexeren als ook de autonome groei van het gemeentefonds voor gemeenten positief wordt bijgesteld.
- De bbp-indexering laat zien dat gemeenten de dekking voor de indexering van de 4GR (grotendeels de loonstijging) moeten vinden in zowel het prijsdeel als het volumedeel van het accres.
- Door het tekortschieten van de gewijzigde methodiek van indexering van het gemeentefonds kunnen gemeenten te maken hebben met een financiële uitdaging. Dit kan verschillen per gemeente. Voor een integrale afweging binnen de begroting van gemeenten zullen verbonden partijen zoals de 4GR in afstemming met de gemeenten als opdrachtgever inzichtelijk moeten maken welke bijdrage vanuit hun takenpakket mogelijk is, voor collectieve taken zal daarvoor regionale afstemming nodig zijn.

4. Beschouwing indexeringsmethodiek 4GR

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke methodiek van indexeren gedurende een langere periode voor een stabiele en voorspelbare financiering zorgt. Zodat de gemeenten weten waar ze aan toe zijn én de 4GR in staat worden gesteld in de doelrealisatie van gemeenten de opgedragen taken adequaat uit te voeren.

Overwegingen vooraf

Iedere methodiek van indexeren zal verschillen laten zien met de werkelijkheid. Het gaat erom dat de methodiek de kans zo klein mogelijk maakt dat de begrotingen van gemeenten en 4GR voortdurend financieel moeten worden bijgesteld en er een te groot beslag op de (beperkte) algemene reserves van de 4GR moet worden

² Bijzondere ledenbrief VNG Rijksbegroting 2026 en de gevolgen voor gemeenten, oktober 2025

gedaan. In dat geval is het risico immers groot dat het beleidsgesprek over inhoud en taken ondergeschikt raakt aan het gesprek over de financiering daarvan.

Het is belangrijk te constateren dat de samenstelling van de lastenstructuur van de 4GR substantieel anders is dan die van gemeenten. Waar de looncomponent een significant aandeel in de kosten van een GR beslaat (tot ca. 75%), is dat aandeel bij gemeenten significant lager (15-25%). Het verplicht doorvoeren van Cao-afspraken heeft daarmee een grotere impact op de begrotingen van de 4GR. Een vanuit gemeentelijke perspectief passende indexeringsmethodiek kan daarom minder passend zijn bij een lastenstructuur als die van de 4GR.

Vanuit het gezamenlijke perspectief voor gemeenten en 4GR van financiële zekerheid en stabiliteit is in algemene zin een indexeringsmethodiek niet geschikt als een bezuinigingsinstrument. Het is te willekeurig, te generiek, houdt geen rekening met specifieke situatie van een individuele GR, is niet duurzaam en gaat voorbij aan de verplichtingen die zowel gemeenten als 4GR hebben om de cao-afspraken na te komen. Het risico is daardoor te groot dat de kwaliteit van de uitvoering van taken onder de ondergrens zakt en in latere jaren financiële herstelacties nodig zijn om de uitvoering weer op een adequaat niveau te krijgen. Vanuit de financiële uitdaging waar gemeenten mee te maken kunnen hebben, moet een duurzame financiële bijdrage vanuit de 4GR daarom het beste worden afgewogen op de inhoud, taken en uitvoeringsniveau (effectiviteit, takendiscussie), resulterend in een inhoudelijk geladen bezuinigingsopdracht. Daarnaast hebben de 4GR continue aandacht voor het verbeteren van de efficiënte uitvoering (uniform, eenvoudig en digitaal) van taken. Het is daarom meer de vraag hoe gemeenten met iedere individuele GR een tijdig en gezamenlijk proces kunnen organiseren als van de betreffende GR een bijdrage aan een financiële opgave wordt verwacht. Dit staat echter volledig los van het proces van indexeren.

Mede vanuit de financiële uitdaging van gemeenten is het, ongeacht de te hanteren indexeringsmethodiek, van belang hoe wordt omgegaan met verschillen tussen indexatie en realisatie. Zoals in hoofdstuk 2 uitgelegd vindt er in de huidige methodiek geen nacalculatie plaats maar worden positieve en negatieve verschillen geëgaliseerd via de algemene reserve (met inachtneming van de afgesproken streefwaarden). In de huidige methode wordt een verschil op indexering niet expliciet zichtbaar maar is onderdeel van het jaarrekeningresultaat. Bij structurele positieve of negatieve verschillen zal een voorstel moeten worden gedaan over hoe daarmee wordt omgegaan. Daarvoor is altijd een besluit van het Algemeen Bestuur nodig. Voor een goede integrale afweging is het vanuit het perspectief van zowel gemeenten als 4GR van belang dat het (financiële) verschil expliciet zichtbaar wordt gemaakt zodat er een structureel en reëel sluitende begroting kan worden vastgesteld.

Het financieel weergeven van verschillen tussen begroting en realisatie op de loonindex is uitvoerbaar omdat het verschil tussen de begrote en reële loonstijging op basis van de CAO goed kan worden berekend. Voor de 4GR zijn de loonkosten de grootste kostencomponent. Inzicht geven in de financiële verschillen op de prijsindex van goederen en diensten blijkt echter in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar omdat daarvoor op basis van de daadwerkelijke inkoopanalyse alle onderliggende individuele contracten moeten worden bekeken, waarbij ieder contract haar eigen indexeringsafspraken kent. Deze analyse moet ook meerjarig worden uitgevoerd omdat contracten geregeld voor de looptijd van een contract vaste prijzen kennen. Kapitaalgoederen worden zelfs maar eens in de 8 tot 15 jaar aangeschaft. Gezien het beperkte aandeel in de lasten waarop de prijsindex van toepassing is (gewogen index) en de eenduidigheid lastiger is te bepalen, is vanwege redenen van kosteneffectiviteit de constatering dat het verschaffen van nader inzicht hierover geen reële mogelijkheid is. Dat is ook de reden dat in de uitwerking van de scenario's alleen is gekeken naar de loonindexering.

Voor zowel de 4GR als de deelnemers is het wenselijk dat een gemeenschappelijke regeling beschikt over een passend weerstandsvermogen om snel en adequaat te handelen in geval dat onvoorziene omstandigheden met een significante financiële impact zich voordoen. De hoogte van de algemene reserve wordt niet gerelateerd aan de geïnventariseerde risico's maar aan het totaal van de baten uit de begroting. Dat is uitgedrukt in een minimale en maximale streefwaarde. Het jaarresultaat wordt in principe gemuteerd op de algemene reserve indien en voor zover deze zich binnen de marge van de minimale en maximale streefwaarde bevindt. Dit wordt gezien als een kader stellende bandbreedte. Dit is organisatie-specifiek en wordt bepaald door de aard van de baten en lasten. Het algemeen bestuur besluit over het jaarresultaat en eventuele bijstorting of onttrekking aan de algemene reserve. Het is ook aan het algemeen bestuur van de GR of de bandbreedte volledig wordt ingevuld.

Scenario's en uitgangspunten

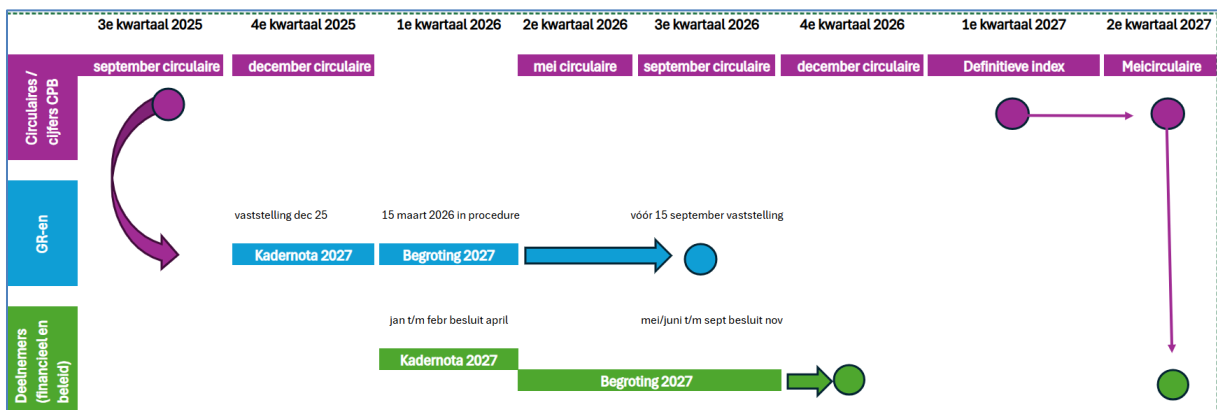
Met deze overwegingen vooraf zijn uit een brainstorm over mogelijke indexeringsmethoden een drietal methoden van indexering relevant bevonden. Daarbij zijn ook andere indexeringsmethodieken besproken (zoals CPI, DPI), maar niet meegenomen omdat deze verder af staan van de uitgangspunten en extra complexiteit zouden toevoegen. De drie methoden zijn in de volgende scenario's uitgewerkt:

- Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp
- Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.
- Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherping hoe om te gaan met verschillen

De drie scenario's zijn uitgewerkt en getoetst op de volgende uitgangspunten. Deze uitgangspunten dragen er in hun samenhang aan bij dat er zowel voor gemeenten als de 4GR sprake is van een zo groot mogelijk financiële zekerheid en stabiliteit.

- **Zo actueel mogelijk aansluiten bij de financiering die gemeenten ontvangen.**
Wat zijn de gevolgen als de indexatie die de gemeenten ontvangen ook toegepast zou worden op de 4GR (impact voor de 4GR wanneer voldaan zou worden aan de wens van een aantal gemeenten).
- **Zo actueel mogelijk aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.**
Wat zijn de gevolgen wanneer de indexatie van de 4GR zo volledig mogelijk wordt gecompenseerd door de gemeenten.
- **Een soepel en overzichtelijk proces van vaststelling.**
Welke methodiek is zo eenvoudig en transparant mogelijk en belast zowel de gemeenten en 4GR met een zo minimaal mogelijk aantal begrotingsbijstellingen.

Voor het derde uitgangspunt is in de volgende figuur het tijdspad om te komen tot de begroting naast elkaar gezet. Daarin wordt zichtbaar dat de 4GR met kadernota en begroting vooruitlopen op de gemeenten zodat de zienswijzeprocedure kan worden doorlopen en met de reactie daarop door het DB rekening kan worden gehouden. Het laat ook zien dat door deze volgtijdelijkheid de 4GR uit moeten gaan van eerdere prognosecijfers (waaronder de indexering) dan de gemeenten kunnen hanteren.



Op voorhand is duidelijk dat deze uitgangspunten op spanning met elkaar kunnen staan. Dat heeft te maken met het feit dat er niet op voorhand één beste methodiek is. In deze beschouwing is een bepaald perspectief gekozen en worden vanuit dit perspectief de verschillende belangen afgewogen.

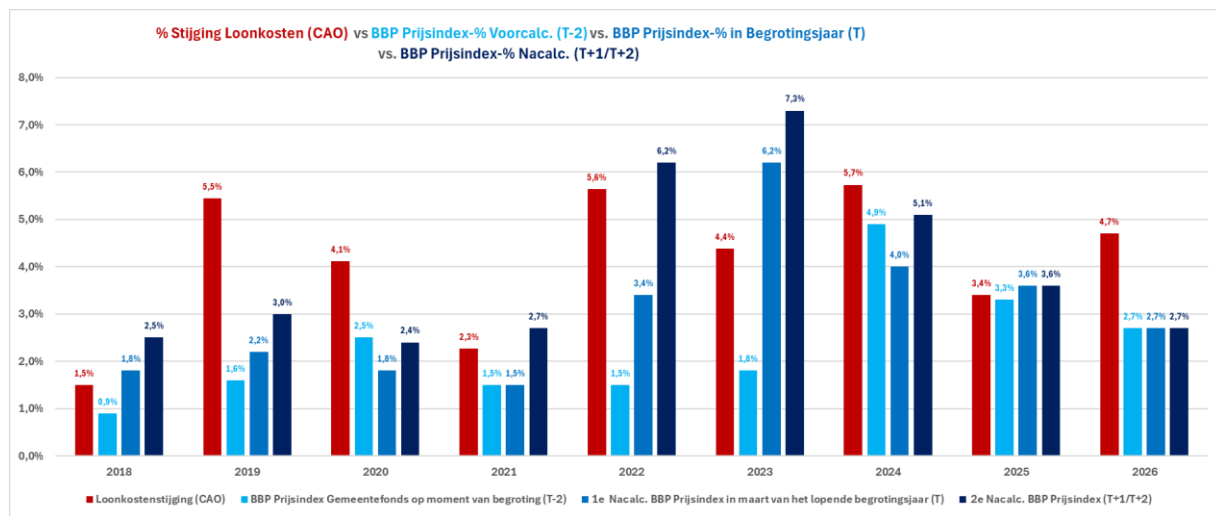
Scenario 1: Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp

Voor scenario 1 gaan we ervanuit dat de indexering zo dicht mogelijk aansluit bij de indexering die gemeenten vanuit het rijk ontvangen. De gemeentelijke indexering vindt plaats op basis van het bbp. Daarbij moet voor een goede vergelijking uit worden gegaan van zowel het prijsdeel als het volumedeel in het accres, aangezien in de

indexeringsmethodiek de loonstijging moet worden opgevangen uit beide delen (koopkrachtinflatie vanuit het prijsdeel, reële loonstijging vanuit het volumedeel). Het volumedeel is echter een samengesteld cijfer waarbij naast de reële loonstijging ook andere volumeontwikkelingen moeten worden opgevangen die niet of nauwelijks van toepassing zijn voor een GR. Daarom is in de analyse alleen gekeken naar het prijsdeel op de loonkosten.

Deze kostensoort vormt voor elke GR veruit de grootste kostenpost en is redelijk eenduidig te vergelijken met indexeringen. Om het verschil met de huidige methodiek inzichtelijk te maken, is in retrospectief gekeken naar de uitwerking: hoe zou de indexering eruit hebben gezien als deze voor de begrotingsjaren 2018-2026 zou zijn toegepast. Doordat de indexering voor de gemeenschappelijke regelingen 1,5 kalenderjaar voor het betreffende begrotingsjaar wordt opgesteld, wordt in de initiële Programmabegroting de prognose van het bbp van 2 jaar vooruit gehanteerd.

Figuur 1: vergelijking bbp jaar op jaar, op basis data GGD BZO



Voor de uitwerking is de GGD als voorbeeld gehanteerd. In figuur 1 is de index van jaar tot jaar opgenomen. In figuur 2 is het cumulatieve effect inzichtelijk gemaakt. De rode kolom geeft de loonkostenstijging van de GR weer. De eerste (licht) blauwe kolom toont de verwachte bbp-ontwikkeling op het moment dat de kadernota's van de 4GR worden opgesteld. De tweede blauwe kolom toont de verwachte bbp-stijging in het kalenderjaar zelf; dit is de index die door het Rijk voor het accres van het gemeentefonds wordt gehanteerd. Deze index kan dan dus ook door gemeenten worden gehanteerd in hun begrotingen. Deze kan echter niet door de 4GR gebruikt worden in hun ontwerpbegrotingen gezien het voor de 4GR te late moment van beschikbaar komen van deze index.

Dit is een belangrijk punt omdat in dit scenario per definitie de bbp-index gehanteerd door de 4GR in hun kadernota en conceptbegroting af zou wijken van de bbp-index gehanteerd door de gemeenten. Hiermee kan niet aan het beoogde uitgangspunt om aan te sluiten bij de financiering die de gemeenten ontvangen voldaan worden, tenzij latere begrotingswijzigingen worden toegepast. De meest donkerblauwe kolom toont de waarde die na afloop van het jaar wordt bepaald. Dit is de index (nacalculatie) waar de VNG graag op uit wil komen in gesprek met het Rijk. Daarmee zou een nog groter (tijds)verschil ontstaan tussen de indexcijfers die gemeenten en 4GR hanteren.

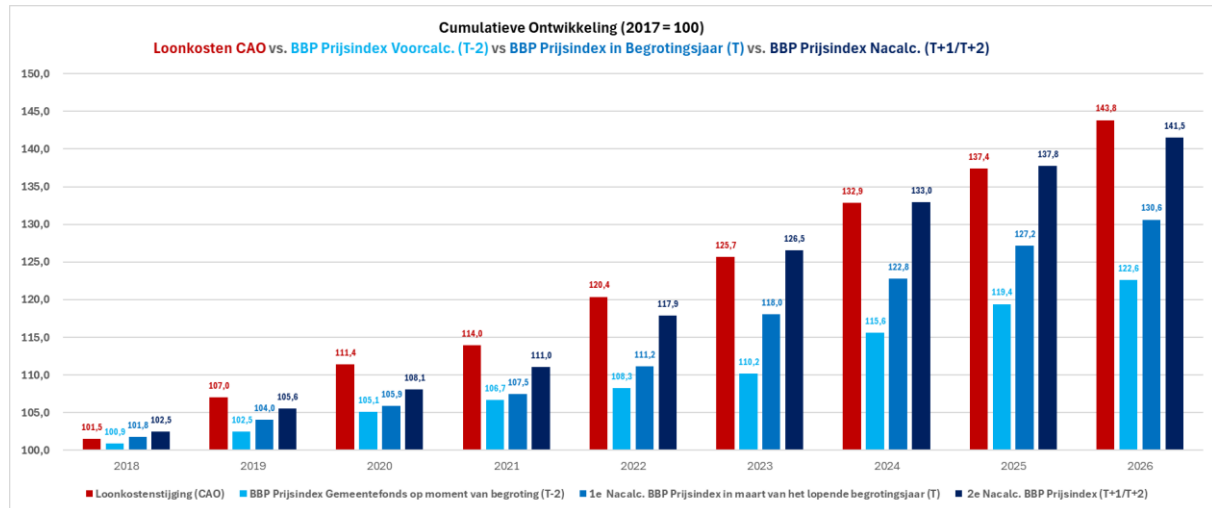
De figuur maakt zichtbaar dat toepassing van de bbp-index voor de GGD tot grote verschillen met de werkelijke inflatie zou leiden wat tot latere aanpassingen middels materiele begrotingswijzigingen gaat leiden en het aanleggen van grotere algemene reserves om de resultaatafwijkingen te kunnen opvangen. Dit verschil zou kleiner zijn en mogelijk zelfs boven de CAO-stijging uit kunnen komen als ook het volumedeel van het accres voor zover het betrekking heeft op de reële loonstijging zou zijn meegenomen. Dit is echter niet financieel inzichtelijk te maken omdat het volume deel van het bbp een samengesteld cijfer is. Daarom is dit niet verder uitgewerkt.

In figuur 1 (jaar op jaar) valt op dat de werkelijke cao-kostenstijging grote afwijkingen laat zien ten opzichte van de indexering en bijna elk jaar hoger uitkomt dan de indexering. Kijken we naar de middelblauwe kleur dan zien we

dat CAO-stijging in 6 jaren hoger is dan de indexering. In de andere drie jaren is deze lager. Daarnaast is te zien dat er per jaar grote verschillen kunnen zitten op de verschillende momenten waarop de raming en definitieve vaststelling van het bbp wordt bepaald.

In figuur 2 (cumulatief) valt nog meer op dat het toepassen van bbp voor indexering van gemeenschappelijke regelingen niet goed aansluit bij de kostenontwikkeling.

Figuur 2: vergelijking bbp cumulatief, op basis data GGD BZO



Mede door het grote verschil in kostenstructuur en het hanteren van verschillende prognosecijfers(momenten), zullen voor de 4GR de verschillen voor het lopende jaar groot kunnen zijn zodat de aansluiting bij de werkelijke kosten onder druk komt te staan. Om goed aan te blijven aansluiten bij de indexering van gemeenten zullen er daarom op meerdere momenten bijstellingen van de begroting nodig zijn.

Omdat de verschillen achteraf worden geconstateerd zal voor de 4 GR ook een grotere buffer (algemene reserve) noodzakelijk zijn om de verschillen op te kunnen vangen. Immers de 4GR moet grotere verschillen tussen enerzijds grotere kostenstijgingen en anderzijds een lagere toename in baten als gevolg van een lagere indexatie op kunnen vangen, tot een (veel) later moment waarop een begrotingswijziging of eerstvolgende ontwerpbegroting voor een nieuw begrotingsjaar gerealiseerd zijn, waarin die verschillen gecompenseerd worden.

Het ligt bovendien niet voor de hand een methode waar gemeenten nog over in gesprek zijn met het Rijk (nacalculatie, fouten, toereikende omvang) en dus nog niet als passend wordt ervaren, nu te introduceren bij 4GR.

Hoewel dit scenario voldoet aan het eerste uitgangspunt is de conclusie dat in de praktijk de verwachting is dat deze indexering voor 4GR en gemeenten niet de beoogde financiële zekerheid en stabiliteit biedt.

Scenario 2: Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.

Het tweede scenario sluit zo dicht mogelijk aan bij de werkelijke kostenontwikkeling van de 4GR. Daarvoor wordt in dit scenario de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is dan zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten. De aandachtspunten bij deze methodiek zijn:

- Niet alle cao-componenten zijn 1-op-1 als percentage of bedrag direct herleidbaar naar de CAO, denk bijvoorbeeld aan extra verlof of de verhoging van het minimumloon. Dit kan leiden tot discussie.
- De vier gemeenschappelijke regelingen hanteren niet dezelfde CAO, waardoor ze niet langer op hetzelfde moment met een voorstel voor indexering kunnen komen.
- Per gemeenschappelijke regeling kan de impact van een cao-wijziging anders zijn, denk bijvoorbeeld aan de invoering van een woon-werkverkeerregeling.

- Het moment waarop de CAO, al dan niet meerjarig wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. De timing van benodigde financiering en daartoe door te voeren begrotingswijzigingen kan ongelukkig uitvallen.

Hoewel dit scenario ogenschijnlijk zo goed als mogelijk aansluit bij de werkelijke kosten is er slechts indirect aansluiting bij de indexering die gemeenten ontvangen, die zoals hiervoor al is aangegeven, nog in discussie is. Daarnaast is de verwachting dat het aantal begrotingsbijstellingen niet bijdragen aan een soepel en overzichtelijk begrotingsproces zowel voor gemeenten als de 4GR. De Cao-afspraken hoeven niet te matchen met de P&C-processen van gemeenten en 4GR en er gelden verschillende Cao's voor de 4GR. Dit scenario biedt daarom onvoldoende financiële zekerheid en stabiliteit voor gemeenten en de 4GR.

Scenario 3: Huidige methodiek aangevuld met aanscherpingen

De huidige methode heeft de afgelopen jaren goed gewerkt. Uitgaande van deze methodiek is bezien hoe de methode van indexering kan worden aangescherpt om te voorkomen dat als gevolg van negatieve afwijkingen de algemene reserve geleidelijk wordt uitgeput én dat bij positieve verschillen de ruimte stilzwijgend wordt ingezet voor nieuw beleid en/of het uitvoeringsniveau van de taken. In dit scenario worden de volgende afspraken (aanscherpingen) gehanteerd bij verschillen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering.

Toelichting: deze evaluatie wordt door iedere GR afzonderlijk uitgevoerd omdat de realisatie zal moeten worden beoordeeld vanuit de specifieke situatie, kostenstructuur en andere ontwikkelingen die binnen de GR spelen. Bovendien hebben niet alle 4GR met dezelfde CAO te maken waardoor de reële loonstijging kan verschillen.

- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;

Toelichting: het resultaat van de evaluatie wordt gerapporteerd aan DB en AB in de eerstvolgende P&C-productie betreffende realisatie van het lopende jaar, zoals tussentijdse rapportage dan wel jaarrekening. Op basis daarvan kan het AB een besluit nemen hoe hiermee wordt omgegaan. Structurele effecten kunnen worden meegenomen in kadernota en/of begroting voor het volgende begrotingsjaar.

- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.

Toelichting: deze aanscherping doet recht aan het perspectief van gemeenten, al dan niet vanwege een financiële opgave, dat een positief resultaat terug gaat naar gemeenten tenzij er op basis van de integrale afweging een andere keuze nodig is. Het algemeen bestuur maakt die afweging en neemt het besluit. Door het moment van de afweging aan het einde van het jaar te leggen wordt de situatie voorkomen waarin er een positief verschil in de indexering zit maar door andere ontwikkelingen negatieve afwijkingen van de begroting ontstaan. Het is dus van belang in de jaarrekening pas een integrale afweging te maken over de bestemming van het verschil. Het verschil inzichtelijk maken gebeurt wel lopende het jaar in de tussentijdse rapportage. Het is aan het algemeen bestuur per GR af te wegen of dat tot financiële bijsturing lopende het jaar moet leiden.

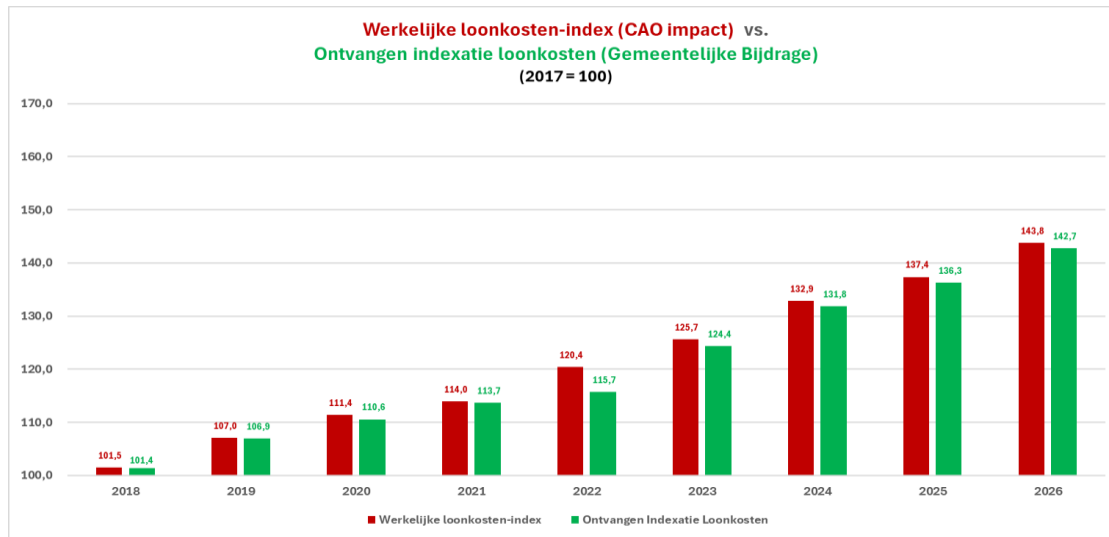
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kader stellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kader stellende bandbreedte blijven.

Toelichting: deze aanscherping legt de relatie met de beleidsuitgangspunten betreffende de omvang van de algemene reserve. Bij de toepassing van de voorgestelde aanscherpingen b en c, moet steeds worden beoordeeld of de algemene reserve binnen de kader stellende bandbreedte is. Is dat niet het geval zal dit eerst moeten gebeuren voordat er van een afweging van nieuw beleid dan wel terugbetaling aan gemeenten sprake kan zijn. Het algemeen bestuur van iedere afzonderlijke GR zal deze afweging maken en een besluit nemen.

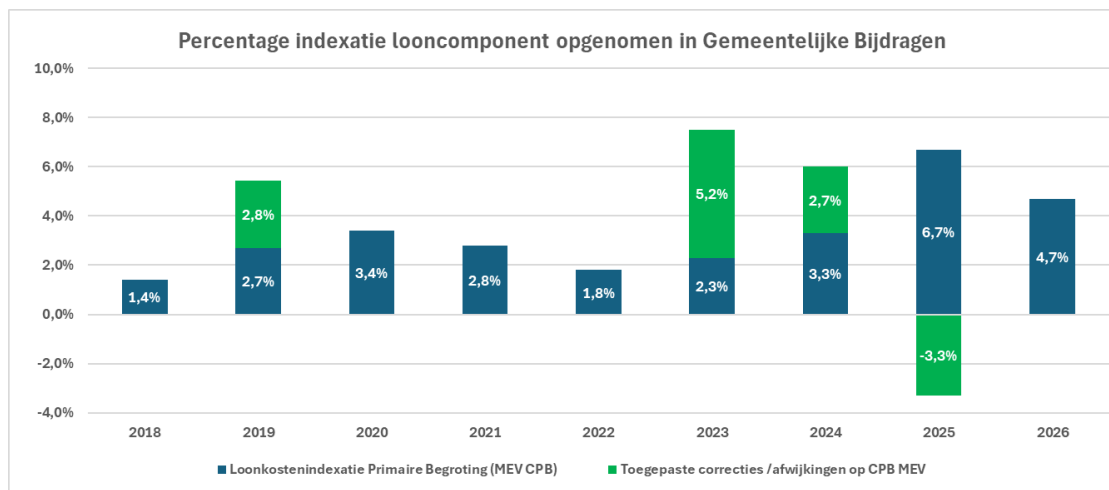
De analyse van dit scenario is als volgt uitgewerkt.

Figuur 3 vergelijkt cumulatief de ontvangen indexering op basis van de huidige methode met de werkelijke loonkostenstijging. Het cumulatieve verschil over de periode 2017-2026 bedraagt 1,1 %. Dat deze goed aansluit komt voor een belangrijk deel doordat er de afgelopen jaren meermaals is besloten tot begrotingswijzigingen onder meer als gevolg van aanvullende of lagere indexering. Dit waren steeds initiatieven vanuit de GR en niet vanuit een afgesproken methodiek. Dit is in figuur 4 zichtbaar gemaakt. De andere drie GR laten een vergelijkbaar beeld zien.

Figuur 3: huidige indexering, op basis data GGD BZO



Figuur 4: correcties in begroting GGD BZO



Het blijven toepassen van de huidige methode met aangescherpte spelregels over hoe om te gaan met verschillen, voldoet daarom aan het 2e en 3e uitgangspunt. De indexering sluit goed aan bij de kostenontwikkeling en kent een soepel en overzichtelijk proces van vaststelling. Dit scenario sluit weliswaar minder goed aan bij de door de gemeenten ontvangen indexering, maar zorgt voor een zo kostendekkend mogelijke methodiek waardoor de eerder aangegeven algemene reserveniveaus toereikend laag kunnen blijven.

Met de aanscherping op de methodiek, worden de verschillen tussen de reële Cao-loonstijging expliciet gemaakt en krijgen de deelnemers meer grip op hoe met de verschillen wordt omgegaan. Het Algemeen Bestuur zal naar aanleiding van de jaarrekening een besluit nemen hoe wordt omgegaan met de gerealiseerde verschillen in de

bestemming van het jaarrekeningresultaat (incidenteel). Vervolgens kan het Algemeen Bestuur op basis van een integrale afweging in de kadernota voor de volgende begrotingsjaren richting geven aan hoe het geconstateerde verschil moet worden verwerkt (structureel). Bij deze methodiek ontstaat er voor zowel gemeenten als de 4GR een passende mate van financiële zekerheid en stabiliteit.

5. Conclusie en voorstel

Op basis van de drie uitgangspunten zijn drie alternatieve indexeringsmethodes uitgewerkt.

Scenario 1 sluit onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR. Daarvoor zijn de belangrijkste redenen:

- kostenstructuur van gemeenten en 4GR verschillen, lonen zijn bij 4GR veel dominanter;
- cao-verplichtingen gelden net als bij gemeenten om de taakuitvoering op hetzelfde niveau te houden;
- volumedeel bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of niet relevant zijn voor GR;
- de volgtijdelijkheid in begrotingsproces betekent dat 4GR en gemeenten per definitie een andere bbp-index moeten hanteren.

Daarnaast zal scenario 1 naar verwachting leiden tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

Aansluiten bij werkelijke kosten 4GR (scenario 2) leidt tot complexe berekeningen en timingproblemen, draagt niet bij aan een overzichtelijk begrotingsproces en daarmee het minst passend.

Het derde scenario is het best passend is voor de komende jaren. Dit scenario combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- doet recht aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimaliseert het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzeprocedure);
- voorkomt onnodige buffervorming bij de 4GR

Met de aanvullende regels en aanscherpingen uit scenario 3 wordt bereikt dat er op basis van een integrale besluitvorming met oog voor de specifieke omstandigheden van de individuele GR steeds een besluit van het AB wordt genomen over hoe met de eventuele verschillen tussen indexering en reële loonstijging, positief en negatief, incidenteel en structureel wordt omgegaan.

Het voorstel is daarom in te stemmen met het handhaven van de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

Deze aanpassing op de methodiek kan gevolgen hebben voor de financiële verordening van de 4GR. Dit zal worden meegenomen in de evaluatie en actualisatie van de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten die in 2026 staat gepland. Deze beleidsnotitie bevat ook uniforme afspraken over de inhoud van de financiële verordening.

Aan de leden van de raad,

Onderwerp: Evaluatie indexeringsmethodiek Gemeenschappelijke Regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO

In het kader van de actieve informatieplicht van onze Gemeenschappelijke Regelingen van GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna 4GR) naar gemeenteraden willen wij u graag informeren over het resultaat van de evaluatie van de indexeringsmethodiek. De methodiek wordt toegepast met als doel de bijdragen van uw gemeente voor de taakuitvoering door 4GR op reëel niveau te houden.

In deze brief gaan wij eerst in op de aanleiding voor deze evaluatie waarna wij u informeren over het uniforme besluit dat per GR door het dagelijks bestuur is genomen. In de eerstvolgende bijeenkomst zal per GR het algemeen bestuur een besluit gaan nemen over de evaluatie van de indexeringsmethodiek. Het algemeen bestuur van de ODZOB heeft op 12 maart al een besluit genomen.

Sinds begrotingsjaar 2018 werken de 4GR en gemeenten samen op basis van de 'Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4 GR'. Deze beleidsnotitie bevat uniforme beleidsuitgangspunten op een reeks onderwerpen. De indexeringsmethodiek is een van deze onderwerpen.

Uniformering van beleidsuitgangspunten leidt tot duidelijkheid in wat gemeenten en de 4GR van elkaar mogen verwachten in het P&C-proces. Hierdoor kan het gesprek tussen 4GR en gemeenten zich veel meer richten op de inhoud en taakuitvoering van de (individuele) GR.

Iedere 4 jaar wordt de Beleidsnotitie geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat de derde evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

In de zienswijzen op de conceptbegroting 2026 heeft een aantal gemeenten aandacht gevraagd voor de toepassing van de indexeringsmethodiek. In reactie daarop is door de 4GR toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder uit te voeren.

De onderliggende vraag van gemeenten is of de indexeringsmethodiek nog voldoende aansluit bij de gewijzigde indexeringsmethodiek van het gemeentefonds. Het gemeentefonds wordt sinds 2024 geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Een te ruime indexering is gezien vanuit de financiële opgave voor een aantal gemeenten niet wenselijk.

Een indexeringsmethodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor 4GR en gemeenten en voorkomt dat er afhankelijk van het financiële effect in een betreffend jaar discussie kan ontstaan over de gehanteerde methodiek. Iedere indexeringsmethodiek creëert immers per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Het financiële effect moet daarom op de lange termijn worden beschouwd.

Financiële verschillen zijn onderdeel van het jaarlijkse exploitatieresultaat en worden geëgaliseerd door toevoegingen of onttrekkingen aan de algemene reserve van de 4GR en/of terugbetalingen aan gemeenten. Daarover zijn ook beleidsuitgangspunten afgesproken.

Bij wezenlijke financiële verschillen kan indien nodig de begroting incidenteel of structureel worden bijgesteld. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen van de begroting. Het algemeen bestuur is het bevoegde orgaan om hierover besluiten te nemen, al dan niet met zienswijzen van de raden.

In algemene zin is een indexeringsmethodiek niet geschikt als bezuinigingsinstrument. Het is immers een generiek instrument dat geen rekening houdt met de individuele situatie van een GR. Er wordt bovendien geen relatie gelegd met de doelrealisatie en taakuitvoering die gemeenten van iedere GR verwachten.

Er is per individuele GR een afweging op inhoud, taken en niveau van uitvoering nodig om tot een realistisch lagere bijdrage aan de 4GR te komen. Dit staat los van het proces van indexeren. Een wijziging van de indexeringsmethodiek leidt bovendien niet per definitie tot een lagere bijdrage van gemeenten aan de 4GR.

Evaluatie indexeringsmethodiek

Op basis van de vraagstelling zijn in de evaluatie drie scenario's voor een alternatieve indexeringsmethodiek uitgewerkt en beoordeeld.

Op basis hiervan is de conclusie dat het voortzetten van de huidige methodiek het best passend is. Deze methodiek heeft sinds 2018 aantoonbaar goed gewerkt. Wel kan de methodiek worden aangescherpt op transparantie over de verschillen die optreden zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen. Het gaat om de volgende aanscherpingen:

- a. de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b. indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c. indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt dat terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d. bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende afspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

Het scenario waarin de bbp indexering van het gemeentefonds wordt toegepast op de 4GR blijkt onvoldoende aan te sluiten op de werkelijke kostenontwikkeling van de 4GR. Dat heeft vooral te maken met de afwijkende kostenstructuur van de 4GR (significant grotere looncomponent) en de samenstelling van de bbp-index waarbij bepaalde componenten niet of minder relevant zijn voor de 4GR. Verder betekent de volgtijdelijkheid in het begrotingsproces van 4GR en gemeenten per definitie dat de gehanteerde indexeringscijfers zullen verschillen. Dit scenario leidt daardoor tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

Een ander scenario waarin de indexering van de lonen wordt doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld is te complex en draagt niet bij aan een overzichtelijk begrotingsproces.

De indexeringsmethodiek zal in 2030 opnieuw worden geëvalueerd als onderdeel van de vierde evaluatie van de Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. In de bijeenkomst op 15 april 2026 voor raads- en Statenleden zal de evaluatie indexeringsmethodiek nader worden toegelicht en zijn wij graag bereid uw vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
Dagelijks bestuur van de GGD Brabant-Zuidoost
Dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost
Dagelijks bestuur van de Metropoolregio Eindhoven

Aan de leden van Provinciale Staten,

Onderwerp: Evaluatie indexeringsmethodiek Gemeenschappelijke Regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO

In het kader van de actieve informatieplicht van onze Gemeenschappelijke Regelingen van GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna 4GR) naar gemeenteraden, en voor de ODZOB ook de Statenleden, willen wij u graag informeren over het resultaat van de evaluatie van de indexeringsmethodiek. De methodiek wordt toegepast met als doel de bijdragen van gemeente en provincie voor de taakuitvoering door 4GR op reëel niveau te houden.

In deze brief gaan wij eerst in op de aanleiding voor deze evaluatie waarna wij u informeren over het uniforme besluit dat per GR door het dagelijks bestuur is genomen. In de eerstvolgende bijeenkomst zal per GR het algemeen bestuur een besluit gaan nemen over de evaluatie van de indexeringsmethodiek. Het algemeen bestuur van de ODZOB heeft op 12 maart al een besluit genomen.

Sinds begrotingsjaar 2018 werken de 4GR en gemeenten samen op basis van de 'Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4 GR'. Deze beleidsnotitie bevat uniforme beleidsuitgangspunten op een reeks onderwerpen. De indexeringsmethodiek is een van deze onderwerpen.

Uniformering van beleidsuitgangspunten leidt tot duidelijkheid in wat gemeenten en de 4GR van elkaar mogen verwachten in het P&C-proces. Hierdoor kan het gesprek tussen 4GR en gemeenten zich veel meer richten op de inhoud en taakuitvoering van de (individuele) GR.

Iedere 4 jaar wordt de Beleidsnotitie geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat de derde evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

In de zienswijzen op de conceptbegroting 2026 heeft een aantal gemeenten aandacht gevraagd voor de toepassing van de indexeringsmethodiek. In reactie daarop is door de 4GR toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder uit te voeren.

De onderliggende vraag van gemeenten is of de indexeringsmethodiek nog voldoende aansluit bij de gewijzigde indexeringsmethodiek van het gemeentefonds. Het gemeentefonds wordt sinds 2024 geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp). Een te ruime indexering is gezien vanuit de financiële opgave voor een aantal gemeenten niet wenselijk.

Een indexeringsmethodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor 4GR en gemeenten en voorkomt dat er afhankelijk van het financiële effect in een betreffend jaar discussie kan ontstaan over de gehanteerde methodiek. Iedere indexeringsmethodiek creëert immers per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Het financiële effect moet daarom op de lange termijn worden beschouwd.

Financiële verschillen zijn onderdeel van het jaarlijkse exploitatieresultaat en worden geëgaliseerd door toevoegingen of onttrekkingen aan de algemene reserve van de 4GR en/of terugbetalingen aan gemeenten. Daarover zijn ook beleidsuitgangspunten afgesproken.

Bij wezenlijke financiële verschillen kan indien nodig de begroting incidenteel of structureel worden bijgesteld. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen van de begroting. Het algemeen bestuur is het bevoegde orgaan om hierover besluiten te nemen, al dan niet met zienswijzen van de raden en Staten.

In algemene zin is een indexeringsmethodiek niet geschikt als bezuinigingsinstrument. Het is immers een generiek instrument dat geen rekening houdt met de individuele situatie van een GR. Er wordt bovendien geen relatie gelegd met de doelrealisatie en taakuitvoering die gemeenten van iedere GR verwachten.

Er is per individuele GR een afweging op inhoud, taken en niveau van uitvoering nodig om tot een realistisch lagere bijdrage aan de 4GR te komen. Dit staat los van het proces van indexeren. Een wijziging van de indexeringsmethodiek leidt bovendien niet per definitie tot een lagere bijdrage van gemeenten aan de 4GR.

Evaluatie indexeringsmethodiek

Op basis van de vraagstelling zijn in de evaluatie drie scenario's voor een alternatieve indexeringsmethodiek uitgewerkt en beoordeeld.

Op basis hiervan is de conclusie dat het voortzetten van de huidige methodiek het best passend is. Deze methodiek heeft sinds 2018 aantoonbaar goed gewerkt. Wel kan de methodiek worden aangescherpt op transparantie over de verschillen die optreden zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen. Het gaat om de volgende aanscherpingen:

- a. de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;
- b. indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c. indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt dat terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d. bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kaderstellende afspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kaderstellende bandbreedte blijft.

Het scenario waarin de bbp indexering van het gemeentefonds wordt toegepast op de 4GR blijkt onvoldoende aan te sluiten op de werkelijke kostenontwikkeling van de 4GR. Dat heeft vooral te maken met de afwijkende kostenstructuur van de 4GR (significant grotere looncomponent) en de samenstelling van de bbp-index waarbij bepaalde componenten niet of minder relevant zijn voor de 4GR. Verder betekent de volgtijdelijkheid in het begrotingsproces van 4GR en gemeenten per definitie dat de gehanteerde indexeringscijfers zullen verschillen. Dit scenario leidt daardoor tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

Een ander scenario waarin de indexering van de lonen wordt doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld is te complex en draagt niet bij aan een overzichtelijk begrotingsproces.

De indexeringsmethodiek zal in 2030 opnieuw worden geëvalueerd als onderdeel van de vierde evaluatie van de Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. In de bijeenkomst op 15 april 2026 voor raads- en Statenleden zal de evaluatie indexeringsmethodiek nader worden toegelicht en zijn wij graag bereid uw vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant



VERGADERING ALGEMEEN BESTUUR OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT D.D. 12 MAART 2026

Agendapunt : 2.b

Vertrouwelijk : nee

Onderwerp : Toevoegen onttrekkingscriteria aan de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen en 1e begrotingswijziging 2026

Beslispunten : 1. De uitvoering van Basisgeluid Emissie toe te voegen aan de onttrekkingscriteria van de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen.
2. De 1^e begrotingswijziging 2026 vast te stellen.

Aanleiding

Op 26 juni 2025 heeft het algemeen bestuur de methodiek Tussentijds begrotingswijziging vastgesteld. Met deze methodiek wordt de begroting 2026 bijgesteld op actuele ontwikkelingen. Een van deze ontwikkelingen is dat gemeenten op basis van de Omgevingswet de Basisgeluid Emissie (BGE) moeten vaststellen.

Toelichting

Om op tijd in te kunnen spelen op veranderende wetgeving wordt voorgesteld de BGE toe te voegen aan de onttrekkingscriteria van de bestaande bestemmingsreserve voormalige Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)-middelen. Om de besteding van deze bestemmingsreserve in 2026 uit te kunnen voeren wordt voorgesteld de begroting daarop vast te stellen. Daarnaast zijn er nog andere ontwikkelingen waarvoor een begrotingswijziging aan u wordt voorgelegd.

Beoogd effect

Voorkomen van onrechtmatigheden in de jaarstukken en tijdig voldoen aan ontwikkelingen rondom de Omgevingswet.

Argumenten en onderbouwing (corresponderen met nummering beslispunten)

1.1 Opstellen Basisgeluid Emissie (BGE) verplichting op grond van de Omgevingswet.

Inmiddels is duidelijk dat gemeenten, op grond van de Omgevingswet, een Basisgeluid Emissie (BGE) moeten vaststellen voor lokale wegen met een verkeersintensiteit van 2.500 voertuigen of meer per etmaal. Ook moet volgens de Omgevingswet een geluidsachtgebied bepaald worden. Deze gegevens dienen in het geluidregister geüpload te worden. Gemeenten moeten vervolgens elke vijf jaar controleren of de geluidssituatie niet significant (meer dan 1,5 dB) verslechtert ten opzichte van deze basislijn. Over wanneer een BGE moet zijn vastgesteld, wordt nog een Koninklijk Besluit (KB) genomen; de datum hiervan is nog niet bekend. Er wordt van uitgegaan dat gestart kan worden (eind) 2026 en in 2027 en 2028 met het opstellen van de BGE.



1.2 Er is voldoende ruimte binnen de beschikbare middelen.

In de bestemmingsreserve voormalige ISV-3-middelen, ontvangen vanuit de subsidieregeling Sanering Verkeerslawaaai, voor de 19 deelnemende gemeenten aan de regionale geluidsanering (Eindhoven en Helmond niet) zitten nog voldoende financiële middelen voor de uitvoering van de begeleidende werkzaamheden in het kader van de geluidsanering. De redenen zijn o.a. dat de resterende A-lijst woningen kunnen en worden toegevoegd aan de lopende en nog uit te voeren overige geluidsaneringswoningen.

1.3 Het voorgestelde bestedingsdoel past binnen de vastgestelde kaders van zowel de Provincie Noord Brabant als het doel van het algemeen bestuur.

De resterende gelden kunnen besteed worden binnen het kader van de ISV-systematiek. Voorwaarde hierbij is dat er een directe relatie met geluid wordt gelegd. Dit is ook het geval als de geluidsbelasting op de (niet A-lijst) woningen door andere ingrepen dan gevelmaatregelen wordt verlaagd. Concreet kan gedacht worden aan b.v. B-lijstwoningen, eindmeldingswoningen, verkeersmaatregelen in de vorm van een stiller wegdek.

1.4 Overwegingen ODZOB inzet van de financiële middelen uit het resterende ISV-3 budget.

De BGE's zijn geluid gerelateerd. Met het opstellen van de BGE's worden ook de geluid aandachtgebieden vastgelegd. Daarnaast dient met behulp van de BGE's in een later stadium een nieuwe geluidsaneringslijst onder de Omgevingswet te worden opgesteld. De omvang van de sanering onder de Omgevingswet wordt later duidelijk. Met het opstellen van de BGE's is dus ook een directe link te leggen met de geluidsanering voor gemeenten.

2.1 Vaststellen van de 1^e begrotingswijziging.

Inmiddels zijn er, sinds de vaststelling van de primaire begroting door het algemeen bestuur op 11 september 2025, een aantal ontwikkelingen bekend.

Wij stellen voor de begroting op deze, budgettair neutrale, ontwikkelingen bij te stellen, conform uitwerking in de bijlage "1^e begrotingswijziging 2026". Deze begrotingswijziging heeft enkel betrekking op boekjaar 2026. De structurele componenten worden, waar nodig, verwerkt in de Ontwerpbegroting 2027.

Kanttelingen en onderbouwing (corresponderen met nummering beslispunten)

Niet van toepassing.

Financiën/Personeel

Het effect van de begrotingswijzigingen is in detail uitgewerkt in bijlage "1^e begrotingswijziging 2026" en is budgettair neutraal. De toevoeging van de Basisgeluid Emissie (BGE) is nu geraamd op een inzet van 100 uur per gemeente (19 deelnemers). De uitvoering gaat plaatsvinden in 2026 (3 gemeenten) en in 2027 en 2028 (in beide jaren 8 gemeenten). Dit resulteert in een totaal bedrag van geraamd € 269.400. De stand van de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen per 01-01-2026 was € 1,35 miljoen. Met verwerking van deze onttrekking in het bestedingsplan is het saldo van de bestemmingsreserve per 31-12-2030 € 0,6 miljoen. Deze uitgaven past binnen de beschikbare middelen om te komen tot de afronding van het oorspronkelijke doel.



Vervolg/Communicatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

- 1e begrotingswijziging 2026



Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;
Gezien voorgaand voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Besluit

1. De uitvoering van Basisgeluid Emissie toe te voegen aan de onttrekkingscriteria van de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen.
2. De 1^e begrotingswijziging 2026 vast te stellen.

Zo vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
d.d. 12 maart 2026.

J.C.J. van Bree
voorzitter

F.A.H. Piepers
secretaris



Voorstel 1^e begrotingswijziging 2026

Bijstelling	Omschrijving	Bijstelling lasten	Bijstelling baten
1	Salariskosten ter versterking bedrijfsvoering, personele overhead	€ 150.000	
1	Aframing stelpost € 800.000 ter versterking bedrijfsvoering		€ 150.000
1	Versterking personele overhead, interne herschikking inhuur naar helpdesk	€ 190.000	
1	Versterking personele overhead, interne herschikking inhuur naar helpdesk		€ 190.000
2	Bijstelling bijdrage ODBN Samen Sterk in Brabant	€ -18.333	
2	Bijstelling bijdrage deelnemers Samen Sterk in Brabant		€ -18.333
3	inzet middelen Bestemmingsreserve voormalige ISV-Middelen		€ 161.116
3	Uren t.b.v. saneringen	€ 49.116	
3	Kosten derden BIZOB/ website	€ 6.000	
3	Bijdragen € 230 regeling	€ 14.000	
3	Kosten derden saneringen	€ 92.000	
4	inzet middelen Bestemmingsreserve voormalige ISV-Middelen		€ 41.400
4	Uren t.b.v. Basisgeluid Emissie (BGE)	€ 41.400	
Totaal		€ 524.183	€ 524.183

1. *Herschikken budget Meerjaren ontwikkelaanpak*

Op 19 december 2024 heeft u ingestemd met het bestedingsvoorstel voor het ontwikkelbudget van € 800.000 ten behoeve van de doorontwikkeling van de ODZOB.

Bij het vaststellen van de begroting 2026 is een deel van dit besluit reeds verwerkt in de begroting, met uitzondering van het structurele budget ter versterking van de personele overhead. Met deze wijziging wordt ook dit structurele deel in de begroting verankerd.

2. *Correctie bijdrage Samen Sterk in Brabant (SSiB)*

Op 7 maart 2024 is door het algemeen bestuur ingestemd met de voortzetting van deelname en financiering aan SSiB. Bij het opstellen van de begroting 2026 is uitgegaan van de bijdrage 2025 met daar bovenop een indexering gebaseerd op de kadernota 2026 van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). De geraamde bijdrage kwam daarmee uit op € 406.628. Inmiddels is de kadernota door de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) uitgewerkt in de begroting 2026 en hebben zij de bijdrage voor 2026 naar beneden bijgesteld naar € 388.295. Wij stellen dan ook voor om zowel de bijdrage aan de ODBN als de daarmee samenhangende bijdrage van onze deelnemers te verlagen met € 18.333 zodat de bijdrage aansluit met de begroting van de ODBN.

3. *Inzet middelen vanuit de bestemmingsreserve voormalige ISV-middelen*

Bij het opstellen van de jaarstukken 2023 is een bestemmingsreserve ingesteld waarin de voormalige middelen vanuit de subsidie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)-middelen zijn gestort. Deze middelen hebben als doel om regionale geluid(sanering)-gerelateerde projecten uit te voeren. Het bestedingsplan van deze reserve was nog niet opgenomen in de primaire begroting 2026.

Voorgesteld wordt deze alsnog vast te stellen, en daarin de uitbereiding met het bestedingsdoel voor het uitvoeren van Basisgeluid Emissie te verwerken. Voor 2026 betreft de Basisgeluid Emissie een bedrag van geraamd € 41.400.



OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

Wij stellen dan ook voor de begroting 2026 conform het bestedingsplan bij te stellen door onze begroting op te hogen met de voor 2026 geprognosticeerde kosten groot € 202.516 en daar tegenover een onttrekking te ramen uit de bestemmingsreserve Voormalige ISV-middelen.

Het bestedingsplan voor de jaren 2027 en verder zal worden opgenomen in de ontwerpbegroting 2027.

Jaar	saldo begin jaar	Begeleiding coördinatie (255 uren pj)	Uren project A- lijst woningen	uren voor UAV/ Sanering OW/ ontwikkelingen	Uitkering 230 euro regeling **	Externe kosten (aannmer/ BIZOB/website)	externe kosten overig	Kosten uren voor de BGE (100 uur per gemeente)	aantal gemeenten BGE	Totale onttrekking	eindsaldo
2026	€ 1.350.088	€ 35.190	€ 7.176	€ 6.750	€ 14.000	€ 97.000	€ 1.000	€ 41.400	3	€ 202.516	€ 1.147.572
2027	€ 1.147.572	€ 35.700	€ 4.200	€ 14.000	€ 14.000	€ 5.000	€ 1.000	€ 112.000	8	€ 185.900	€ 961.672
2028	€ 961.672	€ 36.975	€ -	€ 14.500	€ 14.000	€ 5.000	€ 1.000	€ 116.000	8	€ 187.475	€ 774.197
2029	€ 774.197	€ 38.250	€ -	€ 15.000	€ 10.000	€ 5.000	€ 1.000	€ -	0	€ 69.250	€ 704.947
2030	€ 704.947	€ 39.525	€ -	€ 15.500	€ 10.000	€ 5.000	€ 1.000	€ -	0	€ 71.025	€ 633.922



VERGADERING ALGEMEEN BESTUUR OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT D.D. 12 MAART 2026

Agendapunt	: 3.a
Vertrouwelijk	: nee
Onderwerp	: Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak september-december 2025 (Eindrapportage V3)

Kennisnemen van

De derde voortgangsrapportage in het kader van de Meerjaren ontwikkelaanpak.

Aanleiding

Om invulling te kunnen geven aan de Meerjarenvisie en om de ODZOB robuust te kunnen blijven houden naar de toekomst toe, heeft het AB 19 december 2024 besloten om extra te investeren middels een Meerjaren ontwikkelaanpak. In deze aanpak is aangegeven om de voortgang van de ontwikkelopgaven per jaarschijf transparant aan te geven. Dit gebeurt driemaal per jaar (om de vier maanden).

De bijgevoegde rapportage betreft de voortgang op de opgaven over de derde en laatste periode (september-december 2025). Daarnaast is een overzicht van de resultaten van de opgaven 2025 toegevoegd.

De Meerjaren ontwikkelaanpak is in 3 programma's opgebouwd. We verantwoorden over de voortgang van de ontwikkelopgaven per programma:

1. Collectieve Taken Programma
2. Kwaliteitsverbetering Operationele Taken (ROK)
3. Bedrijfsvoering en Organisatieontwikkeling.

Kernboodschap

- Sturing op afronden éénjarige projecten heeft effect gehad. Er is een beperkte uitloop van éénjarige projecten naar Q1 2026 en binnen het maximum van 5% van het budget.
- Realisatie is binnen begrote budget gebleven. De 10% overprogrammering heeft niet geleid tot budgetoverschrijding.
- Er zijn mooie resultaten geboekt, welke:
 - de robuustheid van de ODZOB blijvend verstevigen
 - een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelen van Meerjarenvisie, namelijk fundament op orde, in samenhang en regionaal platform.
- Met goede voorbereiding is er direct een goede start gemaakt met jaarschijf 2026.



Toelichting

De financiële verantwoording over de Meerjaren ontwikkelaanpak zal worden meegenomen in de jaarrekening 2025.

Vervolg/Communicatie

De voortgang op de opgaven is besproken met het GPO.

Bijlagen

- Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak september-december 2025 V3
- Overzicht opgeleverde resultaten opgaven 2025 Meerjaren ontwikkelaanpak

VOORTGANGSRAPPORTAGE MEERJAREN ONTWIKKELAANPAK september-december 2025 V3



Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak 2025-V3

september-december 2025

In opdracht van

Directie

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Postbus 8035

5601 KA Eindhoven

Auteur

N. Jonkergouw, M. Verkoelen, J. Bauwens

Projectnummer

Datum

2-2-2026

Status

definitief

1. Voortgangsrapportage Meerjaren ontwikkelaanpak 2025-V3 september-december 2025

Inleiding

Om invulling te kunnen geven aan de Meerjarenvisie en om de ODZOB robuust te kunnen blijven houden naar de toekomst toe, heeft het AB 19 december 2024 besloten om extra te investeren middels een Meerjaren ontwikkelaanpak.

De Meerjaren ontwikkelaanpak is programmatisch opgebouwd. Om eenduidigheid te houden is de voortgangsrapportage op dezelfde wijze opgebouwd.

We verantwoorden over de voortgang van de ontwikkelopgaven binnen de programma's:

1. Collectief Taken Programma.
2. Kwaliteitsverbetering Operationele Taken (ROK).
3. Bedrijfsvoering en Organisatieontwikkeling.

Bij de programmering is een aantal kaders gesteld:

- Er is maximaal 10% van het budget beschikbaar voor overprogrammering;
- Eénjarige opgaven lopen in principe niet door naar het volgende jaar. In de voortgang houden we rekening met maximaal 5% van het budget;
- Er wordt geprioriteerd vanuit een priopakket.

In deze aanpak is aangegeven om de voortgang van de ontwikkelopgaven per jaarschijf transparant aan te geven. Dit gebeurt driemaal per jaar (om de vier maanden).

Management By Exception (MBE)

Alleen wanneer ontwikkelopgaven daartoe aanleiding geven, lichten we dit toe op programmaniveau. In dit voortgangsrapport worden ook de verschillen in geplande en gerealiseerde uren in kaart gebracht. Daarmee wordt het mogelijk om per programma aan te kunnen geven of we voor wat betreft de planning op koers zitten of dat er bijgestuurd moet worden en keuzes moeten worden gemaakt. Dit komt terug in de voorgestelde stuurmaatregelen per programma. De bijlage bevat het totaaloverzicht van de opgaven.

Samenvattende bevindingen algemeen

Bij de eerste rapportage lag het accent op het inregelen van de opstart van de MJOA en de projecten voor 2025. Er zijn een aantal managementmaatregelen genomen om de opstart te stroomlijnen, waaronder het opstellen van een ontwikkelkalender.

Bij de tweede rapportage lag het accent op het bijsturen van de voortgang en het zorgen voor tijdig afronden van projecten. Hierop zijn managementmaatregelen getroffen, om dit te kunnen bewerkstelligen.

Deze rapportage betreft de voortgang op de opgaven over de derde periode (september tot en met december 2025). Het accent ligt op afronding van jaarschijf 2025, als opstap naar 2026. Daarmee heeft het rapport twee doelen, inzicht in het laatste kwartaal en inzicht in de realisatie in het gehele jaar 2025.

Overzicht oplevering Meerjarenopgaven (in powerpoint)

In een aparte bijlage zijn de resultaten uit jaarschijf 2025 per opgave beschreven: naam en doel opgave, beoogd resultaat, effect op de leefomgeving en werkvloer en afronding project en vervolg.

Constateringen 3^e periode

Per programma zijn de volgende hoofdpunten te benoemen:

- Programma Collectieve Taken
 - Op programmaniveau is er binnen de begrote uren gebleven en heeft de overprogrammering niet geleid tot budgetoverschrijding. De financiële verantwoording is in de jaarrekening 2025 terug te vinden;
 - De sturingsmaatregelen op afronding van éénjarige projecten zijn ingezet. Slechts twee éénjarige opgaven worden vertraagd opgeleverd (zie tabel), maar dat leidt niet tot overschrijding van het maximum van 5% van het budget uitloop.
 - Twee meerjarige opgaven hebben een MBE-aanduiding gekregen, omdat de voortgang vertraagd is c.q. er een tekort aan budget is. Er zijn/worden op opgaveniveau maatregelen getroffen voor 2026. Er is op programmaniveau

altherheid in 2026 nodig gezien het belang van deze twee opgaven (zie tabel), maar vooralsnog geen specifieke sturingsmaatregelen op programmaniveau.

- **Kwaliteitsverbetering Operationele taken**
 - Het programma is binnen de beschikbare budget uren gebleven er is geen sprake van budgetoverschrijding.
 - Alle eenjarige projecten zijn afgerond. Voor 2 eenjarige projecten worden de resultaten de eerste maand 2026 nog voor besluitvorming intern voorgelegd aan de directie. Dit betreft zeer beperkte inzet en leidt niet tot overschrijding van de 5% uitloop naar 2026.
 - Er zijn geen meerjarige Projecten met een MBE-aanduiding voor dit programma. Enkele inhoudelijke aandachtspunten kunnen binnen de eerste voortgangperiode van 2026 worden opgepakt.
- **Programma Bedrijfsvoering**
 - Het programma is ruim binnen de beschikbare budget uren gebleven er is geen sprake van budgetoverschrijding (daarbij wel de opmerking dat de medewerkers bedrijfsvoering in 2025 nog niet consequent hun uren op een opgave registreren).
 - Van de 11 eenjarige opgaven zijn er 5 afgerond. De beoogde versnelling was niet mogelijk vanwege het afronden van het financiële jaar en het voorbereiden op het nieuwe tijdschrijven. Dit heeft echter geen gevolg voor de jaarprogrammering voor 2026 in capaciteit (5% doorloop).
 - Daarnaast zijn er 5 eenjarige opgaven met IBP-subsidie. Daarvan is al eerder aangegeven dat vanwege de late toekenning de subsidie doorloopt naar maart 2026. Deze opgaven mogen dus in Q1 doorlopen binnen de nog beschikbare uren. Dit heeft geen consequenties voor 5% doorloop.
 - Twee meerjarige (ICT) opgaven hebben een MBE-aanduiding gekregen. Daar is vertraging opgelopen door een aanbestedingstraject voor het digitaal samenwerken, het opbouwen van expertise voor het Activiteitengericht werken. Daarnaast zijn beide opgaveleiders in het laatste kwartaal ingezet op de ontwikkeling van het nieuwe tijdschrijven. In de stuurgroep van de 5 ICT-sporen worden de prioriteiten en voortgang in samenhang gezien.

Genomen sturingsmaatregelen in 2025 en vervolg in 2026

De voorgestelde sturingsmaatregelen in de tweede rapportage zijn doorgevoerd en hebben effect gehad richting 2026.

Programmering 2025 en gevolgen voor programmering 2026

1. Door de actieve houding en oplossingsgerichtheid van opgaveleider en sponsor (opdrachtgever/clustermanager) is er veel uitloop voorkomen. Op opgaven met veel indicatoren op 'rood' is extra sturing geweest door management. Daarbij lag de nadruk op de projecten uit het programma Kwaliteitsprogramma Operationele Taken, omdat hier extra op geïnvesteerd is. Daarbij is door de programma-eigenaar erop toegezien dat er extra inzet is gepleegd. Daardoor is de uitloop naar 2026 binnen de kaders gebleven en zijn er geen extra maatregelen nodig.
2. Voor bedrijfsvoering (BV) was dit het eerste jaar van projectmatig werken. Hoewel een aantal opgaven niet binnen het jaar is afgerond is gebleken dat dit in de bedrijfsvoeringsteams kan worden opgevangen. Door de ervaring in 2025 is de programmering 2026 zorgvuldiger verlopen en zijn alleen nog BV-opgaven opgenomen die teamoverstijgend zijn.
3. In december van 2025 is de bemensing van de opgaven in 2026 (sponsor en opgaveleider) geregeld. De PSU's 2026 hebben daardoor in de eerste werkweek van januari plaatsgevonden, zodat vanaf het begin van het jaar direct gestart kan worden.

Competenties

4. Er is in december 2025 extra aandacht geweest voor het adequaat koppelen van opgaveleiders aan de opgaven. In de PSU's 2026 is expliciet aandacht besteed aan omgevingsmanagement, krachtenveld en besluitvormingsprocessen. Daardoor zullen aan de voorkant procesmatige risico's op vertraging in de opgaves zoveel mogelijk worden herkend en daarop wordt vervolgens geanticipeerd. Aandacht voor competentieontwikkeling van opgaveleiders en sponsoren blijft van belang in 2026.

Governance van de Meerjaren ontwikkelaanpak

5. Het MT heeft in de 2^e en 3^e periode in een aanvullend management-traject ervaring opgedaan om aansturing binnen de organisatie te professionaliseren. In dit traject heeft het MT de opgaven geduid, welke bijzondere aandacht behoeven. Binnen portfoliomanagement zijn dat de opgaven met een MBE-duiding. Hiermee werd de managementsturing met het portfoliomanagement verbonden, zo werd de benodigde organisatieontwikkeling krachtiger. In 2026 wordt dit voortgezet.
6. Bij constatering dat budget is overgebleven, is er een afweegmoment voor herbestemming in 2026.
7. Voor het jaar 2026 is een jaar/werkplan portfoliomanagement geschreven, zodat het opstarten van nieuwe opgaven, bewaken van de voortgang en programmeren van 2027 op gestructureerde wijze gaat plaatsvinden. Het bevat een beschrijving van de taken en rollen, werkzaamheden en een jaarplanning. Hierdoor is ook meer grip en sturing voor de programma-eigenaar. Het programmaeigenaarschap zal in 2026 sterker zijn doordat het DT vanaf maart voltallig zal zijn.
8. In 2025 is het AB in haar rol meegenomen in de voortgang en/of besluitvorming van individuele opgaven. Dit betreft de opgaven uit de MJOA:
 - o Het vervolg van het Regionaal meetnet
 - o De wijziging van de financieringssystematiek
 - o Het data gedreven werken bij de ODZOB
 - o De integrale aanpak ZZS
 - o Het Versnellen van de vergunningverlening middenspanninghuisjes
 - o Gezondheid in omgevingsplannen, samenwerking met de GGD
 - o Stand van zaken business cases

Nazorg

9. Bij een deel van de opgaven is na oplevering/afronding nog een vervolg nodig, hiervoor heeft elke opgaveleider een overdrachtsdocument ingevuld. Hiermee wordt de opgave overgedragen aan de lijn(manager) en blijven de resultaten van de opgaven beschikbaar.

Conclusies eerste uitvoeringsjaar Meerjaren ontwikkelaanpak 2025

In totaal zijn 49 opgaven waarvan 28 eenjarig en 21 meerjarig opgaven opgestart in 2025. Ruim driekwart van de eenjarige opgaven zijn per eind 2025 afgerond. Als we hierop aansluitend in ogenschouw nemen dat de opgaven in 2025:

- Eind februari of in maart zijn gestart met een PSU;
- Met enkel een titel (de scope/afbakening van de opgaven was veelal onduidelijk);
- Bij bedrijfsvoering nauwelijks ervaring was met opgaven;
- We een geheel nieuwe methodiek hebben geïntroduceerd;
- Meeste eenjarige opgaven die uitlopen verwachten in Q1 2026 te kunnen afronden.

Dan worden nagenoeg alle eenjarige opgaven binnen 1 jaar afgerond en is er binnen het kader van maximaal 5% uitloop naar 2026 gebleven.

Het eerste jaar van de Meerjaren ontwikkelaanpak is daarmee succesvol afgesloten.

Bijlage 1 Overzicht voortgang opgaven per programma

De Meerjaren ontwikkelaanpak is programmatisch opgebouwd. Om eenduidigheid te houden is de voortgangsrapportage op dezelfde wijze opgebouwd.

We verantwoorden over de voortgang van de ontwikkelopgaven binnen de programma's:

1. Collectief Taken Programma.
2. Kwaliteitsverbetering Operationele Taken (ROK).
3. Bedrijfsvoering en Organisatieontwikkeling.

Per bovengenoemd programma is een totaaloverzicht van de voortgang van de ontwikkel-opgaven opgenomen. Voor iedere ontwikkelopgave is bij de opgaveleiders een stoplichten-rapport uitgevraagd. Daarin wordt de voortgang op hoofdlijn aangegeven met betrekking tot:

1. Budgetruimte	Toereikend	Krap	Tekort
2. Voortgang	Op schema	Niet op schema, planning haalbaar	Planning niet haalbaar
3. Risico	Laag	Gemiddeld	Hoog
4. Scope	Binnen geplande grens		Buiten geplande grens
5. Samenwerking binnen en buiten de ODZOB	Goed	Voldoende	Zorgelijk

Tevens wordt per opgave aangegeven of deze volgens planning is afgerond.

Management By Exception (MBE)

Indien het stoplichtenrapport per ontwikkelopgave daartoe aanleiding geeft, wordt er een analyse gedaan en constatering en leiden waar nodig tot stuurmaatregelen.

In onderstaand overzicht zijn alle opgaven per programma opgenomen. De stoplichten zijn een momentopname en zijn de inschatting van opgaveleider en sponsor (manager).

Totaal tabel

totaal tabel

Opgave	Budget ruimte	Voortgang	Risico's	Scope ontwikkeling	Samenwerking	een- of meerjarige e/m	gereg/ln	mbe/ ja/ nee
Programma collectieve taken								
Gezondheid: samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (advisering)						m	nee, doorloop in 2026	nee
Gezondheid: deelname regio aan SLA schone lucht akkoord						m	nee, doorloop in 2026	nee
Gezondheid: cumulatieve geur uitvoeren verplichting geurbronnen inventariseren						e	nee, beleidsregel gereed, impactanalyse verstraagd (juni 2026)	ja
Gezondheid: ZZS integraal projectvoorstel (Pilot, Inventarisatie, toezichtspoor, try-outs i.h.k.v. VTH IBP)						m	nee, doorloop in 2026	ja
Gezondheid: Uniforme aanpak BGE (Basis Geluid Emissies)						e	ja, product gereed, vervolg: wachten op landelijke besluitvorming	nee
Gezondheid: Ontwikkelen Format voor geluidmetingen						e	ja, product gereed, vervolg: aanbieden aan gemeenten	nee
Bijdrage aan RES (regionale energie strategie), energietransitie						m	nee, doorloop in 2026	nee
Sturen op bodem (Nationaal programma, KRW, beleidsverankering in gemeenten, try-outs i.h.k.v. VTH IBP)						m	nee, doorloop in 2026	nee
Kennisontwikkeling en beleids ondersteuning circulaire economie						e	nee, was voorzien dat het uitliep, nieuwe PID 2026: 100 uur	nee
EPBD richtlijn volgen voor toezicht m.b.t. Bouwen en Isolatie						e	ja, product gereed, vervolg: wachten op landelijk besluitvorming	nee
Stikstof in uitvoering VTH: anticiperen op landelijk beleid en juridische ontwikkeling						m	nee, doorloop in 2026	nee
Regionaal meetnet 1						m	nee, doorloop in 2026	nee
Professionaliseren programma en portfolio-ontwikkeling beleidscyclus Big 8 gedachte (vanuit IBP)						e	ja	nee
Ontwikkeling basisnet/actualisatie PGS						-	is lijnpgave	nee
Programmanagement omgevingswet nazorg-doorontwikkeling (regionaal/provinciaal/landelijke samenwerking)						m	ja, programma Ow eindigt per 2026	nee
Interventieteam Nazorg Omgevingswet						e	ja, gaat naar de lijn	nee
Project SPRONG: Regionale omgevingsplannen en collectief opstellen toepasbare regels						m	nee, doorloop in 2026	nee
Uitvoeringsbeleid Intrekken agrarische vergunningen						e	ja, product gereed, vervolg: besluitvorming	nee
116 Middenspanningsstroomhuisjes						e	ja, product gereed, vervolg: besluitvorming	nee
Programma Kwaliteitsverbetering operationele taken (ROK)								
Systematisch toepassen LMA borgen in werkprocessen Toezicht (vanuit IBP)						e	ja, besluitvorming DT Q1 2026	nee
Regionale naleefstrategie op- en vaststellen						e	ja, besluitvorming DT Q1 2026	nee
Landelijke vergunningenstrategie implementeren						e	ja	nee
Structurele samenwerking en afstemming met andere overheden en partners faciliteren						m	nee, doorloop in 2026	nee
Ketentoezicht doorontwikkelen						m	nee, doorloop in 2026	nee
Monitoringstool ontwerpen en implementeren m.b.t. effectiviteit VTH-inzet						m	nee, doorloop in 2026	nee
Ontwikkeltraject VTH agrarisch uitvoeren (taskforce: gezamenlijk beeld, strategie, gedrag/houding)						e	ja	nee
Programma Bedrijfsvoering								
Spoor digitaal samenwerken						m	nee, doorloop in 2026	ja
Spoor Activiteit (MBA) gericht werken						m	nee, doorloop in 2026	ja
Spoor werkende processen						m	nee, doorloop in 2026	nee
Spoor informatie-fundament						m	nee, doorloop in 2026	nee
Spoor Samenwerking digitaal werken 3OD's						e	ja	nee
Communicatie met burgers: Invoeren WOO + procesinrichting (+handhavingsbeschikking vanuit IBP)						e	nee, wordt lijnpgave	nee
Communicatie met burgers: Invoeren WMEBV (+ handhavingsbeschikking vanuit IBP)						m	nee, doorloop in 2026	nee
Beveiliging: BIO 2.0/NIS 2/AVG (implementatie, ISMS, borging) ten behoeve van ENSIA audits						e	ja, overdracht naar de lijn	nee
Talent Ontwikkelprogramma (TOP)						m	nee, doorloop in 2026	nee
RIE/ARBO Arboplan, inventarisaties per team en werkinstructies ontwerpen en implementeren						e	nee, in Q1 2026 (lijn)	nee
Loopbaanperspectief voor personeel (2025-2026)						m	nee, wordt lijnpgave	nee
Digitale HR oplossingen ontwerpen en implementeren (AFAS)						e	ja, besluitvorming DT Q1 2026	nee
SPP methodiek						e	nee, overdracht naar de lijn	nee
Onboarding nieuwe medewerkers						e	ja	nee
Vitaliteitsbeleid						e	nee, in Q1 2026 (lijn)	nee
Doelgroepenbeleid						e	nee, in Q1 2026 (lijn)	nee
Implementatie Kwaliteitscriteria 3.0 taakgebieden en werkprocescriteria (vanuit zelfevaluatie IBP)						IBP	nee, in Q1 2026 afronden	nee
Actualisatie Integriteitsbeleid en uitvoeren ontwikkeltraject omgangsvormen						e	ja, nog communicatie in Q1	nee
Team Handhaving operationeel en ingericht (organisatorisch, werkproces, samenwerking)						e	ja, wordt lijnpgave	nee
Financial Control Versterking (Aanbesteding, Contractbeheer, Procuratie, VIC, managementletter)						m	nee, vervolg in 2026	nee
Waardegericht werken: horizontale verantwoording-herontwerp P&C-doelenboom KPI's-risicomanagement (NIS2) (vanuit IBP)						IBP	nee, in Q1 2026 afronden	nee
Waardegericht werken: nieuwe financieringsmethodiek-systematiek (vanuit IBP)						IBP	ja, vervolg in de lijn	nee
Waardegericht werken: opstellen gedragscode onafhankelijk adviseren (bevoegd gezag: ambtelijke-bestuurlijke betrekking) (vanuit IBP)						IBP	nee, in Q1 2026 afronden	nee
Dienstenaanbod: uniformering werkspraken deelnemers-dienstenaanbod PDC-afspraken frontoffice functies-DVO (vanuit IBP)						IBP	nee, in Q1 2026 afronden	nee

Bijlage 2 Oplevering Meerjaren-opgaven 2025

Is een separate bijlage behorend bij deze rapportage.

Opgaven

Meerjarenontwikkelaanpak

2025





2025 was het eerste jaar waarin we aan de slag gingen met de Meerjarenontwikkelaanpak (MJA). In dat jaar hebben we u meegenomen in de voortgang: via de rapportages vooral in het proces, en via de GPO-specials meer op de inhoud.

Met dit boekje brengen we alles samen. Om u een beter beeld te geven van de verschillende opgaven, hebben we de projecten gebundeld en de opgaveleiders gevraagd kort toe te lichten wat het doel is, welk resultaat is behaald en hoe het project eventueel wordt voortgezet.

We hopen u hiermee meer gevoel te geven bij de opgaven en bij het werk dat onze collega's het afgelopen jaar met veel inzet hebben verricht.



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven collectief
programma

Naam project: Gezondheid samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (advisering)

Doel:

Gezondheid een volwaardiger plaats geven in de belangenafweging van besluitvorming.

Beoogde resultaat:

De motivatie van pilot omgevingsplannen verbeteren, zodat er een transparantere en vollediger afweging plaatsvindt.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het brengt gemeenten bewustwording van gezondheidseffecten van ruimtelijke keuzes en maakt dat burgers kennis hebben van het woon- en leefklimaat van hun toekomstige woning of kinderopvang

Is het project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Nee, het is een meerjarig project en loopt in 2026 door. De uitvoering en evaluatie van de pilotplannen vindt in 2026 plaats.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Deelname regio aan schone lucht akkoord (SLA)

Doel:

Versterken van de regionale samenwerking SLA en – in algemene zin – samenwerking op luchtkwaliteit i.r.t. gezondheid

Beoogde resultaat:

Deze 2 jarige ontwikkelopgave bestaat uit 3 deelprojecten.

1. De voortzetting en versterking van de regionale werkgroep SLA;
2. Het als regio bijdragen aan een SLA project van Eindhoven en ODZOB m.b.t. het scherper vergunnen vanuit toezicht;
3. Het uitvoeren van een casus waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe meetresultaten (van het regionaal meetnet) kunnen worden benut bij lokale maatregelen.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Een goede onderlinge samenwerking draagt bij aan kwaliteit van regionaal en lokaal beleid en aanpak op gebied van luchtkwaliteit.

Beter inzicht hoe invulling kan worden gegeven aan scherper vergunnen.

Beter inzicht hoe meetresultaten benut kunnen worden bij lokaal beleid en maatregelen.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Project loopt door in 2026 m.b.t. de deelprojecten 1 en 3; deelproject 3 start in voorjaar 2026.

Deelproject 2 is in december 2025 afgerond. In de lijn – de reguliere samenwerking tussen Eindhoven en ODZOB - wordt aanpak scherper vergunnen verder uitgewerkt (gericht op verlaging industriële emissies).



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Gezondheid cumulatie geur uitvoeren verplichting geurbronnen inventariseren

Doel:

Invulling geven aan de verplichting uit de Omgevingswet om geurbronnen gezamenlijk te beoordelen.

Beoogde resultaat:

Een regionaal uniforme en pragmatische handelwijze bij het gezamenlijk bepalen van de geur van diverse bronnen opleveren en implementeren.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

De totale geurbelasting op gevoelige gebouwen zal langzaam afnemen. Voor de werkvloer geeft het handvaten hoe om te gaan met deze extra toets.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is in die zin afgerond dat een uniform toetsingskader is opgesteld. De implementatie is lopende, en zal nog doorlopen in 2026.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Gezondheid: ZZS integraal projectvoorstel (Pilot, Inventarisatie, toezichtspoor, try-outs i.h.k.v. VTH IBP)

Doel:

Inzicht bij bedrijven vergroten en het ZZS-proces duurzaam borgen in Regionaal Operationaal Kader (ROK), inclusief een datakwaliteits-efficiëntieslag.

Beoogde resultaat:

Vergroten van inzicht in ZZS-gebruik in de regio; duidelijke positionering van het thema binnen de organisatie; bewustwording bij bestuurders over hun rol en invloed; bewustwording bij bedrijven over wettelijke plichten rond ZZS en VRP's.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Meer bewustwording bij bedrijven over ZZS-gebruik, de gezondheids- en milieuschade en manieren om gebruik en emissies te voorkomen. Intern leidt het tot meer kennis en tot duurzame borging van ZZS in de dagelijkse werkprocessen.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Nee, het project loopt tot eind 2026. Vervolgstappen zijn: het opstellen van een meerjarenplan met handelingsperspectief, het verder ontwikkelen van de ZZS-database, en het implementeren van de werkinstructies voor ZZS en VRP's binnen toezicht en vergunningverlening.



**Resultaten
opgaven
2025**

Uniforme aanpak BGE (Basis Geluid Emissies)

Doel:

Het doel van het project is 2 tweeledig: Kennisopbouw en een regionaal uniform format ontwikkelen aanpak BGE voor de gemeenten/ ODZOB voor het opstellen, vaststellen en monitoren met de informatie die momenteel beschikbaar is.

Beoogde resultaat:

De beoogde resultaten zijn:

- Kennis en ervaring opdoen met het opstellen van een BGE en monitoring
- Gemeenten informeren over BGE en de monitoring
- Opstellen van een uniform format met stappenplannen voor de BGE en monitoring

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Dit project draagt bij aan een verplichte invulling van de leefomgeving vanuit de Omgevingswet. Het opstellen van de BGE en de monitoring is in de Omgevingswet opgenomen voor iedere gemeente. Daarnaast wordt een BGE ook gebruikt om het geluidaanachtsgebied voor wegen en (nieuwe) geluidsaneringsvoorraad (onder de omgevingswet) te bepalen. Het opstellen en monitoring van BGE's kost tijd en vergt samenwerking. Na het vaststellen van een BGE zal er op een op vergelijkbare wijze getoetst worden in de geluidaanachtsgebieden.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project kan niet geheel afgerond worden, er dient nog een Koninklijk Besluit (KB) genomen te worden. Ook niet alle (landelijke) formats en gegevens zijn al beschikbaar gesteld. Deze informatie dient later in een uniform format verwerkt te worden.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Ontwikkelen Format voor geluidmetingen

Doel:

Een betere inzage krijgen in de impact van een evenement op locatie en dan vooral over geluidhinder, met als doel beter te kunnen adviseren op locaties en de frequentie van te organiseren evenementen.

Beoogde resultaat:

Op basis van een gevalideerde werkmethode zijn er nu voor 5 verschillende locaties adviesdocumenten opgesteld die gebruikt kunnen gaan worden als input voor locatieprofielen.

Daarnaast is de werkwijze beschreven, die gebruikt gaat worden bij de uitvraag naar de overige deelnemers. Hierbij wordt in 2026 een nadere toelichting gegeven over het product en de toepassing ervan.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

De impact van een evenement op de omgeving is belangrijk om te beschouwen, bij het opstellen van nieuw beleid en of een vastgesteld locatieprofiel. Door de ontwikkelde methode is er een meetbare exercitie zodat er een onderbouwde beschouwing kan worden uitgevoerd.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Door het project is de meetexercitie voldoende ontwikkeld, zodat deze werkwijze geïmplementeerd kan worden voor overige locaties. Als de wens er vanuit de gemeente is, kan een onderzoek worden gedaan.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Bijdragen aan RES (Regionale Energie Strategie, energietransitie)

Doel:

Het inbrengen van de expertise van de ODZOB bij de RES en het borgen van de uitvoering van VTH-taken die voortkomen uit klimaatakkoord en RES.

Beoogde resultaat:

Er is kennis gedeeld en afgestemd met meerdere teams (o.a. duurzaamheid, groen, externe veiligheid, bodem, erfgoed) n.a.v. ontwikkelingen RES. Deze kennis kwam o.a. ook uit uitwisseling met andere omgevingsdiensten. Er is een voorstel gemaakt voor een kennisdeelsessie met gemeenten in 2026 over aanpakken gericht op verduurzaming van utiliteitsgebouwen buiten de bedrijventerreinen. Er is kennis gedeeld binnen de RES over het energietoezicht bij bedrijven door de ODZOB.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

De ODZOB draagt door het toezicht op de energiebesparingsplicht direct bij aan energiebesparing en CO2 reductie door bedrijven. Omdat er in de transitie naar een duurzamer energiesysteem nieuwe en andere technieken worden toegepast zoals waterstof, batterijen, methanol, ammoniak, vraagt dit om expertise vanuit de ODZOB. Deze technieken vormen nieuwe risicobronnen en scenario's die nog niet altijd zijn afgedekt met wetgeving, normen en de uitvoeringspraktijk.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Bijdragen aan de RES loopt door in 2026. In 2026 wordt een RES 2.0 opgesteld. Door de aanhoudende netcongestie zal de nadruk nog meer komen te liggen op energiebesparing, energieopslagsystemen, sturing op de momenten van energieverbruik, nieuwe energiedragers en hoe we daar vanuit de taken van de ODZOB aan kunnen bijdragen.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Sturen op bodem, bodemregels omgevingsplan regio

Doel:

- Opleveren bodemregels voor de regio
- Overige doelen: NAZCA/BRO implementatie, grondwateronttrekking en lozing kennisdeling

Beoogde resultaat:

- Bodemregels aanleveren voor gemeenten, waarbij de eerste focus is om de bruidsschatregels om te zetten naar definitieve bodemregels. Aanvullende regels op basis van locatie specifieke omstandigheden.
- Nazca en BRO geïntroduceerd
- Pilot grondwateronttrekkingen
- Kennisdeling in de regio

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

- Bodemregels die afgestemd zijn op regio en gemeente, zodat er sprake is van een level-playing field.
- Uitvoeringsafspraken maken met waterschappen en gemeenten

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Nee, in samenwerking met andere OD's en het SPRONG-project geven we hier nadere invulling aan. We zetten de kennisdeling voort met regio en andere ketenpartners.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Kennisontwikkeling en beleidsondersteuning circulaire economie (CE)

Doel:

CE opnemen in VTH-taken bij gemeentelijke bedrijven en onderzoeken hoe wij gemeenten kunnen ondersteunen bij de uitvoering van hun taken op gebied van CE

Beoogde resultaat:

Gemeenten laten aanhaken op het provinciale plan van aanpak zodat de ODZOB tijdig voorbereid is om de taken op het gebied van CE uit te voeren. Daarnaast kan de ODZOB door advisering bijdragen aan waar bij de gemeenten een behoefte ligt. Hiervoor wordt een aantal keuzes voorgelegd aan het algemeen bestuur.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer?

Bijdragen aan de landelijke doelstellingen voor CE, namelijk 100% circulair in 2050. Dit gaan we doen door o.a. sturing op grondstoffenreductie, afvalpreventie, hoogwaardige verwerking en einde-afval beoordelingen. Ook kunnen knelpunten voor circulair ondernemen bij bedrijven worden gesignaleerd en doorverwezen worden naar CE-experts.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Gemeenten moeten uiterlijk in 2030 het thema CE in hun opdrachten aan de ODZOB meegeven. Vanuit de provincie loopt er al een plan van aanpak dat hier invulling aan geeft. De wens is dat in 2026 de gemeenten Eindhoven en Helmond hierop aanhaken en de overige gemeenten in 2027.



Resultaten opgaven 2025

Naam project: EPBD richtlijn volgen voor toezicht m.b.t. Bouwen en Isolatie

Doel:

Tijdig kennis vergaren over de EPBD IV (richtlijn energieprestatie gebouwen) en de gevolgen voor de ODZOB, gemeenten en bedrijven. Hierdoor kunnen we anticiperen op toekomstige regelgeving, gemeenten informeren en adviseren, en interne processen voorbereiden. Dit voorkomt achterstand en versterkt de rol van de ODZOB als kennispartner bij de energietransitie.

Beoogde resultaat:

Een interne memo voor de ODZOB met een analyse van EPBD IV en implicaties voor onze werkzaamheden. Daarnaast wordt externe communicatie ontwikkeld om gemeenten en provincie tijdig te informeren. En er komt een informatieoverzicht en een notitie over onze aanpak, zodat kennisdeling en samenwerking met Brabantse omgevingsdiensten en gemeenten wordt versterkt.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het project vergroot kennis over nieuwe Europese energie-eisen en bereidt de ODZOB voor op mogelijke veranderingen in toezicht en advies. Het kan leiden tot nieuwe adviestaken en kennisdeling tussen teams. Op de werkvloer zorgt het vooral voor bewustwording en interne afstemming, met als doel tijdig inspelen op toekomstige regelgeving.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In principe is alles afgerond. We wachten met het informeren van de deelnemers tot de tweede tranche wijzigingen bekend zijn. Op die manier worden de deelnemers in één keer volledig geïnformeerd.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Stikstof in uitvoering VTH

Doel:

Anticiperen op landelijk en provinciaal beleid m.b.t. het thema stikstof en de daarvoor benodigde wijzigingen van de uitvoering van integrale VTHA taken doorvoeren.

Beoogde resultaat:

- Adequate uitvoering van de VTH taken op basis van het actuele handelingsperspectief
- Informatievoorziening intern voor VTH medewerkers
- Informatievoorziening extern aan gemeenten (deelnemers) en adviseurs
- Streven naar level playing field op de uitvoering door samenwerking tussen de Brabantse omgevingsdiensten

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Een zorgvuldige invulling van de VTH taken –vergunningverlening, toezicht, handhaving- moet leiden tot het borgen van een goede balans tussen bedrijfseconomische ontwikkeling en bescherming van natuurbelangen. Dit alles binnen telkens veranderende (beleids)kaders.

In deze ontwikkelopgave werken we hier aan met de interne adviesgroep Stikstof, extern door een goede afstemming en samenwerking met de andere omgevingsdiensten.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Gezien de actuele ontwikkelingen van het thema stikstof in beleid en jurisprudentie, wordt de ontwikkelopgave in 2026 voortgezet.

Voorjaar 2026 zal er aandacht zijn voor wijzigingen in het provinciale beleid en de provinciale omgevingsverordening.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Regionaal Meetnet 1

Doel:

Het overbruggen van de looptijd van het Regionaal Meetnet ILM 2.0 naar het Regionaal Meetnet 3.0 dat in 2026 start.

Beoogde resultaat:

Goede verbinding met regiogemeenten en onderlinge samenwerking tussen de partners van het Regionaal Meetnet behouden tot het nieuwe project start.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het meetnet levert informatie over de feitelijke luchtkwaliteit in de regio, de bronnen die daarop van invloed zijn en de relatie daarvan met de gezondheid.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De geplande activiteiten voor het tussenjaar zijn voltooid.



**Resultaten
opgaven
2025**

Professionaliseren Portfoliomanagement bijdrage Meerjarenontwikkelaanpak (MJOA)

Doel:

- Professionaliseren van de programma's in het eerste uitvoeringsjaar van de MJOA
- Ontwikkeling van portfoliomanagement bij de ODZOB (faciliteren MT/DT en opgaveleiders)

Beoogde resultaat:

Professionaliseren en uniformeren van programmatisch en projectmatig werken. Daarvoor zijn de volgende deelresultaten gemaakt: Voortgangsrapportages (V1, V2, V3), Jaarschijf 2026, ontwikkelkalender, PSU-dagen en formats. Documenten/producten zijn ter beschikking gesteld aan opgaveleiders, sponsors, programma-eigenaar, en bestuurlijke lijn MT-DT-DB-GPO-AB.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het portfoliomanagement heeft niet de leefomgeving maar de robuustheid van de ODZOB als prioriteit. De producten zijn intern (werkvloer) gebruikt door opgaveleiders, sponsors en management. Extern hebben we de deelnemers meegenomen in voortgang van de lopende ontwikkelopgaven en ontwikkeling van de nieuwe jaarschijf 2026.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Enmalig zijn voor 2025 extra middelen beschikbaar gesteld. Verdere doorontwikkeling van producten, hulpmiddelen en formats zijn komende jaren belegd in de reguliere inzet op portfoliomanagement.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Ontwikkeling Basisnet/PGS

Doel:

Uitvoeren van gemeente/provincie-overstijgende taken op het gebied van externe veiligheid.

Beoogde resultaat:

Er is een format opgeleverd voor programma externe veiligheid. Er zijn regels externe veiligheid opgesteld voor het omgevingsplan. Deelname aan landelijke overleggen over het REV, Basisnet, Delta Rhine Corridor, etc.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Dat externe veiligheid op een goede manier wordt meegenomen in planvorming. Dat er invloed kan worden uitgevoerd op de wetgeving landelijk. Dat binnen de ODZOB de kennis op peil wordt gehouden voor het uitvoeren van externe veiligheidsvraagstukken.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Project is doorlopend; er is geen einddatum.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Programmamanagement omgevingswet nazorg-
doorontwikkeling (regionaal/provinciaal/landelijke samenwerking)

Doel:

Coördinatie van de ontwikkeling transitie Omgevingswet. Verbinding met landelijke ontwikkelingen. Monitoring doelen Omgevingswet. Regionale samenwerking Omgevingswet, evalueren en actualiseren regionale samenwerkingsafspraken.

Beoogde resultaat:

De uitvoering (VTH-taken) en adviesrol die we i.h.k. van Omgevingswet hebben wordt zodanig uitgevoerd dat we voldoen aan de gestelde doelen van de wet.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het effect op de leefomgeving is indirect (maar moeilijk meetbaar) in die zin dat een goede en efficiënte uitvoering van de Omgevingswet de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt. Een goede en efficiënte uitvoering van de Omgevingswet komt de werkmotivatie eveneens ten goede.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond, het programma Nazorg Omgevingswet stopt nl. per 1-1-2026. Dat neemt niet weg dat de transitie Omgevingswet doorloopt tot 2032 en dit aandacht nodig heeft vanuit de lijn en de rol van kennismakelaar waar dit thema vanaf 2026 is ondergebracht.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Interventieteam Nazorg Omgevingswet

Doel:

Initieel doel: intern multidisciplinaire helpdesk en interventieteam voor het oplossen van knelpunten bij en na IWT Omgevingswet. Na deze fase is het accent verschoven naar: vertalen landelijke ontwikkelingen en trainingssessies over werken in de geest van de Omgevingswet.

Beoogde resultaat:

De eerste periode na inwerkingtreding Omgevingswet heeft het Interventieteam vragen beantwoord en knelpunten opgelost die samenhangen met de invoering. Eind '24 en 2025 is het team afgeschaald omdat er minder vragen waren en deze in de lijn konden worden opgepakt. Vanaf voorjaar 2025 hebben we de aandacht gericht op succesvolle casuïstiek sessies waardoor 'anders werken' is gestimuleerd.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het effect op de leefomgeving is indirect dat een goede en efficiënte uitvoering van de Omgevingswet de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt.

Het effect op de werkvloer is directer. Doordat knelpunten opgelost worden en medewerkers zich beter bewust worden van wat 'anders werken in de geest van de Omgevingswet' inhoudt, wordt de kwaliteit van ons werk verbeterd en sluiten we ook beter aan op de doelstellingen van de Omgevingswet.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond, het programma Nazorg Omgevingswet stopte nl. per 1-1-2026. Dat neemt niet weg dat issuebeheer, aansluiten op landelijke ontwikkelingen van de transitie Omgevingswet én anders werken aandacht nodig blijven houden vanuit de lijn.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: SPRONG Regionale omgevingsplannen en collectief opstellen toepasbare regels

Doel:

Bijdragen aan het bevorderen van uniform geformuleerde regelsets voor omgevingsplannen.

Beoogde resultaat:

Leer- en werktraject, samen met ketenpartners en deelnemende gemeenten, waarbij regelsets worden gemaakt voor omgevingsplannen. Regelsets mét overdracht van kennis aan gemeenten over de te maken afwegingen, gericht op algemene milieuregels (o.a. water, bodem, externe veiligheid), gebiedsgerichte milieuregels alsmede duurzaamheid en erfgoed. Bevorderen van goed toe te passen geharmoniseerde omgevingsplannen.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Geharmoniseerde regelsets waarin milieu op een goede manier is meegenomen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast komt het de efficiency van ons VTH- en advieswerk ten goede, mede doordat er meer eenheid is in omgevingsplannen, die een belangrijk deel vormen van het inhoudelijk toetsingskader van ons werk.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In 2026 wordt het project vervolgd met o.a. blok 4 dat betrekking heeft op specifieke en gebiedsgerichte milieuregels; dit wordt afgerond in het laatste kwartaal van 2026.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Uitvoeringsbeleid intrekken agrarische vergunningen

Doel:

Het streven om de vergunde ruimte in de milieutoestemmingen van veehouderijen in de regio zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de in de praktijk feitelijk gebruikte ruimte.

Beoogde resultaat:

1. Een rapportage van een verkenning naar alle ins en outs van beleid c.q. aanpak met betrekking tot het wegnemen van latente ruimte;
2. Een advies voor een regionale aanpak latente ruimte aan de deelnemers (regiogemeenten) van het Werkprogramma Agrofood en Leefomgeving (WAL).

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Er is nu regionaal draagvlak voor een aanpak om de komende jaren latente ruimte in milieutoestemmingen van veehouderijen weg te nemen. Een (hierdoor) zuiverder vergunningenbestand helpt mee aan het realiseren van gewenste ontwikkelingen en het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Door de afspraken met onze gemeenten in het kader van de regionale aanpak wordt het intrekken van latente ruimte goed geborgd binnen de taakuitvoering door de ODZOB.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Ja, afgerond in september 2025: verkenningsrapportage opgeleverd, en instemming in het WAL met het voorgelegde advies voor een regionale aanpak latente ruimte. Implementatie en uitvoering van de regionale (vervolg)aanpak vindt plaats in de lijn.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Versnellen vergunningverlening middenspanningsnetwerk

Doel:

Het versnellen van vergunningverlening van het middenspanningsnetwerk.

Beoogde resultaat:

Een vast team bij de ODZOB dat de regionale beoordelingen uitvoert van onderzoeken die uitgevoerd moeten worden voor vergunningen van het middenspanningsnetwerk om het versnellen van de vergunningverlening van het middenspanningsnetwerk te bewerkstelligen.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Sneller een vergunning om het middenspanningsnetwerk op orde te brengen. Zo proberen we de netcongestie op te lossen. Binnen de ODZOB zijn we met een vast team verantwoordelijk voor de beoordeling van de onderzoeken die hiervoor nodig zijn.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond. Afhankelijk van of de gemeenten alles bij ons ter beoordeling neerleggen zal een vast team de komende jaren belast worden met de beoordeling van de onderzoeken en mogelijk de vergunningen.



Resultaten opgaven 2025



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven ROK-VTH

Naam project: Het systematisch toepassen van LMA-data en -informatie

Doel:

Het systematisch toepassen van LMA-data en -informatie en dit borgen in onze werkprocessen.

Beoogde resultaat:

Een 'position paper' dat voor de korte, middellange en lange termijn aangeeft wat er nodig is om deze ambitie te realiseren. Voor de korte termijn betekent dit dat we structureel capaciteit willen vrijmaken voor het invullen van de rol: 'afvalstoffen informatie-specialist'.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Kennis wordt gecentreerd, betere informatiepositie. Structurele analyse van afvaldata (ontdoeners, verwerkers, ketens), beter zicht op risico's, fraude en trends, effectiever toezicht en ondersteuning voor de toezichthouder. Meer en betere sturing op beoogd resultaat tijdens inspecties of administratief toezicht.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het is nu inzichtelijk wat er de komende jaren moet gebeuren. De eerste stap is de invulling van de rol van 'afvalstoffen informatie-specialist'. Daarna volgt: procesinrichting, beleidsmatige verankering, technische en organisatorische borging, kennisontwikkeling, monitoring en verantwoording. Hiervoor wordt een nieuw project voorbereid.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Nalevingsstrategie

Doel:

Sturing op de manier om als organisatie richtinggevend keuzes te maken voor de inzet en ontwikkeling van het T&H-instrumentarium, gericht op verbeterde naleving.

Beoogde resultaat:

De nalevingsstrategie is een **kompas** en bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag), handhavingsstrategie (hoe te handelen bij overtredingen). De Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) wordt aangevuld met een specifieke gedoogstrategie (hoe te handelen bij het afzien van handhaving) en sanctioneringsstrategie (hoe om te gaan met het opleggen van sancties).

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

- Meer samenhang en consistentie binnen en tussen teams
- Efficiënt gebruik van middelen en gerichte innovatie (instrumentarium)
- Passende interventies gericht op verhoogde naleving met oog voor de context
- Versterkt vertrouwen in onze werkwijze met aansluiting op doelstellingen Omgevingswet
- Professionalisering van toezicht en handhaving

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De conceptversie van een nalevingsstrategie wordt dit jaar opgeleverd. Daarna is het project 'formeel' afgerond. In 2026 volgt afstemming met MT-leden en sleutelfiguren binnen teams, waarna definitieve vaststelling gaat plaatsvinden.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Landelijke Vergunningen Strategie

Doel:

Bestuurlijke afspraak uit het ROK VTH: Implementeren van de Landelijke Vergunning Strategie (LVS) door toepassing en gebruik van het beschikbare softwarepakket van Omgevingsdienst NL.

Beoogde resultaat:

- De LVS tool is beschikbaar via Powerbrowser vanaf januari 2026
- Gebruikers -werkverdelers en vergunningverleners- hebben kennis van de LVS-tool
- Level-playing-field, uniformiteit diepgang van toetsen van vergunningaanvragen
- Ondersteuning van de werkverdeling en capaciteitsplanning

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Er is extra borging dat de risico's van nieuwe activiteiten voor de leefomgeving -in de vergunningaanvraag- worden onderkend. De diepgang van toetsing en beoordeling is daarop afgestemd. Dit leidt tot kwalitatief betere vergunningverlening.

Voor de vergunningverlening (werkvloer) is er meer eenduidigheid en uniformiteit in de uitvoering. Het proces van werkverdeling wordt efficiënter.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is gereed voor toepassing. In tweede helft van 2026 zal een evaluatie op de LVS-tool worden uitgevoerd.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Herijking externe samenwerking

Doel:

Versterking van de samenwerking met externe partners voor een meer doelgerichte en effectievere uitvoering van VTH-taken.

Beoogde resultaat:

Afspraken over gezamenlijke doelen (strategisch niveau), gezamenlijke programmering (tactisch niveau) en gezamenlijk en/of op elkaar afgestemde uitvoering (uitvoeringsniveau). Ook: borging van de afspraken en monitoring van de uitwerking van de afspraken.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Door gebruik te maken van elkaars kennis, informatie, bevoegdheden en capaciteit, is de verwachting dat overtredingen effectiever worden bestreden en gedrag effectiever wordt beïnvloed. Naar verwachting zal de samenwerking met externe partners ook leiden tot meer samenwerking tussen de teams.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In 2025 is een brede inventarisatie uitgevoerd, op basis waarvan keuzes zijn gemaakt. Die worden uitgewerkt in een wensbeeld per samenwerkingspartner. In 2026 wordt dit wensbeeld vertaald naar een benaderingsstrategie, waarbij rekening wordt gehouden met en aangehaakt bij al lopende initiatieven.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Doorontwikkeling Brabantse ketenaanpak

Doel:

Daadkrachtig optreden tegen slecht naleefgedrag binnen prioritaire verwerkingsketens en samen met ketenpartners bijdragen aan de aanpak van milieucriminaliteit.

Beoogde resultaat:

Het 'werkplan ketenaanpak 2027-2030' wordt uiterlijk 31 december 2026 opgeleverd. Eerder al (uiterlijk september 2026 worden uitgangspunten, werkwijze en financiering (voor 2027) vastgesteld voor de ketenprojecten in 2027. Vanaf 2027 uitvoering conform gezamenlijk werkplan. Samen met ODBN en OMWB voldoen aan de Kwaliteitscriteria 3.0.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Ketentoezicht krijgt een structurele plek in de uitvoeringsstrategieën van de ODZOB, inclusief borging van de bijbehorende middelen (budget, capaciteit) en organisatie. De samenwerking met OMWB, ODBN en ketenpartners wordt geformaliseerd, zodat de vrijblijvendheid verdwijnt. Zichtbare investering op analyse van problemen en risico's binnen geprioriteerde verwerkingsketens.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In 2026 worden alle noodzakelijke randvoorwaarden in beeld gebracht en geregeld, zodat we vanaf 2027 (stap-voor-stap) onze gezamenlijke ambitie kunnen gaan waarmaken.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Monitoringstool ontwerpen en implementeren m.b.t. effectiviteit VTH-inzet

Doel:

Aantonen in hoeverre de 8 doelstellingen uit het ROK-VTH worden bereikt door toedoen van toezicht.

Beoogde resultaat:

In Q1 2026 willen we het volgende opleveren:

- een bijgestelde Leidraad (met opgave horiz. verantwoording) met realistische indicatoren;
- een analyse op bestaande dashboards en bruikbaarheid voor monitoring ROK-T;
- een 1^e jaarverslag over 2025 met verantwoording op doelstellingen door inzet van toezicht;
- een ontwikkelplan voor monitoring van het ROK-T .

Effect op de leefomgeving? En op de werkvloer?

Een monitoringstool heeft zelf geen effect op de leefomgeving, maar geeft inzicht hoe en waar toezicht zorgt dat bedrijven hun belasting op de leefomgeving beperken of liever nog verminderen. Door monitoring op doelen krijgen we betere focus op waar en waarom we toezicht inzetten EN zien we teamoverstijgend beter waar we samen vanuit Advies, vergunningverlening, toezicht en handhaving samen voor aan de lat staan.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project wordt in Q1 2026 afgerond. Dan staat er een basis voor monitoring voor industrieel en agrarisch toezicht.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Ontwikkeltraject VTH agrarisch uitvoeren

Doel:

Verbetering van de werkprocessen binnen het agrarische domein.

Beoogde resultaat:

N.a.v. samen vastgestelde wensen en prioriteiten invulling geven aan de verbetering van de werkprocessen en daarmee ook de samenwerking. Vooral het actualiseren en borgen van de werkafspraken (intern en extern) en vastleggen van de processen voor het tot stand brengen van nieuwe afspraken of wijzigingen.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Door heldere werkafspraken is het voor iedere partij duidelijk wat er verwacht kan en mag worden. Dit draagt ook bij aan de efficiency en dossiers kunnen makkelijker worden overgedragen aangezien de werkafspraken door iedereen op dezelfde manier gevolgd worden.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De punten die uit de gezamenlijke sessies naar voren kwamen, zijn in de lijn opgepakt. Voor de werkafspraken is voor een bredere aanpak gekozen in samenwerking met de accountmanagers. Dit is nog niet afgerond aangezien het een proces is dat stap voor stap doorlopen moet worden en veel tijd met zich meebrengt. De teams pakken dit nu verder op in de lijn en we kijken welke ondersteuning daar verder nog bij nodig is.



**Resultaten
opgaven
2025**



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven bedrijfsvoering

HRM, ICT en organisatiestructuur
en control



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven ICT

Naam project: Slim Digitaal Samenwerken

Doel:

De organisatie voorzien van tools en skills om op een eenduidige manier, intern, digitaal (samen) te werken met Microsoft 365.

Beoogde resultaat:

- Realisatie van Slim Digitaal Samenwerken
- Veiligheid en toegangsbeheer waarborgen
- Een cultuur van slim digitaal werken
- De inzet van slimme (samenwerkings)tools
- Centrale en toegankelijke informatiedeling

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het project Slim Digitaal Samenwerken zorgt voor efficiëntere communicatie, betere informatievoorziening en ondersteunt hybride werken. Medewerkers ervaren minder zoekwerk, snellere besluitvorming en meer transparantie. Dit verhoogt productiviteit en samenwerking, terwijl beveiliging en compliance verbeteren.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Samen met onze huidige ICT-leverancier brengen we de kaders en randvoorwaarden in kaart en realiseren deze waar mogelijk. Deze informatie dient als input voor een eventuele aanbesteding voor het contracteren van een implementatiepartner.



Resultaten opgaven 2025

Naam project: SPARK - Activiteitgericht werken

Doel:

De organisatie instaat stellen om (M)BA-gericht te werken door het eenduidig registreren, raadplegen en uitwisselen van (M)BA's mogelijk te maken en onze data op orde te krijgen en houden.

Beoogde resultaat:

Het op orde krijgen van onze locatiedossiers (wat leggen we hierin, op welke manier vast). De datakwaliteit van onze informatie in o.a. PowerBrowser vergroten en duidelijke afspraken te maken over hoe we werken in PowerBrowser.

Ons bedrijfslocatiebestand op orde krijgen, dit kunnen delen met o.a. deelnemers inclusief informatie over de locatie. Ons als organisatie voorbereiden op het RMBA.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Als onze registratie op orde is kunnen we zelf, onze deelnemers en ketenpartners veel sneller weten wat er op een locatie speelt. Kunnen we risico gericht ons toezicht plannen en bij calamiteiten partners snel van informatie voorzien.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Deze opgave loopt meerdere jaren. Een eerste iteratie van het dashboard bedrijfslocaties is gemaakt en intern gevalideerd. In 2026 ontwikkelen we deze door hier betrekken we ook de deelnemers bij. Het concept voor locatiedossiers is ontwikkeld en gevalideerd voor agrarisch. In 2026 borgen we dit in het werkproces en ontwikkelen dit verder en gaan met andere teams aan de slag.



Resultaten opgaven 2025

Naam van je project: SPARK- werkende processen

Doel:

Ontwikkelen van een taakgerichte organisatie naar een procesgestuurde organisatie. We bouwen aan een (proces) huis en een mindset dat standaardisatie, continue verbeteren en eigenaarschap borgt.

Beoogde resultaat:

Onze processen en procedures zijn klantgericht ingericht en leveren output die voldoet aan de verwachtingen. Elke stap is helder, foutloos en ondersteunt interne en externe samenwerking. Door prestaties van processen en producten inzichtelijk te maken, wordt het (proces) huis een krachtig stuurinstrument voor de bedrijfsvoering. Zo borgen we standaardisatie, eigenaarschap en continue verbeteren in één samenhangend kwaliteitsraamwerk.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Duidelijkheid in processen leidt tot snellere besluitvorming en toezicht dat risico's vroegtijdig signaleert, waardoor de leefomgeving veiliger wordt. Minder verspillingen en fouten geeft op de werkvloer meer rust en werkplezier. Teams sturen op prestaties, herkennen knelpunten en dat verbetert de interne en externe samenwerking.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Deze opgave loopt meerdere jaren. We bouwen gelijktijdig aan een fundament en voeren kleinschalig verbetertrajecten uit. Vanuit de mindset: elke dag een beetje beter.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: SPARK – Informatiefundament

Doel:

Grip hebben en houden op onze informatievoorziening door het opzetten en onderhouden van een gedegen fundament (architectuur, kaderstelling en beleid).

Beoogde resultaat:

Een robuuste en wendbare informatievoorziening waarbij we weten hoe data en systemen met elkaar verbonden zijn, zodat we gefundeerde keuzes kunnen maken in de doorontwikkeling van onze informatievoorziening.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Een robuuste informatievoorziening moet het werk van onze vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en juristen makkelijker maken. Informatie en documenten zijn eenvoudig terug te vinden en er is inzicht in en overzicht van wat er speelt in de (leef)omgeving. Een goed informatiefundament is randvoorwaardelijk voor de andere ontwikkelsporen binnen SPARK.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Dit project loopt meerdere jaren. Data- en architectuurprincipes zijn vastgesteld. De applicatie-/informatie-architectuur is in concept gemodelleerd. Knelpunten m.b.t. datakwaliteit zijn geïnventariseerd en geanalyseerd; hieraan zijn ook vervolgstappen gekoppeld. De basisstructuur van het Locatiedossier is neergezet in lijn met het CIM FLO VTH; dit wordt in 2026 in de praktijk gedetailleerd en bijgesteld.



Resultaten opgaven 2025

Naam project: Samenwerking Datagedreven Werken 3 OD's

Doel:

Het opstellen van een adviesrapport dat richting geeft aan de samenwerking tussen de drie Brabantse Omgevingsdiensten op het gebied van datagedreven werken, met als doel de onderlinge samenwerking te versterken.

Beoogde resultaat:

Een adviesrapport om richting te geven aan de samenwerking tussen de drie Brabantse Omgevingsdiensten op het gebied van data gedreven werken. Dit rapport geeft inzicht in de randvoorwaarden voor een data uitwisselingsplatform en een voorstel voor de governance inrichting.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

We willen streven naar een innovatieve regionale samenwerking op het gebied van data gedreven werken. Geavanceerde data-analyse en soepele gegevensuitwisseling, zullen de VTH-taken van de omgevingsdiensten versterken en de fysieke leefomgeving in Brabant verbeteren.

Is het project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Ja, het project is afgerond.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Invoeren Woo + procesinrichting

Doel:

Voldoen aan de vereisten van de Wet open overheid (Woo).

Beoogde resultaat:

Inrichten/aanpassen van de werkprocessen zodat Woo verzoeken of gerelateerde verzoeken op de juiste manier volgens de eisen gesteld door de Woo afgehandeld worden.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Openheid krijgen en geven is voor iedereen belangrijk, zeker als het gaat om besluiten van de overheid. Door goed inregelen van de Woo-processen laat je als organisatie ook zien dat je niks achter houdt en openheid geeft over het proces wat geleid heeft tot het nemen van een besluit. Interne werkprocessen zijn hierbij nodig zodat alle verzoeken goed afgehandeld kunnen worden en ook de aandacht krijgen die ze nodig hebben.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De Woo omvat verschillende typen verzoeken en werkprocessen. Over enkele moeten nog nadere werkafspraken gemaakt worden voordat het werkproces verder goed ingericht kan worden. Afspraken om hierover in overleg te treden zijn/worden gemaakt. Naar verwachting zal eind Q2 alles zijn ingericht.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Invoeren WMEBV

Doel:

Voldoen aan de vereisten van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv).

Beoogde resultaat:

Inrichten/aanpassen van de interne processen zodat voldaan wordt aan de wettelijke vereisten die gesteld worden door de Wmebv.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Voor burgers en bedrijven is het helder op welke wijze er met ons gecommuniceerd kan worden. Ook wordt deze manier vastgelegd zodat later altijd teruggekeken kan worden in ene tijdlijn welke communicatie heeft plaatsgevonden. Dit kan bijvoorbeeld een extra bijdrage leveren aan juridische zaken.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In november 2025 is het zogeheten aanwijsbesluit genomen waarin de kanalen zijn aangewezen om te communiceren. Het verder inrichten van deze kanalen zodat aan de Wmebv wordt voldaan, staat gepland voor 2026.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Implementatie NIS2/BIO2/Cbw

Doel:

Het implementeren van de opzet van de NIS2/BIO2/Cyberbeveiligingswet.

Beoogde resultaat:

Het voldoen aan de wetgeving (BIO2/Cbw) en het borgen van de informatiebeveiliging in de organisatie.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Door de beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid van de informatievoorziening te verbeteren is de ODZOB beter in staat haar taken voor de leefomgeving uit te voeren

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het grootste deel (Plan en Do van de PDCA cyclus) is in opzet afgerond. De opgeleverde zaken moeten nog wel beoordeeld en vastgesteld worden door de directe of DB. In 2026 gaat als reguliere lijnopgave de implementatie van de Check en Act plaatsvinden, alsmede de borging in de organisatie.



**Resultaten
opgaven
2025**



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven HRM

Naam project: Talent Ontwikkel Programma

Doel:

Het opzetten van een Talent Ontwikkel Programma voor zij-instromers in toezichthoudersfuncties. Het programma biedt een 12-maanden traject, inclusief interne begeleiding door mentoren, buddies en trainers. Hiermee wil ODZOB nieuw talent aantrekken, opleiden en behouden, zodat zij voldoen aan kwaliteitscriteria en bijdragen aan de continuïteit en professionalisering van toezicht.

Beoogde resultaat:

Een volledig ingericht opleidingsprogramma voor 9 zij-instromers, inclusief wervingsstrategie, interne begeleidingsstructuur en samenwerking met ODNL Academy. Het resultaat is een groep opgeleide toezichthouders die na 12 maanden inzetbaar zijn op kwaliteitsniveau I en II. Daarnaast ontstaat een duurzame mentorstructuur binnen ODZOB, waardoor kennisoverdracht en talentontwikkeling structureel worden geborgd.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Indirect draagt het project bij aan een betere leefomgeving door versterking van toezicht en handhaving. Op de werkvloer zorgt het voor nieuwe energie, kennisdeling en een cultuur waarin leren en ontwikkelen centraal staan. Het programma vergroot de wendbaarheid van ODZOB, vermindert werkdruk door extra capaciteit en stimuleert samenwerking tussen ervaren medewerkers en nieuw talent.

Is het project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De eerste fase van het project is afgerond. De 9 zij-instromers zijn begonnen en gekoppeld aan mentoren. Ook start het opleidingsprogramma voor de zij-instromers per 15 januari 2026. De tweede fase van het project behelst de begeleidingsuren voor de mentoren.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Risico Inventarisatie & Evaluatie (RI&E)

Doel:

Een actueel beeld krijgen van de aanwezige risico's waar wij in het werk mee te maken hebben en de maatregelen die we moeten treffen om deze risico's te verminderen.

Beoogde resultaat:

Een door het MT geaccordeerd Plan van Aanpak waar de risico's en maatregelen geprioriteerd zijn in een meerjarenplanning.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het effect is dat we een veiligere werkomgeving creëren waardoor werkplezier en een duurzamere inzetbaarheid toeneemt

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project heeft enige vertraging opgelopen in de inventarisatiefase en loopt hierdoor door tot maart/april 2026. Dit heeft geen impact op de uren in 2026.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Loopbaanbeleid

Doel:

Het opstellen van een gedragen plan van aanpak (PvA) voor het bieden van loopbaanperspectief binnen ODZOB. Dit stimuleert interne mobiliteit, horizontale en verticale doorstroom en specialisatie, zodat talenten behouden blijven en medewerkers zich kunnen ontwikkelen. Het project ondersteunt de thema's binden & boeien, talentontwikkeling en duurzame inzetbaarheid.

Beoogde resultaat:

Een concreet en gedragen PvA met visie, doelstellingen en praktische loopbaanpaden (met competentieprofielen) voor VTH-functies en specialisaties. Het resultaat is een helder kader voor interne mobiliteit en ontwikkeling. Dit beleid vormt een nieuw HR-instrument dat richting geeft aan loopbaanontwikkeling en talentbehoud binnen ODZOB.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Indirect draagt het project bij aan een gezonde leefomgeving doordat medewerkers zich vitaal en gemotiveerd voelen. Op de werkvloer zorgt het voor meer werkplezier, betere inzet van talenten en een cultuur waarin ontwikkeling en doorstroom normaal zijn. Dit vergroot betrokkenheid, vermindert uitstroom en versterkt de wendbaarheid van de organisatie.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond. Er zal nog een werksessie met het MT georganiseerd moeten worden waarin de loopbaanpaden en toolbox verder gefinetuned moet worden, om vervolgens in 2026 de implementatie op te starten voor een aantal VTH loopbaanpaden.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: HR procesoptimalisaties

Doel:

Het professionaliseren van HR-kernprocessen en het optimaal inzetten van AFAS, zodat dit duidelijk, betrouwbaar en efficiënt verloopt. Daarmee ontlasten we het HR-team van handmatig werk, verbeteren we de ervaring voor medewerkers en managers en borgen we dat alle processen voldoen aan wet- en regelgeving en cao-afspraken.

Beoogde resultaat:

Een plan van aanpak waarin per HR-proces helder staat wanneer het wordt geoptimaliseerd of volledig opnieuw geïmplementeerd. Zo ontstaat een duidelijke tijdlijn voor het doorleven van alle processen, inclusief de bijbehorende keuzes en prioriteiten. Dit biedt richting aan het projectteam en zorgt voor een gestructureerde verbetering van de HR-dienstverlening.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het project maakt HR-processen duidelijker, betrouwbaarder en efficiënter, waardoor handmatige handelingen verminderen en processen consistentieverlopen. Medewerkers en leidinggevendenden ervaren een soepelere, professionelere dienstverlening, wat bijdraagt aan hun tevredenheid. Zo ontstaat een beter georganiseerde en wendbare organisatie waarin HR goed is geregeld.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het plan van aanpak is in concept gereed en wordt op 6 januari met het team besproken. De uitvoering van het PVA is opgenomen in de jaarplanning van HR. Hiervoor is geen inzet van primaire declarabele uren nodig, alleen van overheadcapaciteit.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Strategische Personeels Planning

Doel:

Nu en in de toekomst beschikken over de juiste mensen met de juiste competenties op het juiste moment, zodat de ODZOB de organisatiedoelen duurzaam kan realiseren

Beoogde resultaat:

- Toekomstbestendige bezetting die past bij strategische opgaven.
- Skills-gap inzicht en concrete interventieplannen per team.
- Heldere leerlijnen en loopbanen; betere opvolgingsplanning.
- Meetbare verbetering: hogere kwaliteit, kortere doorlooptijd, lager verloop.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

- Transparante ontwikkelpaden en gerichte scholing.
- Betere werkdrukbalans door juiste bezetting.
- Meer betrokkenheid en motivatie door perspectief en groei.
- Sneller inwerken & kennisdeling via mentoring en communities.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is opgestart, het plan van aanpak is afgestemd met het MT. De eerste stappen m.b.t. externe en interne ontwikkelingen zijn uitgevoerd. Door het MT is besloten om het project over te hevelen naar 2026.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Onboarding nieuwe medewerkers

Doel:

De doorontwikkeling van het huidige onboardingsprogramma, zodat dit structureel wordt geborgd en geïmplementeerd. Het streven is een fijne, goed georganiseerde start voor alle nieuwe medewerkers.

Beoogde resultaat:

Een vernieuwd onboardingsprogramma dat vanaf januari 2026 structureel wordt uitgevoerd. Nieuwe medewerkers krijgen alle benodigde informatie, wat bijdraagt aan een vlotte start in hun eerste werkweken. Daarbij maken ze o.a. ook kennis met de essentie van de ODZOB kennen, hoe we werken en hoe onze organisatie zich verhoudt tot onze deelnemers.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het project heeft geen direct effect op de leefomgeving. Op de werkvloer zorgt het voor een betere introductie van medewerkers, een soepelere samenwerking en hogere tevredenheid, waardoor zij uiteindelijk hun functie sneller én volledig naar behoren kunnen uitvoeren.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond: in december is het nieuwe programma eenmalig uitgevoerd voor de zij-instromers (TOP programma). Vanaf januari 2026 wordt het programma maandelijks aangeboden aan alle nieuwe medewerkers en stagiaires.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Vitaliteit

Doel:

Het bevorderen en behouden van de duurzame inzetbaarheid van medewerkers op de lange termijn. Het richt zich op het fysiek, mentaal en sociaal vitaal blijven zodat medewerkers met plezier duurzaam kunnen werken.

Beoogde resultaat:

Een inventarisatie van alle bestaande initiatieven binnen de ODZOB op het gebied van Vitaliteit.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Indirect draagt het project bij aan een gezonde leefomgeving doordat medewerkers vitaal en met plezier hun werk uitvoeren. Medewerkers die vitaal zijn zullen in de regel met meer plezier hun werkzaamheden uitvoeren. Dit zorgt voor een lager ziekteverzuim, een betere inzetbaarheid en betere resultaten. Uiteindelijk heeft dit een positieve invloed op de kwaliteit van de leefomgeving.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond. Op basis van de inventarisatie zal een koppeling gemaakt worden met de opdracht Doelgroepenbeleid, waarbij een gezamenlijke terugkoppeling over onze bevindingen aan het MT gedaan wordt. Daarnaast zal er vooral ingezet moeten worden op bewustwording (er is al veel), gekoppeld aan een communicatieplan.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Doelgroepenbeleid

Doel:

Het opstellen van een gedragen plan van aanpak (PvA) voor het bieden van loopbaanperspectief binnen ODZOB. Dit stimuleert interne mobiliteit, horizontale en verticale doorstroom en specialisatie, zodat talenten behouden blijven en medewerkers zich kunnen ontwikkelen.

Beoogde resultaat:

Een concreet en gedragen PvA met visie, doelstellingen en praktische loopbaanpaden (met competentieprofielen) voor VTH-functies en specialisaties. Het resultaat is een helder kader voor interne mobiliteit en ontwikkeling. Dit beleid vormt een nieuw HR-instrument dat richting geeft aan loopbaanontwikkeling en talentbehoud binnen ODZOB.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Indirect draagt het project bij aan een gezonde leefomgeving doordat medewerkers zich vitaal en gemotiveerd voelen. Op de werkvloer zorgt het voor meer werkplezier, betere inzet van talenten en een cultuur waarin ontwikkeling en doorstroom normaal zijn. Dit vergroot betrokkenheid, vermindert uitstroom en versterkt de wendbaarheid van de organisatie.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is afgerond. Er zal een koppeling gemaakt worden met de opdracht Vitaliteit, waarbij een gezamenlijke terugkoppeling over onze bevindingen aan het MT gedaan wordt. Daarnaast zal er vooral ingezet moeten worden op bewustwording (er is al veel), gekoppeld aan een communicatieplan.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Implementatie Kwaliteitscriteria 3.0

Doel:

Voldoen aan Kwaliteitscriteria 3.0 (onderdelen B,C,D) vanuit Kwaliteitscriteria 2.3

Beoogde resultaat:

- Nulmeting onderdeel C met behulp van checklist VNG: rapport
- Toets onderdeel B (herhaald) + D (nieuw) door bureau Libereaux: rapport

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Veel van de verbeterpunten zijn bekend uit de eerdere toetsen (Libereaux en zelfevaluatie ODZOB). Vandaaruit zijn verbeteracties in het MJOA opgenomen. Nieuw aandachtspunt is meer zichtbaarheid IPPC-bedrijven.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het wordt afgerond in Q1 2026; rapportages definitief begin februari 2026



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Actualisatie integriteitsbeleid en uitvoeren ontwikkeltraject gewenste omgangsvormen

Doel:

Het integriteitsbeleid actualiseren zodat het voldoet aan actuele wet- en regelgeving en organisatiewaarden. Heldere kaders voor integer handelen en omgangsvormen vast te leggen. Gewenste cultuur en samenwerking versterken door een ontwikkeltraject dat respect, transparantie en verantwoordelijkheid stimuleert.

Beoogde resultaat:

- Een geactualiseerd integriteitsbeleid dat voldoet aan wet- en regelgeving en duidelijk richting geeft aan medewerkers.
- Heldere en gedragen omgangsvormen, vastgelegd en bekend binnen de organisatie.
- Verankering in de cultuur: medewerkers weten wat gewenst gedrag is en handelen daarnaar.
- Praktische handvatten voor leidinggevendenden en teams om integriteit en respectvolle samenwerking bespreekbaar te maken.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Duidelijke normen voor integriteit en gedrag, een veilige, respectvolle cultuur met meer vertrouwen, minder risico op misstanden en conflicten en een grotere betrokkenheid en samenwerking.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het ontwikkeltraject gewenste omgangsvormen is volledig afgerond. Het geactualiseerde en ontwikkelde integriteitsbeleid gaat in Q1 2026 ter instemming naar de nieuwe OR.



Resultaten
opgaven
2025

Naam project: Team Handhaving operationeel en ingericht

Doel:

Het team Handhaving volledig operationeel maken en duurzaam inrichten binnen de bestaande organisatie, zodat het effectief en uniform kan functioneren.

Beoogde resultaat:

Het beoogde resultaat is een volledig operationeel en goed ingebed team Handhaving binnen de ODZOB, met duidelijke processen, rollen en uniforme werkwijzen. Het team werkt effectief samen binnen de organisatie en met externe partners, en vormt een solide basis voor verdere professionalisering en toekomstbestendige handhaving.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Het project zorgt voor een betere naleving van milieuregels, wat leidt tot een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Op de werkvloer ontstaat meer duidelijkheid in rollen en processen, uniforme werkwijzen en verbeterde samenwerking. Dit verhoogt efficiëntie en werkplezier en versterkt de handhavingscultuur binnen de organisatie.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is nog niet volledig afgerond. Door een overdracht van de projectverantwoordelijkheid heeft het tijdelijk stilgelegen. De ambitie is om in 2026 het traject voort te zetten en gerichte stappen te zetten om de organisatie van het team Handhaving verder te borgen binnen de bedrijfsstructuur.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Huisvestingsonderzoek (aanpassing kantooromgeving)

Doel:

De kantooromgeving aanpassen op basis van de resultaten van het huisvestingsonderzoek.

Beoogde resultaat:

Aanpassing van de huidige kantooromgeving naar een werkomgeving die aansluit bij de wensen en ontwikkeling van de organisatie.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

De werkomgeving is dusdanig aangepast zodat er meer rust en ruimte is gecreëerd om te werken, te overleggen maar ook te kunnen ontspannen. Door dat er veel gebruik is gemaakt van dempende materialen is ook de overlast door geluid aangepakt.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Eind november 2025 heeft de oplevering plaatsgevonden en is het project hiermee afgerond. Wel zullen de aanpassingen in q1 2026 nog een keer gevalueerd worden.



**Resultaten
opgaven
2025**



MEERJAREN
ontwikkelaanpak

Opgaven
organisatiestructuur
en control

Naam project: Nieuwe financieringsmethodiek-systematiek

Doel:

Het doel is voor zowel deelnemers als ODZOB een toekomstbestendige, stabiele en collectieve financiering te realiseren.

Beoogde resultaat:

- Korte termijn (2026): Tijd verantwoord op productniveau in plaats van ook zaakniveau
- Middellange termijn (2027): uitwerken van een concreet voorstel voor een vaste financiering van een programma bedrijfsvoering
- Lange termijn: uitwerken van een concreet voorstel voor locatiegebonden financiering en herijking van het programma collectieve taken.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

- Korte termijn: zijn zowel onze deelnemers als de ODZOB minder tijd kwijt met het verantwoord en controleren op het niveau van geschreven uren per zaak.
- Langere termijn: meer risicogericht werken in plaats van geld gericht.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Het project is nog niet afgerond. Zowel de middellange termijn als lange termijn stappen moeten nog gezet worden, dit alles in nauwe afstemming met de deelnemers.



Resultaten
opgaven
2025

**Naam project: Waardegericht werken – horizontale verantwoording
(herontwerp P&C-cyclus, doelenboom & KPI's)**

Doel:

Het mogelijk maken van horizontale verantwoording tussen B&W/GS en raden/staten, waaruit blijkt of de ODZOB de goede dingen doet (inhoud) en dit goed doet (kwaliteit)

Beoogde resultaat:

- Doelenboom voor de geldende uitvoeringskaders: Uitbreiding leidraad doelenboom ROK VTH voor de uitvoeringskaders Bodem en Asbest (incl. KPI's)
- Diverse rapportages uitgelijnd en beter aan de P&C-cyclus gekoppeld: nieuw format voor ontwerp-begroting met duidelijke beschrijving van de kaders, wat we willen bereiken en wat er aan middelen daarvoor nodig is. Daarbij gebruikmakend van de ontwikkelde doelenboom.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Inzichtelijk hebben wat we bijdragen aan de "veilige, gezonde en duurzame leefomgeving met een robuuste uitvoering"

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

In Q1 2026:

- aangepaste leidraad aanbieden aan MT, DT en GPO ter informatie
- Ontwerpbegroting aanbieden aan MT, DT en bestuur



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: business cases uniform en digitaal werken

Doel:

Door middel van unifomeren, vereenvoudigen en digitaliseren werken aan een efficiëntere taakuitvoering door de ODZOB en de deelnemers.

Beoogde resultaat:

Het opstellen en uitwerken van een geprioriteerde aanpak van business cases.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer?

Het effect is een effectievere en efficiëntere uitvoering van de taken door de ODZOB en bij de deelnemers waardoor er ruimte ontstaat voor het verlagen van de deelnemersbijdragen, het leveren van meer en betere producten als ook het begrotingsneutraal opvangen van de toenemende miliedruk op de leefomgeving als gevolg van strengere wet- en regelgeving en de schaa sprong in de regio Zuidoost-Brabant.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

Met het GPO is een lijst met businesscases geïnteriseerd die door de ODZOB is aangevuld. Dit is een levend document. Het AB is in december 2025 hierover geïnformeerd. De volgende stap is een selectie van businesscases waar de ODZOB en de deelnemers in 2026 aan gaan werken.



**Resultaten
opgaven
2025**

Naam project: Gedragscode onafhankelijk adviseren

Doel:

Verduidelijken en verstevigen van wat deelnemers en ODZOB in de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking bij de uitvoering van het mandaat van elkaar mogen verwachten.

Beoogde resultaat:

Vaststellen van de code voor goede samenwerking. Het uitvoeren van een professionaliseringsprogramma voor de betrokken medewerkers van deelnemers en ODZOB.

Effect op de leefomgeving en op de werkvloer:

Door professionalisering van de samenwerking ontstaat er meer duidelijkheid over hoe tussen deelnemers en ODZOB in de geest van de Omgevingswet wordt toegewerkt naar een zorgvuldige belangenafweging met een onafhankelijk advies vanuit de ODZOB. Dat leidt tot een beter en korter besluitvormingsproces en sneller duidelijkheid voor initiatiefnemers. Het stelt zeker dat de belangen van de leefomgeving goed zijn meegewogen. Het biedt ook inzicht in hoe er wordt samengewerkt in de uitoefening van het mandaat door de ODZOB.

Project afgerond? Zo niet, wat zijn de vervolgstappen?

De code goede samenwerking is voor 95% gereed en is besproken met de werkgroep vanuit het GPO. De code wordt afgerond en daarna besproken in het hele GPO. Vervolgens wordt het besluitvormingsproces ingezet en een professionaliseringsprogramma ingezet.



Resultaten
opgaven
2025



VERGADERING ALGEMEEN BESTUUR OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT D.D. 12 MAART 2026

Agendapunt	: 3.b
Vertrouwelijk	: nee
Onderwerp	: Publicatie rapportage 'Staat van VTH

Kennisnemen van

De rapportage 'Staat van VTH' en de bijbehorende Kamerbrief.

Aanleiding

Op 19 december 2025 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het eerste rapport "Staat van VTH". Dit rapport geeft een onafhankelijke (externe) kijk op het functioneren van het VTH-stelsel en de doeltreffendheid van de VTH-taakuitvoering. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een nieuwe methodiek ontwikkeld in het interbestuurlijk programma (IBP VTH).

Kernboodschap

De belangrijkste bevinding in het rapport "Staat van VTH" is dat verbetering zichtbaar is. Sinds het uitkomen van het rapport van de commissie Van Aartsen (2021) en het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP) is gewerkt aan versterking van het VTH-stelsel. Er zijn duidelijke verbeteringen in structuur, samenwerking en kwaliteitsborging. Uit de Staat van VTH blijkt dat vooruitgang is geboekt, maar tegelijk is duidelijk dat de beoogde implementatie van het IBP VTH op een aantal onderdelen achterblijft.

Toelichting

Gemeenten, provincies, rijk en omgevingsdiensten werken samen in het stelsel voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Het allereerste rapport "Staat van VTH" laat zien hoe dit stelsel functioneert en zich ontwikkelt. Het rapport geeft inzicht in wat goed gaat, waar kansen liggen en hoe we samen verder bouwen aan een robuust en toekomstbestendig stelsel. De versterking van het VTH-stelsel wordt voortgezet in de Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel (MVV) 2026-2029. Naast de Meerjarenagenda is een wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu in voorbereiding. Het doel van dit wetsvoorstel is het verbeteren en uniformeren van de kwaliteit van de werkzaamheden die omgevingsdiensten verrichten binnen het VTH-stelsel milieu om uiteindelijk het risico op milieu- en gezondheidsschade te verkleinen. De internetconsultatie over dit wetsvoorstel is inmiddels afgerond.

Naast de belangrijkste bevinding in het rapport "Staat van VTH" dat verbetering zichtbaar is, zijn andere constatering als volgt:



- Steeds meer regio's werken met gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategieën en risicogerichte aanpak. De nieuwe *Handreiking regionale beleidscyclus* helpt gemeenten en provincies om samen met omgevingsdiensten strategisch te sturen.
- Omgevingsdiensten worden stap voor stap robuuster en zijn beter uitgerust (capaciteit, kennis en kunde) om hun taken uit te voeren. Vier diensten voldoen al aan de *robuustheidscriteria* (de ODZOB is daar één van). Gemeenten en provincies investeren zichtbaar in capaciteit en kwaliteit.
- Visitatie door Omgevingsdienst NL en verbeterde horizontale verantwoording versterken het lerend vermogen. Dus niet alleen maar hoeveel geld er nodig is, maar wat is het effect van alle inspanningen. Gemeenteraden en Provinciale Staten worden steeds beter geïnformeerd en betrokken. Dit staat of valt wel bij een goede monitoring op inhoudelijke outcome-gerichte KPI's.
- De samenwerking tussen bestuursrecht – strafrecht is verbeterd. De Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is breed ingevoerd. Nieuwe overlegstructuren en de Strategische Milieukamer zorgen voor betere afstemming bij complexe milieuzaken.
- Omgevingsdienst NL ontwikkelt zich tot een koepelorganisatie met een academie, digitale platforms en kennisnetwerken, waarbij ook weer de samenwerking met IPO en VNG steeds beter verloopt.
- Het stelsel toont adaptief vermogen bij het omarmen van nieuwe onderwerpen. Provincies en omgevingsdiensten integreren circulaire economie in beleid en uitvoering. Bouwstenenvisie CE en VTH biedt een helder kader; experimenten en opleidingen zijn gestart. Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen en andere nieuwe ontwikkelingen wordt de kennisinfrastructuur steeds beter vormgegeven.
- Een kritische kanttekening die kan worden gemaakt, is dat de implementatie van het IBP VTH in de praktijk achterblijft: een aantal producten is nog niet omarmd, het veranderingsvermogen van het stelsel kan nog worden verbeterd, en de grote hoeveelheid bevoegde gezagen maakt verbetering complex. Bovendien legt de Staat van VTH de nadruk op vooral de Omgevingsdiensten, waardoor het bredere VTH-stelsel onvoldoende aandacht krijgt. Zo zouden kwaliteitsnormen voor alle uitvoerders van VTH-taken moeten gelden, niet alleen voor omgevingsdiensten.

Resumé

Het VTH-stelsel laat verbeteringen zien. Gemeenten en provincies hebben samen met omgevingsdiensten een belangrijke rol gespeeld in deze vooruitgang. Wel blijft de implementatie van een aantal IBP-producten een aandachtspunt. De komende jaren draait het om vasthouden van urgentie, investeren in samenwerking en kennis, en doorpakken op digitalisering en outcome-gerichte sturing.

'Staat van VTH' en de ODZOB

We herkennen ons in de rapportage en de stappen die we zetten richting een robuuste omgevingsdienst en de eindrapportage over de robuustheid die we in april moeten aanleveren. Als ODZOB werken we bijvoorbeeld aan de Kwaliteitscriteria 3.0, horizontale verantwoording, doelenboom¹ en een nieuwe financieringssystematiek. Andere voorbeelden zijn de samenvoeging van het ROK Toezicht & Handhaving en het ROK Vergunningverlening in 2025 tot het ROK VTH en het beter stroomlijnen van in- en externe kennisdeling. Graag verwijzen we naar de Kadernota 2027 waarin ook een beeld is geschetst van alle ontwikkelingen. Zo bouwen we samen aan een lerend stelsel dat bijdraagt aan een gezonde en duurzame

¹ Doelenboom: Een schema dat weergeeft wat je strategisch en operationele doelen zijn, welke resultaten daarvoor gerealiseerd moeten worden, en welke activiteiten ondernomen moeten worden om die resultaten te behalen.



leefomgeving en waarbij we weten welke inspanningen daadwerkelijk effect hebben op die leefomgeving.

Vervolg/Communicatie

Het rapport 'Staat van VTH' en de bijbehorende Kamerbrief en het magazine samengesteld door Berenschot geven gezamenlijk een diepgaand inzicht in de stand van zaken rond de verbeteringen binnen het VTH-stelsel. Via een LinkedIn-bericht zal dit ook aan de contacten van de ODZOB worden gecommuniceerd. Na de verkiezingen voor de gemeenteraad wordt dit een onderdeel van de informatie die door de ODZOB kan worden verstrekt aan nieuwe DB- en AB-leden.

Bijlagen

- Kamerbrief voortgang versterking VTH-stelsel
- Rapportage 'Staat van VTH'



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

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

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2025/277488

Bijlage(n)

5

Datum 19 december 2025
Betreft Kamerbrief voortgang versterking VTH-stelsel december 2025

Geachte voorzitter,

Deze brief informeert de Kamer over de voortgang van de versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) op het gebied van milieu. Onderwerpen die aan bod komen, zijn de aanbidding van de eerste editie van de Staat van VTH 2025, de meerjarenagenda versterking VTH-stelsel en de stand van zaken van het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu.

Deze onderdelen geven invulling aan de gezamenlijke ambitie van het Rijk, de provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en andere organisaties om het VTH-stelsel verder te versterken en de kwaliteit van de uitvoering te borgen.

Aanbieden eerste Staat van VTH (TZ202501-064)

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-taakuitvoering¹. Dit onderzoek vindt plaats via een nieuwe methodiek, ontwikkeld in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH). In samenwerking met alle VTH-stelselpartners is door Berenschot uitvoering gegeven aan de verdere invulling van deze methodiek. Met deze Kamerbrief ontvangt u de eerste editie van de Staat van VTH 2025 en hiermee is de toezegging aan de Kamer afgedaan (bijlage 1).

Resultaat - het systeem versterkt, de praktijk moet nog volgen

Deze eerste Staat van VTH laat een duidelijke beweging zien in het stelsel. Partijen weten elkaar te vinden en de organisatie van de uitvoering wordt versterkt. Tegelijk zien we dat op diverse onderdelen de dagelijkse praktijk meer tijd nodig heeft om te volgen. Dat is wel waar het uiteindelijk om draait. Het is daarom van belang dat betrokken bevoegde gezagen en uitvoeringspartijen de komende jaren tijd en energie beschikbaar blijven maken voor het versterken van de uitvoering. Het is mijn taak om deze beweging te blijven stimuleren en partijen die achterblijven aan te jagen om meer te investeren. Het ministerie van IenW zet daar ook op in met de koepelorganisaties.

Het onderzoek wijst uit dat afgelopen jaren ontzettend hard gewerkt is om het VTH-stelsel te versterken. In het IBP VTH is in nauwe samenwerking gewerkt aan het opleveren van een groot aantal producten, zoals de regionale beleidscyclus, de robuustheidscriteria en de kennisinfrastructuur. De Staat van VTH laat zien dat deze producten de organisatie van het stelsel versterken. De afspraken tussen stelselpartners over de inrichting van het stelsel en de uitvoering van de werkzaamheden zijn duidelijk versterkt door het IBP VTH.

¹ Omgevingswet artikel 18.24 tweejaarlijks onderzoek doeltreffende uitvoering en handhaving

Het onderzoek laat zien dat het IBP VTH, slechts één jaar na afronding, al duidelijk positieve effecten heeft bewerkstelligd in het VTH-stelsel. Er wordt gewerkt met uniforme mandaten, partijen hebben zich verbonden aan de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en Omgevingsdienst NL groeit als organisatie.

Tegelijkertijd toont de Staat van VTH dat de implementatie van de IBP VTH producten in de praktijk nog niet op alle onderdelen goed op gang is gekomen. De dagelijkse praktijk van het stelsel loopt nog achter. Het onderzoek laat zien dat de uitvoering nog niet alle producten van het IBP VTH omarmd en of geïmplementeerd heeft. Ondanks de goede wil van veel partijen blijkt uit de Staat van VTH dat het veranderingsvermogen van het VTH-stelsel laag is. Door de vele bevoegde gezagen in het land is het realiseren van verandering een complexe opgave. Het implementeren van nieuwe afspraken, werkwijzen en instrumenten moet door vele partijen in samenhang worden opgepakt.

De implementatie van IBP VTH producten blijft een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren. In de samenwerkingsafspraken versterking VTH-stelsel² hebben IPO, VNG, Unie van Waterschappen (UvW), Omgevingsdienst NL en het Rijk alle een eigen taak en verantwoordelijkheid. IenW spreekt deze partijen dan ook bestuurlijk aan op die implementatie via het Bestuurlijk Omgevingsberaad. De Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel milieu, hieronder toegelicht, bevat onder andere afspraken die de implementatie van de IBP VTH producten verder moet bevorderen, met de bijbehorende, financiële Rijksmiddelen.

Vervolg

In 2026 richt het ministerie van IenW zich op de verdere doorontwikkeling van de Staat van VTH, zodat er voor de Staat van VTH 2027 een uitgebreidere methodiek ligt. In de komende jaren moet de Staat van VTH daarmee blijven groeien tot het alomvattende onderzoek zoals dat in het IBP VTH is bedoeld.

Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel milieu

Afgelopen jaren hebben het ministerie van IenW, het ministerie van JenV, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de omgevingsdiensten gezamenlijk gewerkt aan het versterken van het VTH-stelsel milieu. Deze samenwerking wordt voortgezet in de Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel milieu (MVV). De MVV 2026-2029 bevat afspraken over de uit te voeren acties en de besteding van de beschikbare Rijksmiddelen (€18 mln. per jaar).

De MVV bouwt voort op de eerder genoemde samenwerkingsafspraken. Het doel van de MVV is om binnen vier jaar via een gezamenlijke en doelgerichte inzet te komen tot een goed functionerend, efficiënt en toekomstbestendig VTH-stelsel. De MVV geeft een impuls aan de opgave en de onderliggende acties, zodat deze in de periode 2026-2029 tot uitvoering en afronding komt. Dit onderstreept onze inzet voor een sterker VTH-stelsel en vormt een duidelijke stap voorwaarts in het waarborgen van een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

In de eerste jaren richt de MVV zich voornamelijk op het realiseren van de producten en acties uit het IBP VTH. Om dit te bereiken zijn meerjarige subsidies verstrekt aan IPO, VNG en Omgevingsdienst NL. Met deze subsidies wordt onder andere ingezet op het invoeren van de kwaliteitscriteria, de implementatie van de handreiking regionale beleidscyclus, het versterken van de kennisinfrastructuur,

² Staatscourant, Nr. 5488, 7 februari 2025

het implementeren van de financieringssystematiek en het uitvoeren van de visitaties bij omgevingsdiensten. Binnen de MVV zijn tevens middelen gereserveerd voor de uitvoering van het programma Digitalisering VTH. Daarnaast is een deel van de middelen gereserveerd voor de landelijke ondersteuning van het VTH-stelsel. Hieruit kunnen (nieuwe) bestuurlijke prioriteiten en activiteiten uit worden bekostigd.

Naast de Meerjarenagenda Versterking VTH-stelsel milieu dragen de voorgenomen maatregelen in het wetsvoorstel versterking VTH stelsel milieu bij aan een schone, veilige en gezonde leefomgeving. In het onderstaande is opgenomen wat de stand van zaken is met betrekking tot dit wetsvoorstel.

Voortgang Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu

In haar rapport 'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' concludeerde de commissie Van Aartsen dat het stelsel niet goed functioneert, wat leidt tot vermijdbare milieuschade. De hoofdoorzaken zijn volgens de commissie fragmentatie en vrijblijvendheid en het ontbreken van mogelijkheden voor de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om zijn stelselverantwoordelijkheid te nemen en regie te voeren. Het doel van dit wetsvoorstel is het verbeteren en uniformeren van de kwaliteit van de werkzaamheden die omgevingsdiensten verrichten binnen het VTH-stelsel milieu om uiteindelijk het risico op milieu- en gezondheidsschade te verkleinen. De Tweede Kamer is regelmatig geïnformeerd over de voorgenomen maatregelen, meest recent met de brief van 8 mei jl.³

Het wetsvoorstel regelt de volgende onderdelen:

1. Er wordt voorgesteld te verplichten dat een omgevingsdienst een aaneengesloten werkgebied heeft en dat het werkgebied overeenkomt (congruent is) met het werkgebied van een of meer veiligheidsregio's of als kring van gemeenten is aangewezen in artikel 11.1 van de Omgevingsregeling. Alleen robuuste omgevingsdiensten worden aangewezen als kring van gemeenten.
2. Er wordt voorgesteld een grondslag in de Omgevingswet op te nemen om de robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vast te stellen bij AMvB.
3. Er wordt voorgesteld de Staat van VTH wettelijk te verankeren. Dit brede onderzoek is bedoeld om inzicht te krijgen in de uitvoeringskwaliteit van VTH-taken van alle partners in het stelsel. De visitaties door omgevingsdiensten en de VTH-onderzoeken die de ILT uitvoert, vormen belangrijke input voor de Staat van VTH. De onderhavige brief gaat verder in op de Staat van VTH.
4. Er wordt voorgesteld een mogelijkheid voor de Staatssecretaris van IenW te introduceren om, als ultimum remedium en met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen, in te grijpen als niet aan de robuustheidscriteria wordt voldaan of als uit de kwaliteitsindicatoren in de Staat van VTH blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering hiertoe aanleiding geeft.
5. Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal technische wijzigingen door te voeren en een aantal omissies te herstellen die zijn ontstaan bij de overgang van de Wabo naar de Omgevingswet.

De robuustheidscriteria spelen een belangrijke rol om te komen tot sterke omgevingsdiensten die een voldoende uitvoeringskwaliteit kunnen leveren. Het is goed om te zien dat omgevingsdiensten samen met hun

³ Kamerstuk 22343, Nr. 421

opdrachtgevers/eigenaren hard werken om te voldoen aan die criteria. Uit de monitoring blijkt dat steeds meer diensten robuust zijn of op de goede weg zitten dat te worden binnen de afgesproken datum van 1 april 2026. De Kamer is hierover in september dit jaar separaat geïnformeerd⁴. Echter, niet alle diensten zullen naar verwachting op 1 april 2026 robuust zijn. Het wetsvoorstel en daarbinnen de verankering van de robuustheidscriteria met bijbehorende ingreepmogelijkheden kan een duwtje in de rug zijn om nog net een stap verder te gaan om te kunnen voldoen aan de robuustheidscriteria.

In het onderstaande vindt u informatie over het verdere proces van het wetsvoorstel.

De maatregelen zijn uitgewerkt in een wetsvoorstel en toegelicht in de memorie van toelichting. Inmiddels is de internetconsultatie⁵ voor het wetsvoorstel gestart en de consultatieperiode loopt tot en met 16 januari 2026. Parallel aan de internetconsultatie worden de volgende toetsen uitgevoerd op het wetsvoorstel:

- een HUF-toets door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), waarin zij toetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van de voorgestelde maatregelen;
- een toets op regeldruk door het adviescollege toetsing regeldruk, waarin zij toetst of het wetsvoorstel geen onnodige regels oplegt voor burgers en bedrijven, en
- een uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO), waarin het vakdepartement (het ministerie van IenW) met de andere overheden en hun koepels, toetst wat de uitvoeringsgevolgen zijn van het wetsvoorstel.

Het ministerie van IenW verzamelt alle reacties uit de internetconsultatie en voornoemde toetsen en beziet deze in onderlinge samenhang. Deze beschouwing kan leiden tot wijziging van het wetsvoorstel of van de memorie van toelichting.

De volgende stap in het wetgevingsproces is het voorleggen van het (mogelijk) gewijzigde wetsvoorstel en de memorie van toelichting, via de ministerraad voor advies, aan de Raad van State. Het is de ambitie van het ministerie van IenW dit in Q1 van 2026 te doen.

Het versterken van het VTH-stelsel milieu is een continu proces. Dit vergt een inspanning van alle partijen en het maken van duidelijke afspraken. De in deze brief beschreven ontwikkelingen dragen bij aan een verdere versterking van het VTH-stelsel en een solide uitvoering van de taken op het gebied van het milieu en de leefomgeving.

Hoogachtend,

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

A.A. (Thierry) Aartsen

⁴ Kamerstuk 22343, Nr. 431

⁵ [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-versterking-vth-stelsel-milieu)



RAPPORT

Staat van VTH

75008 – Openbaar - 7 november 2025

RAPPORT

Staat van VTH

André Oostdijk

Juliette van Gilse

Robert van der Linden

Martin de Bree

75008 – Openbaar - 7 november 2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting en analyse.....	4
HOOFDSTUK 1.	
Aanleiding en methode.....	8
1.1 Aanleiding en afbakening.....	9
1.2 Theoretisch model.....	9
1.3 Methode.....	10
1.4 Leeswijzer.....	11
HOOFDSTUK 2.	
Strategische uitvoering en handhaving	12
2.1 Doel – systeem	13
2.2 Systeem – praktijk	17
2.3 Tussenconclusie	18
HOOFDSTUK 3.	
Doeltreffende uitvoering van VTH-taken	19
3.1 Doel – Systeem.....	20
3.2 Systeem – praktijk	23
3.3 Tussenconclusie.....	26
HOOFDSTUK 4.	
Verantwoording in het stelsel.....	27
4.1 Doel – systeem	28
4.2 Systeem – praktijk	30
4.3 Tussenconclusie.....	31
HOOFDSTUK 5.	
Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL.....	33
5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement.....	34
5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling.....	36
5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving.....	36
5.4 Tussenconclusie.....	37
HOOFDSTUK 6.	
Verdiepend thema: bestuursrecht-strafrecht	38
6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?.....	39
6.2 Tussenconclusie.....	42
HOOFDSTUK 7.	
Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel.....	43
7.1 De transitie naar een circulaire economie.....	44
7.2 Tussenconclusie.....	48
BIJLAGE 1.	
Bronnenlijst	50
BIJLAGE 2.	
Respondentenlijst.....	52
BIJLAGE 3.	
Vragenlijsten	53
BIJLAGE 4.	
Begrippenlijst	64
BIJLAGE 5.	
KSF's	65

Managementsamenvatting en analyse

Een stelsel in beweging

Context en doel

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

De SvVTH vervangt het periodieke onderzoek *Omgevingsdiensten in Beeld* als invulling van de wettelijk vastgelegde tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel. De uitgangspuntennotitie¹ is de basis voor de SvVTH. Deze door de staatssecretaris van IenW notitie schetst – als wenkend perspectief – een gedetailleerd beeld van het bereik en de diepgang van de SvVTH. Dit beeld moet stapsgewijs worden opgebouwd. Deze SvVTH is de eerste versie van de SvVTH en daarmee een eerste grote stap richting dit beeld.

Afbakening

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

De analyse van het stelsel heeft plaatsgevonden aan de hand van het – door de uitgangspuntennotitie voorgeschreven – (ont)koppelmodel². In de kern gaat dit model ervan uit dat een aantal stappen nodig is om via het ontwerp en inrichting van een stelsel tot realisatie van het doel te komen. Dit zijn achtereenvolgens de stappen: 'doel' – 'subdoel' – 'systeem' – 'praktijk' – 'output' – 'outcome'. De schakel tussen deze stappen is een *koppelmoment* dat ervoor moet zorgen dat het doel door de stelselpartijen wordt vertaald in concrete acties of plannen, dat deze acties en plannen worden uitgevoerd en dat deze vervolgens tot resultaat leiden.

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

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

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

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

Onderzoeksopzet

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

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

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

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



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

Koppeling doel–systeem: er is veel in gang gezet

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

Relevant in dit verband is de kritische reflectie van de Commissie Van Aartsen³ op de kwaliteit van het VTH-stelsel. In reactie daarop hebben de stelselpartijen – in het kader van het IBP VTH – aan de hand van zes pijlers verbetervoorstellen gedaan die bijdragen aan de verdere invulling van de structuur en het instrumentarium van het VTH-stelsel. Deze verbetervoorstellen (waaronder bijvoorbeeld de handreiking Regionale beleids- en uitvoeringscyclus, robuustheidscriteria en de versterking van de kennisinfrastructuur) beogen – redenerend langs de lijn van het (ont)koppelmodel – de verbinding tussen *doel en systeem* te versterken. Ze zijn daarmee te zien als koppelingsmechanismen.

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

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

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

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

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

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

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

Koppeling systeem–praktijk: uitwerking in praktijk is kwetsbaar

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

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

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

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

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

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

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

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

Naar een lerend stelsel: versterk de koppelmechanismen

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

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

Allereerst op het niveau van de regio's. We zien zoals eerder opgemerkt dat het systeem van *checks and balances* zwak ontwikkeld is. Horizontale verantwoording en interbestuurlijk toezicht spelen niet de rol die bij het ontwerp van het stelsel was voorzien. Het recent opgezette visitatiestelsel waarbij omgevingsdiensten bij elkaar in de keuken kijken om elkaar – na een grondige en onderbouwde analyse – als kritische

collega's feedback te geven, is hierop een reactie. Inmiddels is er een eerste ronde uitgevoerd en is er een overkoepelende rapportage opgesteld met de globale bevindingen waarmee omgevingsdiensten en hun deelnemers hun voordeel kunnen doen. De visitaties zijn, mits voldoende kritisch uitgevoerd, in onze ogen een prima middel om het lerend vermogen in het stelsel een flinke impuls te geven.

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

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

Resumerend

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

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



HOOFDSTUK 1.

Aanleiding en methode

1.1 Aanleiding en afbakening

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

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

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

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

1.2 Theoretisch model

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

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

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

⁴ Artikel 18.24 Omgevingswet.

⁵ IBP VTH Pijler 6 (2024), De Staat van het VTH-stelsel: De uitgangspunten.

⁶ Arena Consulting (2024), De staat van de Staat: Review van de methodiek van de Staat van VTH.

⁷ M. de Bree, A. Stoopendaal (2020), De-and Recoupling and Public Regulation, Organization Studies 2020, Vol. 41(5) 599620.



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

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

Kritische succesfactoren

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

Verdiepende thema's

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

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

1.3 Methode

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

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

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

Verantwoording

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

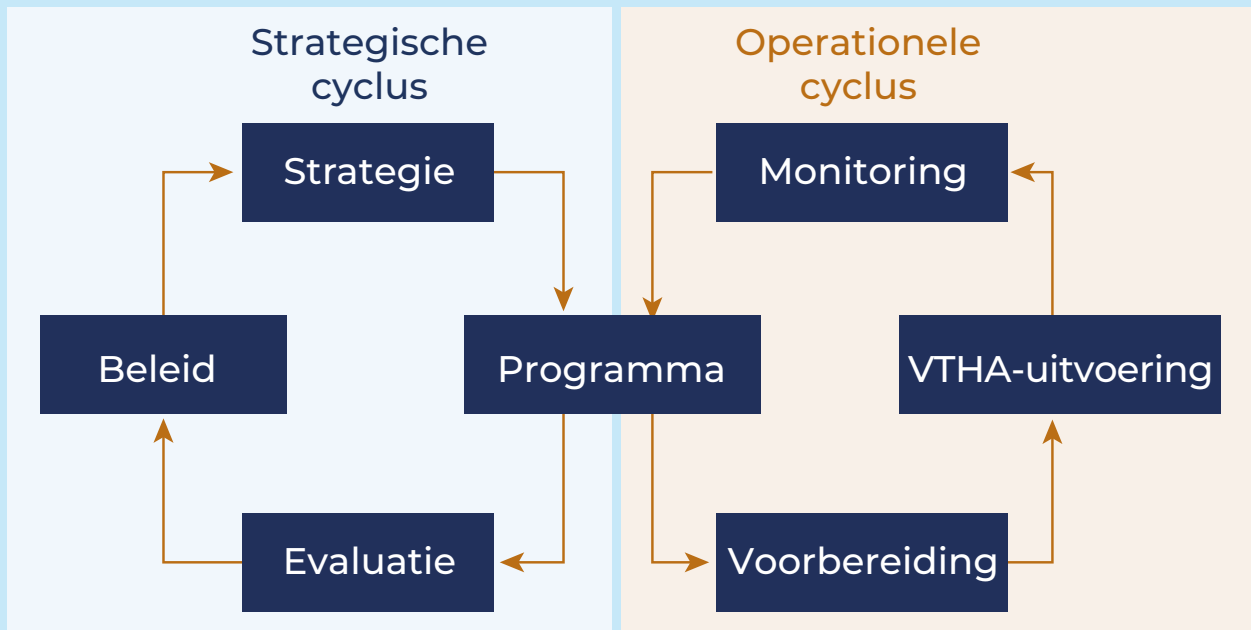
Aan alle omgevingsdiensten, provincies, de ILT en RWS zijn kwantitatieve vragenlijsten gestuurd. De partijen hebben zes weken de tijd gekregen voor het retourneren. De respons was 100%. Alle 28 omgevingsdiensten, 12 provincies, ILT en RWS hebben de vragenlijst ingevuld.

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

1.4 Leeswijzer

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

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



HOOFDSTUK 2.

Strategische uitvoering en handhaving

Formuleer duidelijke doelstellingen die richting geven aan het VTH-beleid



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

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

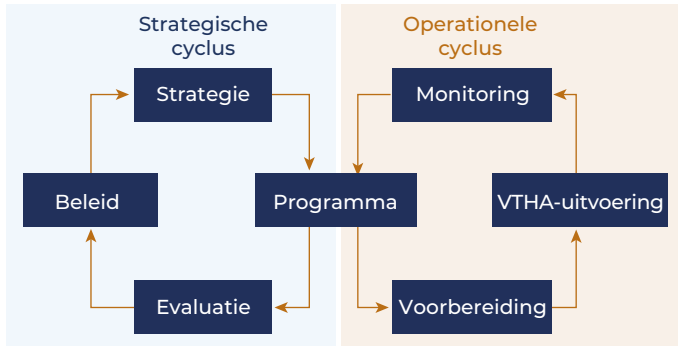
Gekeken naar het (ont)koppelmodel, betreft de inrichting van de strategische uitvoering en handhaving het koppelmoment tussen doel en systeem. Waarbij de vraag centraal staat of de cycli zodanig zijn vormgegeven dat wordt voldaan aan de eisen uit de regelgeving. Het doorlopen van de cycli raakt vervolgens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

2.1 Doel – systeem

2.1.1 Beleids- en uitvoeringscyclus

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

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



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

Uit eerdere onderzoeken

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

¹² IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus.

¹³ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 39.

¹⁴ IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 60.

¹⁵ IPO (2023), rapport Handreiking Outcome-gericht werken.

¹⁰ Commissie Van Aartsen (2021), *Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*.

¹¹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), *Omgevingsdiensten in beeld 2021*.

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

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

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

Uit eerdere onderzoeken

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

De Rode Draden-rapportage concludeert onder meer dat veel omgevingsdiensten inmiddels een heldere en gedragen toekomstvisie ontwikkeld hebben en dat deze steeds vaker wordt uitgewerkt in een meerjarige strategie. *‘Zonder een duidelijke visie is het onmogelijk om prioriteiten te stellen en alert en effectief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.’* De rapportage stelt dat steeds meer directies gesprekken aangaan met hun besturen over een toekomstvisie en bijbehorend beleid. In het verleden

was er veel terughoudendheid om dat gesprek te starten vanuit het uitgangspunt dat het bepalen van beleid voorbehouden is aan het bevoegd gezag.¹⁷

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

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

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

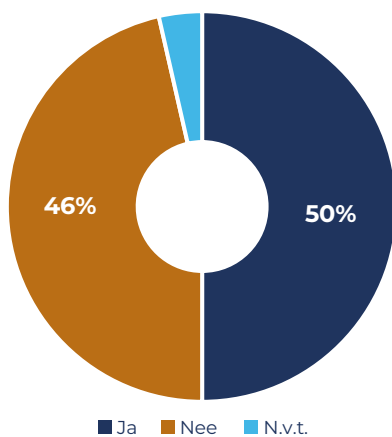
Huidige stand van zaken van de vereisten voor de beleids- en uitvoeringscyclus

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

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

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

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



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

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

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

2.2 Systeem – praktijk

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

2.2.1 Praktijk

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

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

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

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

De ILT heeft voor de VTH-werkzaamheden met betrekking tot defensie net als in 2023 een vastgestelde en actuele uitvoerings- en handhavingsstrategie. Deze strategie bevat een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden en wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zullen worden verricht. De uitvoering van het defensietoezicht door de ILT vindt plaats aan de hand van een handhavingsuitvoeringsplan en de LHSO. De Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht ILT wordt toegepast bij de handhaving. Strafrechtelijke handhaving ligt bij de Koninklijke Marchaussee, maar is in 2024 in de praktijk niet aan de orde geweest. Het ministerie van IenW heeft over het jaar 2024 geen evaluatierapportage opgesteld over de mate waarin er uitvoering is gegeven aan dit uitvoeringsprogramma en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen. De ILT heeft over deze activiteiten gerapporteerd in hun jaarverslag over 2024.¹⁸

2.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

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



HOOFDSTUK 3.

Doeltreffende uitvoering van VTH-taken

Zonder robuuste organisaties geen doeltreffende VTH-uitvoering



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

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

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

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

3.1 Doel – Systeem

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

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

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

²⁰ Artikel 13.9 lid 1 Omgevingsbesluit.

²¹ Artikel 13.10 Omgevingsbesluit.

Uit eerdere onderzoeken

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

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

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

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

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

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

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

3.1.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

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

Robuuste organisatie-inrichting

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

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

22 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 12.

23 Twynstra Gudde en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023, p.3.

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

25 Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 46.

26 ILT (2025), Versterking VTH—stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

27 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage,

Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 24.

Eind 2024 en in het voorjaar van 2025 hebben alle omgevingsdiensten, behoudens de reeds robuust bevonden omgevingsdiensten, een voortgangsrapportage ingediend bij het ministerie. In april 2025 en september 2025 heeft de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu de Tweede Kamer over de uitkomsten geïnformeerd. In september 2025 zijn Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Brabant Noord, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en Omgevingsdienst Regio Arnhem robuust bevonden door het ministerie en zullen er naar verwachting nog 15 omgevingsdiensten volgen voor april 2026.²⁸

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

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

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

fusies tussen omgevingsdiensten in gang gezet. Sommige gesprekspartners vinden dat de Rijksoverheid hier druk op zou moeten blijven zetten.

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

Financieringsystematiek

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

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

Onafhankelijke uitvoering

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

28 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief voortgang monitoring robuuste omgevingsdiensten.

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

30 IBP VTH Pijler 1 (2024), Rapportage Financieringsystematiek omgevingsdiensten.

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

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

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

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

3.2 Systeem – praktijk

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

Aantallen activiteiten

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

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

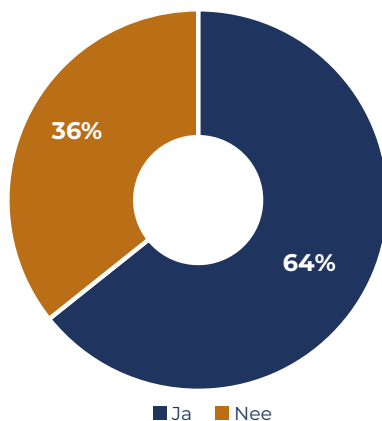
31 Twynstra Gudde en SPPS (2023), *Omgevingsdiensten in beeld 2023*, p.10.

Vergunningverlening en actualisaties

Omgevingsdiensten in beeld 2023 adviseerde provincies, gemeenten en omgevingsdiensten het actualiseren van vergunningen te intensiveren, met name voor het realiseren van regionale en landelijke beleidsambities.³²

Omgevingsdiensten in beeld 2023: 'Uit ons onderzoek blijkt dat het aantal actualisatietoetsen voor vergunningen, als eerste stap in het actualisatieproces, gering is ten opzichte van het aantal inrichtingen en sterk verschilt per omgevingsdienst. Er lijkt zelfs een afname ten opzichte van 2020 te hebben plaatsgevonden.'³³

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



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

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

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

ILT-activiteiten en uitvoering

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

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

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

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

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

Uitvoering van 'thuistaken'

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

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

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

De adviestaak van Rijkswaterstaat aangaande indirecte lozingen

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

3.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

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



HOOFDSTUK 4.

Verantwoording in het stelsel

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



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

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

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

4.1 Doel – systeem

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

Horizontale verantwoording

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

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

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

34 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

35 Berenschot (2024), Eindrapport versterking horizontale verantwoording.

Interbestuurlijk toezicht

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

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

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

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

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

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

Visitaties

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

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

De visitaties worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van Omgevingsdienst NL. De visitaties verlopen volgens een vaste procedure: bestudering van kernstukken zoals de gemeenschappelijke regeling en de jaarverslagen, (intake) gesprekken met de directie en een aangewezen contactpersoon, interviews met raads- en Statenleden of rapporteurs, en een afsluitende gezamenlijke sessie met bestuur en directie waarin concrete aanbevelingen worden gedaan. Van iedere visitatie wordt een visitatierapport opgesteld, waarna de betreffende omgevingsdienst een verbeterplan opstelt. Omgevingsdienst NL stelt periodiek een Rode Draden-rapportage op, met daarin de overkoepelende bevindingen uit de voltooide visitaties.³⁹ Van 2022 tot eind 2024 zijn alle omgevingsdiensten voor de eerste keer geïnspecteerd, in mei 2025 heeft Omgevingsdienst NL het overkoepelende rapport gepubliceerd⁴⁰, wat een belangrijke bron vormt voor deze Staat van VTH.

³⁷ Berenschot (2019), Evaluatie wet VTH 2019, p. 59.

³⁸ Omgevingsdienst NL (2024), Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten, p. 10.

³⁹ Omgevingsdienst NL, Governance visitatie omgevingsdiensten, De kracht van binnenste buiten.

⁴⁰ Omgevingsdienst NL (2024), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

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

Signaal- en adviesrol van de ILT

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

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

4.2 Systeem – praktijk

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

Horizontale verantwoording

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

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

De wisselwerking tussen kaderstelling – wat geven raden en Staten hun colleges mee, en hoe controleren ze wat er is gebeurd? – blijft een uitdagende balans. Sommige gesprekspartners zien dat raden en Staten het gevoel

hebben grip te verliezen en daarop reageren door vervolgens op allerlei andere manieren en momenten proberen te sturen. Soms op details en soms op de uitvoering, zoals naar aanleiding van incidenten. Het is belangrijk dat de volksvertegenwoordigende organen op het juiste moment in de beleids- en uitvoeringscyclus in hun kaderstellende positie worden gebracht. Op die manier kunnen zij de strategische meerjarendoelen stellen op het gebied van VTH.

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

Verticaal toezicht (interbestuurlijk toezicht)

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

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

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

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

Visitaties

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

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

Signaal- en adviesrol van de ILT

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

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

Gesproken uitvoeringsorganisaties zien een meerwaarde in deze rapportages en de signalerende rol van de ILT. De opvolging van de constateringen en aanbevelingen zijn alleen niet altijd

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

4.3 Tussenconclusie

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

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

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

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

⁴² Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024.

⁴³ ILT (2025), Signaalrapportage Afweging belang inzetbaarheid Defensie en gevolgen voor leefomgeving.

⁴⁴ ILT (2025), position paper Versterking VTH-stelsel: Noodzakelijke Keuzes.

⁴⁵ Kamerstuk 2024-2025 22343 nr. 412, Gabriëls, motie onafhankelijkheid omgevingsdiensten.

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

HOOFDSTUK 5.

Verdiepend thema: Omgevingsdienst NL

De ontwikkeling van een koepelorganisatie van en voor alle
omgevingsdiensten

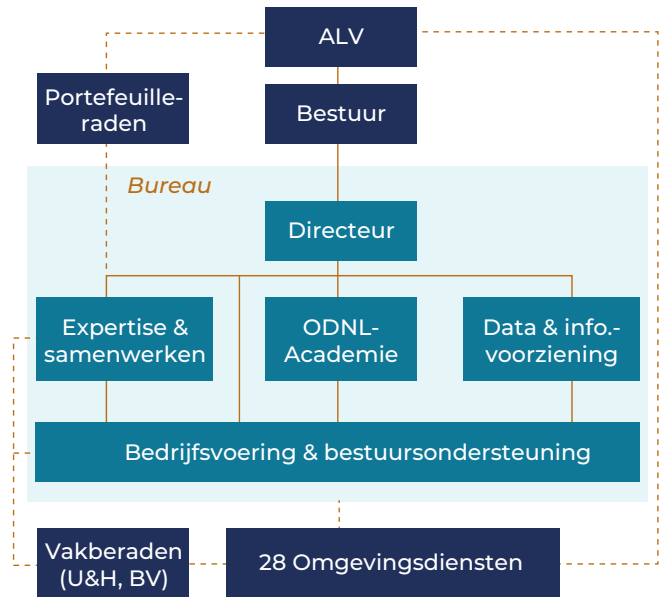
Omgevingsdienst NL is de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten en is in 2012 opgezet als een vereniging van directeurs van omgevingsdiensten. Zij waren persoonlijk, op basis van hun functie, lid van de vereniging. Het doel van Omgevingsdienst NL is om te zorgen voor meer samenwerking tussen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

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

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

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

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



Figuur 9. Organisatiestructuur van Omgevingsdienst NL.

5.1 Rol op het gebied van digitalisering en informatiemanagement

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

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

46 Ministerie van IenW (2024), Proefversie Staat van VTH.

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

48 Twynstra Guddé en SPPS (2023), Omgevingsdiensten in beeld 2023.

In het IBP VTH

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

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

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

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

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

Ervaringen onder stelselpartijen

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

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

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

49 IBP VTH (2023), Gatewayreview Pijler 3.

50 Ministerie van IenW (2025), Kamerbrief Voortgang versterking VTH-stelsel april 2025.

51 IBP VTH (2024), Eindadvies VTH Uitvoeringskennis infrastructuur (KIS) met VTH front-office, samenwerkingsruimtes en kennisbank 'Kennis hebben is macht, kennis delen is kracht'.

5.2 Rol op het gebied van kennisontwikkeling

De commissie van Aartsen riep op om te investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Dat was volgens de commissie essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen.⁵²

De commissie stipte aan dat Omgevingsdienst NL meer 'body' moest krijgen als kennisinstituut, omdat een gedeeld informatiesysteem de basis is voor landelijke kennisdeling en zag een voorstellersvol voor Omgevingsdienst NL voor zich wat betreft kennisdeling en innovatie.⁵³

Uit het IBP VTH

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

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

Ervaringen onder stelselpartijen

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

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

5.3 Afstemming van nieuwe wetgeving

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

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

⁵² Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵³ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 47.

⁵⁴ Rijksoverheid (2023), Code interbestuurlijke verhoudingen.

Ontwikkeling van de rol van Omgevingsdienst NL

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

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

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

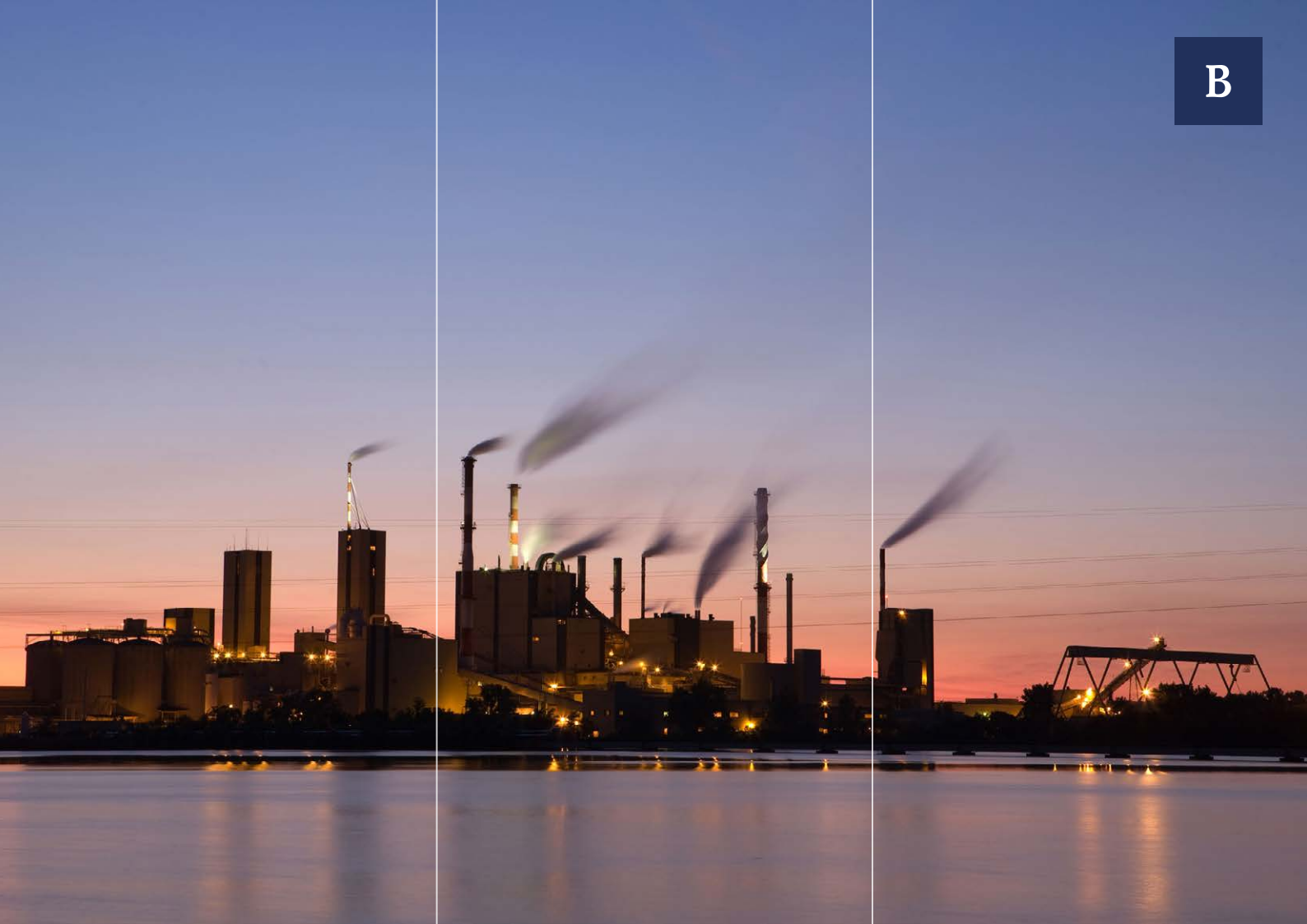
5.4 Tussenconclusie

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

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

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

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



HOOFDSTUK 6.

Verdiepend thema: bestuursrecht- strafrecht

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

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

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

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

Uit de rapportages en onderzoeken

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

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

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

6.1 Wat heeft het IBP VTH gebracht?

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

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

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

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

⁵⁷ Commissie Van Aartsen (2021), Om de leefomgeving, omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, p. 14.

⁵⁸ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 67.

⁵⁹ Twynstra Gudde en SPPS (2021), Omgevingsdiensten in beeld 2021, p. 66.

⁶⁰ Artikel 13.5 lid 3 Omgevingsbesluit; artikel 13.6 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.

⁶¹ Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

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

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

Pijler 2 van het IBP VTH

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

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

Bovenregionale samenwerking

Om de bovenregionale samenwerking te versterken zijn er enkele ingrepen gedaan in het systeem. De Strategische Milieukamer (SMK) is structureel verankerd in het systeem door vaststelling in april 2025.⁶⁶ De SMK is een coördinerend orgaan en bepaalt het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK stelt elke vier jaar het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit op, waarin de aard, omvang en maatschappelijke impact van milieucriminaliteit worden geanalyseerd. Op basis hiervan ontwikkelt de SMK een Agenda Strafrechtelijke Aanpak Milieucriminaliteit, waarin strategische prioriteiten, samenwerkingsafspraken en beoogde resultaten worden vastgelegd. Daarnaast adviseert de SMK gevraagd en ongevraagd de betrokken bewindspersonen over de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De SMK bestaat uit vertegenwoordigers van het Functioneel Parket, de politie, de ILT, de NVWA, de Arbeidsinspectie en omgevingsdiensten, en komt minimaal vier keer per jaar bijeen om beleid en samenwerking te stroomlijnen.

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

62 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

63 Omgevingsdienst NL (2025), Rode Draden-rapportage, Visitaties omgevingsdiensten oktober 2022-december 2024, p. 21.

64 IBP VTH (2024), Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht versie 3.0.

65 IBP VTH (2024), Handreiking regionale beleidscyclus, p. 83.

66 Ministerie van IenW (2025) Instellingsbesluit Strategische Milieukamer.

Ervaringen onder de stelselpartijen

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

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

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

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

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

Opgelegde sancties

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

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

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

6.2 Tussenconclusie

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

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

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

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

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



HOOFDSTUK 7.

Verdiepend thema: Circulaire economie in het VTH-stelsel

Introductie van een nieuw thema in het stelsel

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

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

7.1 De transitie naar een circulaire economie

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

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

7.1.1 De Bouwstenenvisie

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

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

⁷¹ Ministerie van IenM en EZ (2016), Nederland circulair in 2050.

⁷² Ministerie van IenM (2017), Grondstoffenakkoord.

⁷³ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁷⁴ Hanemaïjer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland (2024), Overzicht stand van zaken uitvoering moties gerelateerd aan nieuwe Uitvoeringsagenda duurzame en circulaire economie 2025-2028.

⁶⁸ IPO (2022), IPO Bouwstenenvisie CE en VTH.

⁶⁹ Ministerie van IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁰ Hanemaïjer et al. (2021), Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021.

Het thema omvat de volgende afspraken:

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

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

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

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

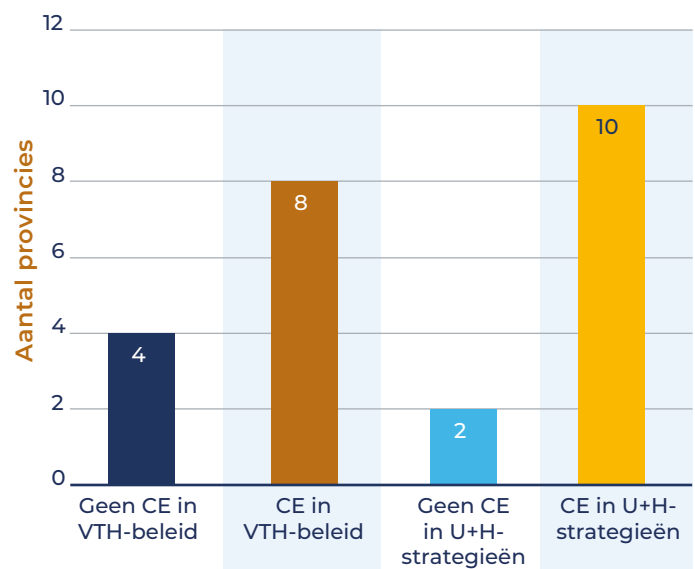
- minimaal het basisniveau uitvoeren
- circulaire economie opnemen in opdrachten aan omgevingsdiensten
- voor de bouwstenen middelen beschikbaar stellen.

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

7.1.2 Beleid en strategie

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

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



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

⁷⁶ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

⁷⁷ IPO (2022), Inschatting van de kosten voor de uitvoering van CE-VTH Bouwstenenvisie niveau 'Basis'.

⁷⁸ IenW, EZ, VRO, IPO, UvW en VNG (2025), Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie 2025-2026.

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

7.1.3 Programmering

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

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

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

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

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

7.1.4 Voorbereiding en uitvoering

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

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

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

CE-huis op orde

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

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

Harmoniseren rechtsoordeel 'Afval of niet'

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

Experimenteren en faciliteren

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

Ketentoezicht

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

Kennisopbouw circulaire economie

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

Signalering van kansen en knelpunten ten aanzien van circulaire economie

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

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

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

79 Ministerie van IenW (2024), Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet.
80 Europese Commissie (2024), Ecodesign for Sustainable Products Regulation.

81 Rijkswaterstaat (2025), Afvalstof of niet-afvalstof.

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

Buiten de bouwstenen om

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

Bovenregionale samenwerking

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

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

7.1.5 Monitoring en evaluatie

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

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

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

7.2 Tussenconclusie

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

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

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

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

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

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

BIJLAGE 1.

Bronnenlijst

Geraadpleegde bronnen

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

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

BIJLAGE 2.

Respondentenlijst

Gesprekspartners interviews

Van de volgende organisaties hebben wij gesprekspartners geïnterviewd:

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

BIJLAGE 3.

Vragenlijsten

Vragenlijst voor omgevingsdiensten – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

Introductie:

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

1. Is er door de deelnemers een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingstrategie vastgesteld voor de werkzaamheden?
[ja/nee]
2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingstrategie een regionale risicoanalyse voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
5. Heeft de omgevingsdienst of diens deelnemers over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de doelen?
[ja/nee]
6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingstrategie?
[ja/nee]
8. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
9. Is de LHSO door alle deelnemers vastgesteld?
[ja/nee]
10. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
11. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
12. Is er in 2024 gewerkt volgens de LHSO?
13. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
14. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Doeltreffende uitvoering en handhaving

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

Algemeen

15. Hoeveel MBA's bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
16. Hoeveel vergunningplichtige bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
17. Hoeveel Rie bedrijven bevinden zich in het werkgebied van de omgevingsdienst?
[aantal]
18. Hoeveel bedrijven daarvan zijn Rie4?
[aantal]
19. In het geval van een Seveso omgevingsdienst: Hoeveel van de Rie bedrijven zijn Seveso bedrijven? Niet verplicht
[aantal]
20. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (13-18):
[aantal]
21. Hoeveel deelnemers (welk percentage) hebben het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[percentage]
22. Als er deelnemers het modelmandaat niet hebben vastgesteld, kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vergunningverlening

23. Had de omgevingsdienst een actualisatieprogramma in 2024?
[ja/nee]
24. Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?
[open antwoord]
25. Zo ja: is het actualisatieprogramma gevolgd in 2024?
[ja/nee]
26. Kunt u dit toelichten?
[open antwoord]

27. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
28. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]
29. Ruimte voor toelichting:
[Ruimte voor toelichting]

Toezicht en handhaving

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

Toelichting overtreding: Een overtreding is het niet naleven van de geldende regels bij de uitoefening van activiteiten.
31. Hoe vaak hebben bedrijven in 2024 een ongewoon voorval bij uw omgevingsdienst gemeld?
[aantal]
32. In hoeveel gevallen daarvan heeft uw omgevingsdienst doorgemeld naar andere instanties, zoals de ILT, gemeenten, waterschappen of de veiligheidsregio? Kunt u dit toelichten en aangeven om welke partijen dit ging?
[aantal] [open antwoord]

Toelichting ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
33. Hoe vaak is er een LOD opgelegd in 2024?
[aantal]

Toelichting last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
34. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]
35. Indien u deze data hebt: Hoe vaak is in 2024 een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
36. Hoe vaak is er een aanschrijving gegeven in 2024?
[aantal]

Toelichting aanschrijving: Een aanschrijving is een beschikking van de overheid die een verplichting oplegt aan een geadresseerde, bijvoorbeeld het herstellen van een gebrek.
- 37.

38. Ruimte voor toelichting op voorgaande vragen (29-35):
[open antwoord]
39. Hoe vaak is er een bestuurlijke boete opgelegd in 2024?
[aantal]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
42. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
43. Hoeveel bestuurlijke strafbeschikkingen zijn er in 2024 opgelegd?
[aantal]
44. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) strafbeschikkingen?
[aantal]
45. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) strafbeschikkingen?
[aantal]
46. Ruimte voor toelichting: (niet verplicht)
[open antwoord]
- Toelichting bestuurlijke strafbeschikking: Een sanctie die een bestuursorgaan oplegt voor het overtreden van een regel of wet.
47. Hoe vaak is er een proces verbaal opgesteld in 2024?
[aantal]
48. Hoeveel waren hiervan grijze (milieu) proces verbalen?
[aantal]
49. Hoeveel waren hiervan groene (natuur) proces verbalen?
[aantal]
50. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- Toelichting proces verbaal: Een proces verbaal is een officieel schriftelijk verslag van opsporingsambtenaren met feiten die ze hebben waargenomen en met een verklaring die ze hebben opgetekend uit de mond van een verdachte of getuige.

Vragen

Opleidingen en kennisontwikkeling

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

51. Wat was het opleidingsbudget in euro's per VTH-medewerker in 2024?
[euro's]
52. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
53. Maakte de omgevingsdienst gebruik van ODNL Academie in 2024?
[ja/nee]
54. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
55. Maakte de omgevingsdienst in 2024 gebruik van andere ODNL opleidingen?
[ja/nee]
56. Kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
57. Werd er in de omgevingsdienst in 2024 gebruik gemaakt van op maat gemaakte trainingsprogramma's ten behoeve van de kennisontwikkeling van medewerkers?
[ja/nee]
58. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]
59. Had de omgevingsdienst in 2024 een eigen traineeprogramma?
[ja/nee]
60. Zo ja, kunt u dat toelichten?
[Ruimte voor toelichting]

Vragen

Circulaire economie (CE)

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

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

61. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, criminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
62. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
63. Wordt vanuit bevoegde gezagen opdracht gegeven voor VTH-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]
64. Zo ja: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
65. Werkt de omgevingsdienst bovenregionaal, zoals met andere omgevingsdiensten, samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
66. Zo ja: met welke partijen?
[open antwoord]
67. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen

MER (allen verplicht)

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

68. Is er standaard budget beschikbaar voor de beoordeling van MER?
[ja/nee]
69. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
70. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
71. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure MER tot de gewenste kwaliteit van de mer?
[ja/nee]
72. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragenlijst voor provincies – Staat van VTH 2025

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering
en handhaving

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

1. Heeft de provincie een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld voor de VTH-taken die zij zelf uitvoert (en dus niet over heeft gedragen aan een omgevingsdienst)?
[ja/nee]
 2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden?
[ja/nee]
 3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht?
[ja/nee]
 4. Zo ja, is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
 5. Heeft de provincie in het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen?
[ja/nee] [open antwoord]
- Ruimte voor toelichting op de voorgaande vragen:
6. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
 7. Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 8. Heeft de provincie de LHSO vastgesteld?
 9. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]
 10. Heeft de provincie het modelmandaat (vastgesteld binnen het IBP-VTH) vastgesteld?
[ja/nee]
 11. Zo nee: Kunt u dat toelichten?
[open antwoord]

Vragen

Circulaire economie (CE)

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

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

12. Heeft de provincie de Bouwstenenvisie CE en VTH verankerd in beleid?
[ja/nee]
13. Zo ja: ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
14. Zo nee: waarom niet?
[open antwoord]
15. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor integratie van circulaire economie in bestaande VTH-milieu-activiteiten (bijv. ZZS, milieucriminaliteit, afvalstatus)?
[ja/nee]
16. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
17. Geeft de provincie als bevoegd gezag opdracht aan de omgevingsdienst(en) voor VTH-milieu-activiteiten omtrent circulaire economie buiten bestaande VTH-milieu-activiteiten om?
[ja/nee]

18. Open vraag: Welke activiteiten zijn dit?
[open antwoord]
19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. Werkt de provincie bovenregionaal samen omtrent CE en VTH?
[ja/nee]
21. Zo ja, met welke partijen?
[open antwoord]
22. Zo ja, ruimte voor toelichting hoe:
[open antwoord]

Vragen

MER

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

23. Is er standaard budget beschikbaar voor de uitvoering van plan-mer bij omgevingsvisie en programma's?
[ja/nee]
24. Zo ja: is dit budget voldoende?
[ja/nee]
25. Is er een procedure vastgelegd om de kwaliteit van het plan-MER intern te beoordelen?
[ja/nee]
26. Zo ja: Wordt de kwaliteitsprocedure plan-MER doorlopen of toegepast?
[ja/nee]
27. Zo ja: Leidt de kwaliteitsprocedure plan-MER tot de gewenste kwaliteit?
[ja/nee]
28. Toelichting op de vragen 26-30
[open antwoord]

Vragenlijst voor ILT – Staat van VTH 2025

Vragen

natuur

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

29. Voerde de provincie in 2024 zelf natuurtaken uit?
[ja/nee]
- Bij "nee" vervallen de volgende twee vragen, tekst toevoegen naar welk vraagnummer ze dan worden doorgeleid
30. Welke VTH taken voerde de provincie in 2024 zelf uit in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
31. Toelichting:
[open antwoord]
32. Hoeveel formatie (FTE) had de provincie in 2024 beschikbaar voor VTH Natuur?
[aantal FTE's]
- Toelichting: hiermee wordt niet de formatie bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
33. Hoeveel budget (in euro's) was er in 2024 er vanuit de provincie beschikbaar voor VTH-taken Natuur?
[euro's]
- Toelichting: hiermee wordt het budget bij omgevingsdiensten waarvoor opdracht is verleend bedoeld.
34. Welke VTH taken liet de provincie in 2024 uitvoeren door omgevingsdienst(en) in het kader van de Omgevingswet onderdeel Natuur?
[vergunningverlening/toezicht/handhaving]
(meerdere antwoorden mogelijk)
35. Toelichting:
[open antwoord]
36. Hoeveel budget was er in 2024 begroot voor het uitvoeren van deze taken door de omgevingsdienst(en) vanuit de provincie?
[aantal FTE's]
37. Indien u deze data hebt, hoeveel FTE was er vanuit de omgevingsdiensten begroot in 2024 voor het uitvoeren van deze taken?
[euro's]
38. Is er sprake van een actualisatiebeleid ten aanzien van vergunningen Omgevingswet-natuur?
[ja/nee]
39. Toelichting:
[open antwoord]
40. Zijn er in de vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie doelen opgenomen met betrekking tot natuur?
[ja/nee]
41. Toelichting:
[open antwoord]

Vragen

Strategische en programmatische uitvoering en handhaving

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

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

1. Is er voor de VTH werkzaamheden door ILT (voor de betreffende activiteiten van defensie, zie toelichting) een uitvoerings- en handhavingsstrategie vastgesteld? (artikel 13.5 en 13.6 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
2. Zo ja, bevat deze uitvoerings- en handhavingsstrategie een prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden? (artikel 13.6 lid 1 onder a Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
3. Is voor het jaar 2024 de uitvoerings- en handhavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin is aangegeven welke van de werkzaamheden dat jaar zouden worden verricht? (artikel 13.8 lid 1 Omgevingsbesluit)
[ja/nee]
4. Zo ja: is het uitvoeringsprogramma afgestemd met de instanties die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving?
[ja/nee]
5. Heeft het ministerie van IenW over het jaar 2024 in een evaluatierapportage gerapporteerd over de mate waarin uitvoering van het uitvoeringsprogramma heeft plaatsgevonden en de mate waarin deze uitvoering heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen? (artikel 13.11 lid 1 omgevingsbesluit)
[ja/nee]
6. Ruimte voor toelichting op de vragen over 1-6:
[open antwoord]
7. Wordt toezicht en handhaving uitgeoefend conform de uitvoerings- en handhavingsstrategie?
[ja/nee]
8. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]

Vragen VTH-taken t.a.v. defensie

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

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

9. Wat was de omvang van de begroting voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 10. Wat was de omvang van de realisatie voor VTH-taken t.a.v. defensie in 2024?
[euro's]
 11. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
- ### Vergunningverlening
12. Was de feitelijke formatie voor vergunningverlening (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
 13. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
 14. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
 15. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
 16. Hoeveel vergunningen verleende de ILT t.a.v. de taken m.b.t. defensie in 2024?
[aantal]
 17. Was er een vastgestelde actualisatiestrategie in 2024?
[ja/nee]
 18. Zo ja: is de actualisatiestrategie gevolgd in 2024?
[ja/nee]

19. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
20. In welk percentage van de actualisatietoetsen was de uitkomst niet toereikend?
[percentage]
21. Hoeveel vergunningen zijn vervolgens aangepast en inmiddels actueel?
[aantal]

Toezicht en handhaving

22. Was de feitelijke formatie voor toezicht en handhaving (in FTE's) t.a.v. defensie in lijn met begrote formatie?
[ja/nee]
23. Zo nee: wat is het verschil in FTE?
[aantal FTE's]
24. Zo nee: Welke stappen zijn vervolgens gezet?
[open antwoord]
25. Zo nee: Wat waren in 2024 de gevolgen in de praktijk?
[open antwoord]
26. Is er een risicoanalyse vastgesteld voor de uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten in 2024?
[ja/nee]
27. Zo ja: Is er volgens die analyse gewerkt in 2024? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee] [open antwoord]
28. Wordt er gewerkt conform de LHS(O) voor de VTH-taken t.a.v. defensie? Kunt u dit toelichten?
[ja/nee]
29. Voor hoeveel overtredingen is een LOD opgelegd aan defensie in 2024?
[aantal]
30. Hoeveel LOD's zijn daarvan in werking getreden?
[aantal]
31. Definitie last onder dwangsom (LOD): Een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels.
[aantal]
32. Hoe vaak is een dwangsom geïnd in 2024?
[aantal]

33. Hoe vaak is een andere last opgelegd nadat de overtreding niet is opgelost na verbeuring?
[aantal]
34. Hoe vaak is een vergunning ingetrokken in 2024?
[aantal]
35. Bestuurlijke strafbeschikkingen in 2024 opgelegd?
[aantal]
36. Hoe vaak proces verbaal in 2024?
[aantal]

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

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

Vragen adviestaak grote bedrijven

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

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

38. Wat was de omvang van de begroting voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
39. Wat was de omvang van de realisatie voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven in 2024?
[euro's]
40. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
41. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. grote bedrijven?
[aantal FTE's]
42. Hoeveel adviezen ten aanzien van grote bedrijven bracht ILT aan de bevoegde gezagen uit in 2024?
[aantal]
43. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak een zienswijze ingediend in 2024?
[aantal]
44. Hoe vaak heeft ILT t.a.v. deze taak beroep ingesteld in 2024?
[aantal]

Vragen

Meldingen ongewone voorvallen

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

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

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

Definitie ongewoon voorval: Een negatieve, onverwachte, en onvoorziene gebeurtenis die storend is, overlast veroorzaakt en/of een risico vormt voor de veiligheid van de fysieke leefomgeving.
46. Wat was de omvang van de realisatie voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen in 2024?
[euro's]
47. Ruimte voor toelichting:
[open antwoord]
48. Hoeveel FTE had ILT in 2024 beschikbaar voor de uitvoering van de analyse van meldingen ongewone voorvallen?
[aantal FTE's]
49. Hoeveel ongewone voorvallen (incidenten) deden zich voor in 2024?
[aantal]
50. Hoeveel bedrijven maakten melding van een ongewoon voorval bij het bevoegd gezag in 2024?
[aantal]

Vragenlijst voor RWS – Staat van VTH 2025

Vragen

adviezen indirecte lozingen RWS

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

1. Wat was de omvang van de begroting in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
2. Wat is de omvang van de realisatie in euro's voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen in 2024?
[euro's]
3. Hoeveel FTE had RWS in 2024 beschikbaar voor de adviestaak t.a.v. indirecte lozingen?
[aantal FTE's]
4. Hoeveel adviezen ten aanzien van indirecte lozingen bracht RWS uit in 2024?
[aantal]
5. Ruimte voor toelichting op de vragen 1 - 4:
[open antwoord]

BIJLAGE 4.

Begrippenlijst

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

BIJLAGE 5.

KSF's

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

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

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

Dit resulteert in de volgende indeling van deze SvVTH.

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

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



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

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

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

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl



VERGADERING ALGEMEEN BESTUUR OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT D.D. 12 MAART 2026

Agendapunt	: 3.d
Vertrouwelijk	: Nee
Onderwerp	: Verder met de financieringssystematiek: programma bedrijfsvoering

Kennisnemen van

Stand van zaken programma bedrijfsvoering

Aanleiding

Op 23 oktober 2025 heeft het AB kennisgenomen van de 'Eindrapportage Financieringssystematiek ODZOB, Onderzoek naar een toekomstige financieringssystematiek op basis van het landelijke voorkeursmodel IBP-VTH'. Op basis daarvan heeft het AB ingestemd met het uitwerken van voorstellen tot aanpassing van de financieringssystematiek op een aantal onderdelen.

Een van de onderdelen betreft het begroten én afrekenen van de bedrijfsvoeringskosten (programma bedrijfsvoering) op basis van een vaste bijdrage in plaats van via een opslag in het gemiddeld uurtarief. Het streven was om in de (ontwerp)begroting 2027 te beginnen met een vaste financiering van het programma bedrijfsvoering.

Met dit AB-voorstel informeren wij u over de stand van zaken van de voorbereiding en wordt toegelicht waarom invoering in de (ontwerp)begroting 2027 niet realistisch is en welke stappen nodig zijn om in de (ontwerp)begroting 2028 wel tot invoering over te kunnen gaan.

Kernboodschap

De voorgenomen stap om in de financieringssystematiek vanaf begroting 2027 te gaan werken met een vaste financiering voor het programma bedrijfsvoering kan nog niet worden gezet. Voor een zorgvuldige invoering zijn extra stappen in het proces nodig. Deze worden in 2026 opgepakt. De (ontwerp)begroting 2027 zal daarom op de bestaande systematiek worden opgesteld.

Toelichting

Op basis van de uitgevoerde analyses is de conclusie dat we op dit moment onvoldoende inzicht hebben of invoering met minimale effecten voor de deelnemers mogelijk is. Het betekent dat een zorgvuldig besluitvormingsproces met invoering samen met de (ontwerp)begroting 2027 en een voorhangprocedure met de nieuwe raden en Staten niet realistisch is.



Daarom zal op basis van de uitwerking tot nu toe een vervolgproces worden ingezet dat erop is gericht de invoering en besluitvorming in te zetten richting de (ontwerp)begroting 2028. Daarvoor zullen de volgende stappen worden gezet:

- in gesprek met alle deelnemers over de specifieke gevolgen van het programma bedrijfsvoering voor de begroting en hoe de effecten voor de begroting worden opgevangen.
- analyseren en onderzoeken van alternatieven voor de systematiek met werkprogramma's en reëel ramen.
- uitwerken van een spelregel over het meebewegen van de overhead met de omvang van de organisatie.
- in beeld brengen van de benodigde aanpassingen in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en daar een concreet voorstel voor doen.

De consequentie van dit uitstel is dat de (ontwerp) begroting 2027 wordt opgesteld op basis van de bestaande systematiek en uitgangspunten.

Vervolg/Communicatie

Met deze informatienota wordt de communicatie richting het AB ingevuld en zijn de vervolgstappen gedefinieerd.

Bijlagen

Memo stand van zaken Programma bedrijfsvoering



MEMO

Aan Algemeen Bestuur ODZOB
Van Dagelijks Bestuur ODZOB
Datum 24 februari 2026
Onderwerp Stand van zaken Programma Bedrijfsvoering

Inleiding

Op 23 oktober 2025 heeft het AB kennisgenomen van de 'Eindrapportage Financieringssystematiek ODZOB, Onderzoek naar een toekomstige financieringssystematiek op basis van het landelijke voorkeursmodel IBP-VTH'. Op basis daarvan heeft het AB ingestemd met het uitwerken van voorstellen tot aanpassing van de financieringssystematiek op een aantal onderdelen.

Een van de onderdelen betreft het begroten én afrekenen van de bedrijfsvoeringskosten (programma bedrijfsvoering) op basis van een vaste bijdrage in plaats van via een opslag in het gemiddeld uurtarief. Het streven was om in de (ontwerp)begroting 2027 te kunnen beginnen met een vaste financiering van het programma bedrijfsvoering.

In het AB voorstel van 23 oktober 2025 is benadrukt dat voor invoering het noodzakelijk is dat de gevolgen voor de deelnemers goed moeten worden uitgewerkt, zowel financieel (budgettair), als de opdrachtverlening en organisatorisch. Verder is aangegeven dat er aandacht nodig is voor de veranderkundige aspecten zowel in het samenspel van deelnemers-ODZOB als voor de organisatie van de ODZOB.

Aanpassingen in de financieringssystematiek zijn door het AB als majeur aangemerkt waardoor de voorhangprocedure geldt en het AB pas een definitief besluit neemt nadat provinciale staten en gemeenteraden van de deelnemers in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen in te brengen.

Bij de uitwerking van het programma bedrijfsvoering heeft, met inzet van subsidie vanuit het Rijk, Arena Consulting een validerende en ondersteunende rol gehad. De financiële werkgroep heeft meegedacht en er zijn een vijftal sub regionale bijeenkomsten georganiseerd waarin bestuurders, GPO-leden en financials van de deelnemers input hebben geleverd op de inhoud en het besluitvormingsproces. Ook heeft afstemming plaatsgevonden met de provincie Noord-Brabant.

In deze sessies is onder meer aandacht gevraagd voor de financiële uitdaging van gemeenten en daarom zo minimaal als mogelijke (herverdeel)effecten voor de deelnemers al dan niet met een ingroeitraject. Daarnaast is er gezien het verkiezingsjaar extra aandacht gevraagd om de nieuwe gemeenteraden voldoende mee te nemen in de systematiek vanuit het perspectief dat de raden en staten om wensen en bedenkingen wordt gevraagd.

Met deze memo informeren wij u over de stand van zaken van de voorbereiding en wordt toegelicht waarom invoering in de (ontwerp)begroting 2027 niet realistisch is en welke stappen nodig zijn om in de (ontwerp)begroting 2028 wel tot invoering over te kunnen gaan.



Toelichting

Op dit moment kent de ODZOB geen programma bedrijfsvoering. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dat door gemeenten en provincie wordt gehanteerd, wordt het uitgangspunt voor de ODZOB. De openheid en transparantie van de bedrijfsvoering neemt toe en zal vergelijkbaar zijn met deelnemers en (op termijn) andere omgevingsdiensten. Bovendien worden de toe- of afname van de bedrijfsvoeringskosten inzichtelijk en niet alleen afhankelijk van de toe- of afname van het aantal uren dat wordt begroot of gerealiseerd. Voor de ODZOB ontstaat een stabiele financiering van de bedrijfsvoering zonder risico op onder- of overdekking als gevolg van de gerealiseerde urenafname. De voorgenomen aanpassing van de systematiek verloopt voor de ODZOB budgettair neutraal.

Programma bedrijfsvoeringskosten

In de uitwerking van het programma bedrijfsvoering zijn de kosten inzichtelijk gemaakt en waar nodig herschikt. Het programma is gevalideerd door Arena Consulting en voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Het bedrag aan bedrijfsvoeringskosten 2027 is gelijk aan 2026, verhoogd met indexering én structurele versterking bedrijfsvoering (AB-besluit) en een beperkt aantal autonome ontwikkelingen. Daarnaast zal bij invoering een post business intelligence (1.000 uur) worden overgeheveld vanuit het collectief programma. Deze kosten zijn al enkele jaren in de begroting opgenomen en zijn nodig om aan de robuustheidscriteria te kunnen voldoen. Het programma bedrijfsvoering komt daarmee op een totaalbedrag van ruim € 10,3 miljoen.

In de bijeenkomsten is aandacht gevraagd voor het meebewegen van de bedrijfsvoeringskosten met de omvang van de organisatie. Daarvoor zal een spelregel worden uitgewerkt, met behulp van kengetallen.

Verdeelsleutel

De verdeelsleutel waarlangs de kosten met een vaste verdeelsleutel over de deelnemers worden verdeeld, is uitgewerkt en gevalideerd. De sleutel wordt gebaseerd op de omzet realisatiecijfers van in beginsel de drie voorafgaande jaren van een deelnemer. Daarbij is uitgaande van invoering in de (ontwerp)begroting 2027 vanwege het effect van invoering Omgevingswet de voorkeur uitgesproken voor een eenmalige terugkijk naar 2 jaar (2024 en 2025). Bij latere invoering is dat niet aan de orde en zal de verdeelsleutel op 3 jaar worden gebaseerd. Overigens is het verschil tussen 2 en 3 jaar marginaal. In bijlage 1 is dit inzichtelijke gemaakt.

Door de bedrijfsvoeringskosten met deze verdeelsleutel over alle deelnemers te verdelen en in rekening te brengen, zal het uurtarief voor de opdrachten alleen bestaan uit de directe loonkosten van de inzet. Door de verdeelsleutel op de gerealiseerde omzet uit de afgelopen drie jaar te baseren, zal het aandeel in de bedrijfsvoeringskosten geleidelijk meebewegen met de toe- en afname van de omvang van de opdrachten door deelnemers. Waardoor dit binnen de begroting van de deelnemers naar verwachting beperkt gevolgen zal hebben.

De uurtarieven voor niet-deelnemers wijzigen niet en blijven bestaan uit directe kosten vermeerderd met een opslag voor de bedrijfsvoeringskosten. Bij het in rekening brengen van uren aan niet-deelnemers wordt een extra opbrengst gerealiseerd vanuit de opslag bedrijfsvoeringskosten. In de bijeenkomsten is de voorkeur uitgesproken deze extra dekking bij de ODZOB (en dus in de bijdrage door de deelnemers) als een stelpost mee te begroten. Daardoor wordt bereikt dat deze middelen niet vrij inzetbaar zijn door



de ODZOB én de deelnemers niet aan de voorkant een groter aandeel in de bedrijfsvoeringskosten hoeven te begroten. Op basis van de gerealiseerde omzet in de afgelopen jaren is het risico beperkt dat deze stelpost niet wordt gerealiseerd. Hierover zal in bestuursrapportage en jaarrekening apart worden gerapporteerd.

De voorgenomen aanpassing van de systematiek verloopt voor de ODZOB budgettair neutraal. Voor de deelnemers treden er echter verschillende effecten op.

Herverdeeleffecten als gevolg van het tarievenstelsel

Een van de effecten heeft te maken met de voorgestelde verdeelsleutel op omzet en wordt veroorzaakt door het tarievenstelsel dat de ODZOB hanteert. De tarieven in de producten en dienstencatalogus zijn gebaseerd op 4 rekentarieven, welke jaarlijks worden geïndexeerd volgens de door het algemeen bestuur vastgestelde methodiek.

Bij de kadernota en begroting wordt van een gemiddeld uurtarief uitgegaan. Op basis van de verdeling van de afname uren over de producten worden voor de start van het jaar de nieuwe rekentarieven bepaald. De opslag van de bedrijfsvoeringskosten is een vast bedrag en niet afhankelijk van de hoogte van het tarief. Het relatieve aandeel van de opslag in het rekestarief is daardoor verschillend.

Deelnemers nemen producten af, ieder naar eigen behoeften. Als gevolg van verschillen in de afname van de producten per deelnemer treden er herverdeeleffecten op veroorzaakt door het toegepaste rekestarief. Dit herverdeeleffect is een beeld gebracht en blijft binnen acceptabele marges. Dit is in percentages (-0,78% tot +0,61%) minimaal maar vraagt in absolute zin wel een aanpassing van de begrote bedragen bij de deelnemers. In de volgende tabel wordt dit inzichtelijk gemaakt.

Deelnemers	VERSCHIL	
	Absoluut	%
Gemeente Asten	€ 14.920	0,56%
Gemeente Bergeijk	€ 1.335	0,08%
Gemeente Best	€ 12.324	0,48%
Gemeente Bladel	€ -5.970	-0,31%
Gemeente Cranendonck	€ 643	0,02%
Gemeente Deurne	€ -17.015	-0,36%
Gemeente Eersel	€ -11.496	-0,78%
Gemeente Eindhoven	€ -9.495	-0,15%
Gemeente Geldrop-Mierlo	€ 10.363	0,61%
Gemeente Gemert-Bakel	€ 16.383	0,42%
Gemeente Heeze-Leende	€ -1.757	-0,09%
Gemeente Helmond	€ -4.416	-0,13%
Gemeente Laarbeek	€ 2.132	0,04%
Gemeente Nuenen c.a.	€ 3.767	0,27%
Gemeente Oirschot	€ -11.220	-0,58%
Gemeente Reusel-De Mierden	€ -9.167	-0,49%
Gemeente Someren	€ -17.836	-0,48%
Gemeente Son en Breugel	€ 3.097	0,22%
Gemeente Valkenswaard	€ -5.452	-0,25%
Gemeente Veldhoven	€ -18.024	-0,64%
Gemeente Waalre	€ 4.085	0,50%
Provincie Noord-Brabant	€ 42.798	0,21%
	€ -0	0,00%



Begrotingseffecten per deelnemer

Voor de begroting van de deelnemers doen zich grotere effecten voor. Dit zijn geen herverdeeffecten maar ontstaan door de opbouw van de opdrachten per deelnemer en de wijze waarop iedere deelnemer de bijdragen aan de ODZOB in de begroting heeft opgenomen. Financiering van de opdrachten van een deelnemer worden regelmatig vanuit andere budgetten (bv. duurzaamheid, leges) of incidentele budgetten (bv. subsidies) bekostigd.

De opdrachtverstrekking door de deelnemers aan de ODZOB wordt voor de begroting opgebouwd vanuit de overeengekomen werkprogramma's. Deze werkprogramma bestaat uit twee componenten:

Verstreckte opdrachten: het betreft de verplichte basistaken, verzoektaken en andere taken waartoe deelnemers met ondertekening van het werkprogramma direct opdracht verstrekken. Op basis van de werkprogramma's 2026 gaat het voor de begroting 2027 om een bedrag van € 25,27 miljoen.

Prognose extra opdrachten: het betreft verzoektaken en andere taken waarvan de deelnemers in het werkprogramma de verwachting uitspreken deze in 2027 af te gaan nemen. Deze taken worden wel vastgelegd in werkprogramma, maar er wordt niet direct opdracht verstrekt. Op basis van de werkprogramma's 2026 gaat het voor de begroting 2027 om een bedrag van € 3,34 miljoen.

De afgelopen jaren laten zien dat de extra opdrachten uitgaan boven de prognose in het werkprogramma. Dit kan van jaar tot jaar per deelnemer verschillen, maar de realisatie in de afgelopen jaren laat zien dat er steeds een bepaald volume aan extra opdrachten aan de ODZOB wordt verstrekt. Voor 2025 ging het om een bedrag van € 2,3 miljoen.

Voor een deel is dit bedrag door een aantal deelnemers in het werkprogramma 2026 al realistischer geraamd. Daardoor is het verschil teruggebracht naar ongeveer € 1 miljoen. Van dit bedrag hebben we in de ontwerpbegroting 2027 van de ODZOB € 0,63 miljoen ingerekend (ca. 60% van het ingeschatte bedrag op basis van 2024 en 2025). De personele capaciteit moet immers wel beschikbaar zijn. In bijlage 2 is de opbouw van de omzet voor de ontwerpbegroting 2027 per deelnemer gespecificeerd.

De component bedrijfsvoeringskosten in deze extra opdrachten bedraagt 31,77 %, derhalve een bedrag van ongeveer € 1,2 miljoen. Deze component leidt bij deelnemers tot grote effecten, afhankelijk hoe de bijdrage aan de ODZOB in de gemeentelijke begroting is opgenomen. De ODZOB rekent immers op een vaste bijdrage aan het programma bedrijfsvoering in de begroting. Daardoor ontstaan begrotingseffecten bij de deelnemers die gezien de financiële opgaven voor gemeenten om een zorgvuldige inpassing vraagt en mogelijk tot reallocatie van budgetten binnen de gemeentelijke begroting leidt.

De begrotingseffecten per deelnemer zijn indicatief als volgt:



Deelnemer	Begrotings-effecten
Gemeente Asten	€ 22.575
Gemeente Bergeijk	€ 28.859
Gemeente Best	€ 96.252
Gemeente Bladel	€ 4.271
Gemeente Cranendonk	€ 118.798
Gemeente Deurne	€ 57.370
Gemeente Eersel	€ 46.534
Gemeente Eindhoven	€ 158.568
Gemeente Geldrop-Mierlo	€ 38.596
Gemeente Gemert-Bakel	€ -9.231
Gemeente Heeze-Leende	€ 66.392
Gemeente Helmond	€ 59.201
Gemeente Laarbeek	€ 91.528
Gemeente Nuenen	€ 35.585
Gemeente Oirschot	€ 56.952
Gemeente Reusel-de Mierden	€ 97.555
Gemeente Someren	€ 141.715
Gemeente Son en Breugel	€ 17.417
Gemeente Valkenswaard	€ 106.021
Gemeente Veldhoven	€ 32.508
Gemeente Waalre	€ 23.166
Provincie Noord-Brabant	€ -49.158
Bijdrage exclusief overige klanten	€ 1.241.474

Conclusie

Op basis van de uitgevoerde analyses is de conclusie dat we op dit moment onvoldoende inzicht hebben of invoering met minimale effecten voor de deelnemers mogelijk is. Om dit inzicht wel te krijgen zijn gesprekken met alle deelnemers nodig om de effecten precies in kaart te brengen en te verkennen welke oplossingen denkbaar zijn. Het betekent dat een zorgvuldig besluitvormingsproces met invoering samen met de (ontwerp)begroting 2027 en een voorhangprocedure met de nieuwe raden en Staten niet realistisch is.

Daarom zal op basis van de uitwerking tot nu toe een vervolgproces worden ingezet dat erop is gericht de invoering en besluitvorming in te zetten richting de (ontwerp)begroting 2028. Daarvoor zullen de volgende stappen worden gezet:

- in gesprek met alle deelnemers over de specifieke gevolgen van het programma bedrijfsvoering voor de begroting en hoe de effecten voor de begroting worden opgevangen.
- analyseren en onderzoeken van alternatieven voor de systematiek van werkprogramma vanuit het perspectief van reëel ramen.
- uitwerken van een spelregel over het meebewegen van de overhead met de omvang van de organisatie.
- in beeld brengen van de benodigde aanpassingen in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en daar een concreet voorstel voor doen.



De consequentie is dat de (ontwerp) begroting 2027 wordt opgesteld op basis van de bestaande systematiek en uitgangspunten voor de begroting. De overheveling van business intelligence vanuit het programma collectieve taken wordt nog niet doorgevoerd.



Bijlage 1 verdeelsleutel op basis van realisatie, 2 en 3 jaar

Deelnemer	Verdeelsleutel exclusief overhead 2023	Verdeelsleutel exclusief overhead 2024	Verdeelsleutel exclusief overhead 2025	verdeelsleutel 2 jaren 2024-2025	verdeelsleutel % 2 jaren 2024-2025	verdeelsleutel 3 jaren 2023-2024-2025	verdeelsleutel %3 jaren 2023-2024-2025
Gemeente Asten	649.124	563.569	575.711	1.139.280	3,25%	1.788.404	3,46%
Gemeente Bergeijk	369.168	313.661	426.735	740.396	2,12%	1.109.564	2,14%
Gemeente Best	616.860	541.306	591.366	1.132.671	3,24%	1.749.531	3,38%
Gemeente Bladel	404.983	430.136	491.975	922.110	2,63%	1.327.094	2,56%
Gemeente Cranendonk	557.608	611.206	590.063	1.201.268	3,43%	1.758.876	3,40%
Gemeente Deurne	970.048	1.023.007	1.232.011	2.255.019	6,44%	3.225.066	6,23%
Gemeente Eersel	271.655	325.842	391.408	717.249	2,05%	988.904	1,91%
Gemeente Eindhoven	1.359.687	1.483.172	1.498.573	2.981.745	8,52%	4.341.432	8,39%
Gemeente Geldrop-Mierlo	427.198	344.929	387.038	731.967	2,09%	1.159.165	2,24%
Gemeente Gemert-Bakel	925.296	849.034	859.204	1.708.238	4,88%	2.633.534	5,09%
Gemeente Heeze-Leende	443.540	457.864	497.771	955.635	2,73%	1.399.175	2,70%
Gemeente Helmond	749.566	802.292	829.490	1.631.782	4,66%	2.381.348	4,60%
Gemeente Laarbeek	1.185.421	1.224.853	1.215.127	2.439.980	6,97%	3.625.401	7,01%
Gemeente Nuenen	329.554	287.676	342.187	629.863	1,80%	959.417	1,85%
Gemeente Oirschot	368.746	464.215	467.193	931.408	2,66%	1.300.154	2,51%
Gemeente Reusel-de Mierden	370.977	412.403	479.562	891.965	2,55%	1.262.943	2,44%
Gemeente Someren	729.056	914.843	868.806	1.783.649	5,10%	2.512.705	4,86%
Gemeente Son en Breugel	324.312	285.944	334.812	620.756	1,77%	945.067	1,83%
Gemeente Valkenswaard	444.091	458.305	552.026	1.010.332	2,89%	1.454.423	2,81%
Gemeente Veldhoven	528.739	604.181	733.498	1.337.679	3,82%	1.866.418	3,61%
Gemeente Waalre	197.474	164.809	190.331	355.140	1,01%	552.614	1,07%
Provincie Noord-Brabant	4.526.687	4.430.099	4.452.734	8.882.833	25,38%	13.409.520	25,91%
Subtotaal deelnemers	16.749.790	16.993.347	18.007.618	35.000.966	100,00%	51.750.755	100,00%

Deze verdeelsleutel is tot stand gekomen door de overhead component uit te sluiten. De overhead component is berekend op basis van de gerealiseerde uren per deelnemer tegen het gemiddelde overhead tarief conform de jaarrekening cijfers 2023 en 2024. In de jaarschijf 2025 is de overhead component op basis van gerealiseerde uren tegen begroot overhead tarief berekend. De uitkomsten van het hanteren van de verdeelsleutel tussen 2 jaren en 3 jaren is beperkt. In euro's is dit effect als volgt:

Deelnemer	Bedrijfsvoerings-bijdrage verdeelsleutel 2 jaren	Bedrijfsvoerings-bijdrage verdeelsleutel 3 jaren
Gemeente Asten	€ 309.093	€ 329.317
Gemeente Bergeijk	€ 213.888	€ 213.123
Gemeente Best	€ 312.477	€ 325.660
Gemeente Bladel	€ 257.053	€ 248.998
Gemeente Cranendonk	€ 321.374	€ 320.764
Gemeente Deurne	€ 636.254	€ 610.347
Gemeente Eersel	€ 203.662	€ 188.203
Gemeente Eindhoven	€ 808.953	€ 799.318
Gemeente Geldrop-Mierlo	€ 203.297	€ 216.646
Gemeente Gemert-Bakel	€ 462.555	€ 484.314
Gemeente Heeze-Leende	€ 262.650	€ 259.905
Gemeente Helmond	€ 446.295	€ 440.875
Gemeente Laarbeek	€ 657.406	€ 664.416
Gemeente Nuenen	€ 177.888	€ 181.406
Gemeente Oirschot	€ 253.440	€ 239.864
Gemeente Reusel-de Mierden	€ 250.327	€ 238.165
Gemeente Someren	€ 476.950	€ 457.878
Gemeente Son en Breugel	€ 173.996	€ 177.800
Gemeente Valkenswaard	€ 283.554	€ 274.181
Gemeente Veldhoven	€ 380.304	€ 355.396
Gemeente Waalre	€ 98.946	€ 103.516
Provincie Noord-Brabant	€ 2.406.331	€ 2.466.601
Bijdrage exclusief overige klanten	€ 9.596.691	€ 9.596.691
Overige klanten	€ 680.995	€ 680.995
Bijdrage inclusief overige klanten	€ 10.277.686	€ 10.277.686



Bijlage 2 Specificatie omzet ontwerpbegroting 2027 per deelnemer

Deelnemer	Begroting 2027									
	Programma Lokale dienstverlening			Programma Regionale samenwerking				TOTAAL verstrekte opdrachten	Prognose extra opdrachten	TOTAAL prognose
	Landelijke basistaken	Verzoektaken	Totaal	Samen Sterk in Brabant	Omgevings-Veiligheid	Collectieve taken	Totaal			
Gemeente Asten	665.982	208.596	874.577	12.924	4.794	43.804	61.523	936.100	56.633	992.733
Gemeente Bergeijk	490.588	62.079	552.667	12.924	4.452	40.679	58.056	610.724	117.163	727.887
Gemeente Best	498.122	160.606	658.728	12.924	3.762	34.372	51.059	709.786	296.340	1.006.126
Gemeente Bladel	572.262	182.172	754.433	12.924	6.151	56.195	75.271	829.704	38.689	868.393
Gemeente Cranendonk	536.547	56.424	592.971	12.924	6.229	56.914	76.067	669.038	325.852	994.890
Gemeente Deurne	1.055.826	721.721	1.777.548	12.924	8.508	77.729	99.161	1.876.709	124.454	2.001.163
Gemeente Eersel	415.097	15.986	431.083	12.924	8.060	73.638	94.622	525.705	80.768	606.473
Gemeente Eindhoven	1.528.832	376.289	1.905.121	12.924	19.849	181.349	214.123	2.119.244	605.749	2.724.993
Gemeente Geldrop-Mierlo	358.810	118.119	476.929	12.924	5.644	51.564	70.132	547.061	97.953	645.015
Gemeente Gemert-Bakel	1.105.951	314.230	1.420.180	12.924	10.123	92.489	115.537	1.535.717	6.880	1.542.598
Gemeente Heeze-Leende	490.218	107.412	597.630	12.924	3.444	31.469	47.838	645.469	127.459	772.927
Gemeente Helmond	830.240	305.138	1.135.378	12.924	11.647	106.408	130.979	1.266.356	76.908	1.343.265
Gemeente Laarbeek	747.509	1.006.014	1.753.523	12.924	6.536	59.720	79.180	1.832.704	103.065	1.935.768
Gemeente Nuenen	370.946	62.480	433.426	12.924	2.487	22.724	38.136	471.562	100.710	572.272
Gemeente Oirschot	557.327	18.616	575.943	12.924	5.953	54.393	73.271	649.214	145.581	794.795
Gemeente Reusel-de Mierden	449.723	11.032	460.755	12.924	3.180	29.051	45.155	505.910	87.077	592.988
Gemeente Someren	745.040	277.557	1.022.598	12.924	5.687	51.955	70.566	1.093.164	137.523	1.230.686
Gemeente Son en Breugel	359.118	102.584	461.702	12.924	4.437	40.542	57.904	519.606	19.536	539.142
Gemeente Valkenswaard	485.914	52.988	538.901	12.924	3.307	30.216	46.447	585.349	168.888	754.236
Gemeente Veldhoven	464.462	591.116	1.055.579	12.924	6.496	59.353	78.774	1.134.353	129.261	1.263.614
Gemeente Waalre	168.660	59.444	228.104	12.924	1.627	14.864	29.416	257.519	98.995	356.514
Provincie Noord-Brabant	1.925.476	5.635.742	7.561.217	144.974	33.707	307.959	486.640	8.047.857	398.853	8.446.710
Reëel ramen									630.880	630.880
Overige klanten									2.180.554	2.180.554
Totaal baten uit opdrachten	14.822.649	10.446.345	25.268.994	416.386	166.083	1.517.388	2.099.857	27.368.851	6.155.769	33.524.620



Concept 23 december 2025

Verslag AB-vergadering

18 december 2025: 10:30 – 12:00 uur

Gemeente Helmond, Weg op den Heuvel 35, Helmond, raadzaal

Aanwezig	de heer J. (Jos) van Bree de heer J. (John) Bankers mevrouw L. (Lindy) Wijnen de heer R. (Rik) Dijkhoff de heer F. (Fons) d'Haens mevrouw M. (Marjan) Vrijnsen - de Corte mevrouw J. (Jeanne) Ariaans mevrouw W. (Willeke) van Zeeland mevrouw M. (Maaïke) van Breugel-Smolders de heer S. (Sjoerd) Potters de heer R. (Ron) van den Berkmortel de heer P. (Patrick) de Kok de heer P. (Paul) van den Biggelaar de heer P. (Peter) van de Noort de heer R. (Rens) Pijnenburg mevrouw M. (Mariëlle) Giesbertz de heer M. (Maarten) Pieters de heer M. (Marc) Oudenhoven de heer E. (Erik) de Ridder de heer F. (Frank) Piepers de heer M. (Mark) v.d. Ven mevrouw J. (Judith) Le Pair-Sommers	voorzitter gemeente Asten gemeente Bergeijk gemeente Best gemeente Bladel gemeente Deurne gemeente Eersel gemeente Gemert-Bakel gemeente Heeze-Leende gemeente Helmond gemeente Laarbeek gemeente Nuenen gemeente Oirschot gemeente Reusel-De Mierden gemeente Valkenswaard gemeente Veldhoven gemeente Waalre provincie Noord-Brabant waterschap de Dommel directeur ODZOB directiesecretaris ODZOB bestuursondersteuner
Afwezig	de heer K. (Karel) Boonen de heer R. (Rik) Thijs de heer J. (Jelle) de Jong de heer W. (Willem) van Doorn gemeente Cranendonck gemeente Eindhoven gemeente Son en Breugel gemeente Someren	

1. Opening AB-agenda, vaststelling agenda

De heer Van Bree heet iedereen welkom. Gemeld wordt dat, vanwege voortschrijdende inzichten, het DB aan het AB een aangepast voorstel heeft gedaan voor de versnelling vergunningverlening middenspanningsstations en daarnaast een voorstel doet voor aanhouding van besluitvorming over de onderwerpen cumulatie van geur (agendapunt 3.d) en de indexeringsmethodiek in 4GR-verband (agendapunt 3.e, beslispunten 1 en 2). Het AB kan zich hierin vinden.

De heer Dijkhoff meldt dat voor wat betreft de indexeringsmethodiek de aangehouden beslispunten met betrekking tot het rekeningresultaat ertoe leiden dat de financiële verordening moet worden aangepast omdat het beslispunt nu niet overeenkomst met de bepalingen van de

financiële verordening. Mocht het advies overgenomen worden, dan dient ook de hierop aangepaste financiële verordening voorgelegd te worden aan het AB.

Voor wat betreft de indexering wordt toegelicht dat de gemeenteraden in de zienswijzeprocedure van de begroting 2026 hebben gevraagd om de indexering van de 4GR beter te laten aansluiten bij het gemeentefonds. Het proces is tot op heden voor wat betreft de techniek goed doorlopen. Het is wenselijk het aangehaalde punt van de gemeenteraden goed mee te wegen en te nuanceren waarom we voor deze aanpak hebben gekozen. De heer Piepers heeft aangeboden de regie over het vervolgtraject op zich te willen nemen.

Er zijn geen opmerkingen over verslag, actielijst en besluitenlijst van het AB van 23 oktober 2025, deze zijn hiermee vastgesteld.

2. Ingekomen stukken, mededelingen en actualiteiten

In de GPO-special van 27 november heeft de ODZOB aan de hand van een presentatie stil gestaan bij het vereenvoudigd tijdschrijven. Daarbij is eerst toegelicht hoe dit past bij alle landelijke ontwikkelingen rond de robuuste omgevingsdiensten en de ODZOB in het bijzonder en is ook ingezoomd op de verandering die dit vraagt van onze deelnemers, maar ook binnen de ODZOB. Daarna is het vereenvoudigd tijdschrijven toegelicht en hoe we daarvoor een kwaliteitsslag gaan maken in de werkprocessen. Zodat bepaalde ervaringen uit het verleden, zoals een zaak koppelen aan de verkeerde gemeente, zal worden ondervangen. Er is ook aan de hand van een concreet voorbeeld laten zien hoe de maandelijkse rapportages er nu uit zien en hoe die er in 2026 uit gaan zien, dus waar het verschil zit in informatievoorziening. Vervolgens hebben we het project toegelicht waarin al deze aspecten een plek krijgen en daar wordt aan gewerkt. Het project is in de testfase, we verwachten vanaf 1 januari 2026 volgens de nieuwe systematiek tijd te kunnen gaan schrijven. In week 51 is aan de financiële werkgroep van het GPO in hun rol als klankbord een update gegeven van het project en dat leverde geen nieuwe vragen op. Er is dus geen aanleiding om terug te komen op het in het vorige AB genomen besluit.

De heer Wedzinga, voorzitter van het GPO en ambtelijk ondersteuner bij de gemeente Valkenswaard, heeft aangegeven bereid te zijn om het voorzitterschap met 2 jaar te verlengen. De huidige termijn loopt eind 2025 af. Dit voornemen heeft de brede steun van het GPO en de ODZOB.

3. Besprekstukken (discussie en besluitvorming)

3a. Benoeming DB namens cluster Eindhoven & Helmond

Het AB gaat akkoord met de benoeming van de heer Potters als lid van het DB; de heer Potters wordt welkom geheten bij het DB.

3b. Meerjaren ontwikkelaanpak Jaarschijf 2026

De aanpak heeft een looptijd van 3 jaar, in 2025 is er voortvarend mee aan de slag gegaan en is het AB via tussenrapportages op de hoogte gehouden. In zijn algemeenheid liggen de opgaven op koers. Er zijn een paar bijsturingen geweest in het traject. Een enkele opgave kan niet in 2025 worden afgerond en heeft een doorloop naar 2026. Deze is gemaximeerd tot 5% van de uren voor 2025. De verwachting is dat de doorloop van werkzaamheden binnen genoemd

percentage blijft. De GPO-werkgroep heeft gekeken wat voor 2026 prioriteit heeft en uitgevoerd kan worden. Het AB stemt in met het voorstel.

3c. Versnellen vergunningverlening middenspanningsstations

Er heeft een aanpassing van het tweede beslispunt plaatsgevonden. Het voorstel “door te geleiden naar het college” is op verzoek van het GPO gewijzigd naar “het oproepen van de colleges om de beoordeling van onderzoeken bij de ODZOB te leggen”. Hiermee wordt AB-leden de ruimte wordt geboden om naar eigen inzichten het voorstel voor te leggen aan het college. Naar aanleiding hiervan wordt besproken dat het voorleggen van het collegevoorstel door de ambtelijk ondersteuners in algemene zin onderdeel is van het reguliere proces. Het aantal opgaven voor 2026 is ambitieus, in dit kader wordt gewezen op het belang prioriteit te geven aan het versnellen van de vergunningverlening, in relatie tot de andere opgaven. Er wordt toegelicht dat deze werkzaamheden binnen het door de deelnemers opgedragen werkprogramma vallen. Het AB stemt in met het voorstel.

3d. Cumulatie van geur

Het voorstel wordt aangehouden (zie agendapunt 1).

3e. Kadernota 2027 en indexeringsmethodiek 4GR

Enkele belangrijke elementen voor 2027: de beperkte stijging van het uurtarief, het hogere percentage vaste medewerkers in relatie tot ingehuurde en een zelfde aantal declarabele uren per medewerker. In het ziekteverzuim is een dalende lijn zichtbaar, het percentage ligt nog wel boven de raming. Hier wordt actief op gestuurd met het langdurig ziekteverzuim als aandachtspunt. Zoals onder agendapunt 1 besproken, worden beslispunt 1 en 2 aangehouden. Het AB gaat akkoord met beslispunt 3 en stelt hiermee de kadernota 2027 vast.

4. Informerend

4a. Stand van zaken business cases

In het zienswijzetragect op de begroting 2026 hebben gemeenteraden gevraagd om mogelijke besparingen in beeld te brengen. Door kosten te drukken, kan de bijdrage van de deelnemers minder verhoogd worden. Efficiency kan behaald worden door verder uniformeren van activiteiten, AI, vereenvoudigen processen, et cetera. Met het GPO is een inventarisatie gedaan en een groslijst gemaakt met mogelijke businesscases. In een GPO-special is deze besproken. Een aantal maatregelen vraagt om een investering. Daarnaast om bereidwilligheid van de deelnemers om ook meer te uniformeren.

Er zal binnen enkele maanden met het GPO een keuzeprocess worden doorlopen over wat de komende 2 jaar opgepakt gaat worden. Via de P&C-documenten zal het AB hierover worden geïnformeerd. Als er meer ingrijpende maatregelen worden voorgesteld, dan komen deze aan de orde op de AB-tafel.

In het AB wordt geattendeerd op het belang om transparant te zijn naar de deelnemers en zo veel mogelijk informatie te delen. Dit past binnen de lijn die de ODZOB al is ingeslagen.

5. Rondvraag

De heer De Ridder spreekt zijn waardering uit voor de inzet van de ODZOB om met Waterschap De Dommel meer zaken gezamenlijk op te pakken. Dit is in lijn met de beleidsmatige ontwikkeling genoemd in de kadernota 2027.



6. Sluiting

De heer Van Bree wenst alle aanwezigen fijne feestdagen en een mooie tijd met naasten.
Met een tot ziens in 2026, sluit hij de vergadering om 11.00 uur.

Volgende vergadering

De volgende AB-vergadering (de laatste in de samenstelling van voor de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026) is op donderdag 12 maart 2026 van 9.00-12.00 uur bij de gemeente Eindhoven, raadzaal, Stadhuisplein 1, 5611 EM Eindhoven.

Concept 22 december 2025

Besluitenlijst AB-vergadering

18 december 2025, 10.30 – 12.00 uur, gemeente Helmond, raadzaal

Agendapunt	Onderwerp	Voorstel	Besluit
3.a	Benoeming DB-lid ODZOB	1. In te stemmen met de benoeming van de door het cluster Eindhoven & Helmond voorgedragen functionaris de heer S.C.C.M. Potters tot lid van het dagelijks bestuur (DB) Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant per 18 december 2025.	Het AB besluit conform voorstel.
3.b	Meerjaren ontwikkelaanpak Jaarschijf 2026	1. Vaststellen en uitvoering geven aan jaarschijf 2026 met 3 portfolio's van de Meerjaren Ontwikkelaanpak. 2. De "Kaders Collectief Programma 2022-2026" met een jaar verlengen tot en met 2027.	Het AB besluit conform voorstel.
3.c	Versnellen vergunningverlening middenspanningsstations	1. Kennis nemen van de beoogde inzet van de ODZOB en de brief die het DB hierover naar de MRE heeft verzonden. 2. De colleges oproepen om de beoordeling van de onderzoeken behorend bij de vergunningen voor de realisatie voor de middenspanningsstations en kabeltracés bij de ODZOB te beleggen.	Het AB besluit conform voorstel.
3.d	Cumulatie van geur	1. De beleidsregel 'Rekening houden met geur door activiteiten' ter vaststelling aan te bieden aan de colleges van B&W.	Het AB heeft besloten om, zoals door het DB voorgesteld, het voorstel aan te houden. Het komt op een later moment terug in het AB.
3.e	Kadernota 2027 en indexeringsmethodiek 4GR	1. Kennisnemen van de notitie "Indexeringsmethodiek 4GR". 2. Voor de indexeringsmethodiek in te stemmen met scenario 3, zijnde de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen: a. De gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering; b. Indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal	Het AB heeft besloten om, zoals door het DB voorgesteld, beslispunten 1 en 2 aan te houden. Het AB stemt in met beslispunt 3. Besluitvorming over indexering komt op een later moment terug in het AB, zodra het vervolgtraject dat hieromtrent regionaal wordt ingezet, is doorlopen.



		<p>dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;</p> <p>c. Indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt dat terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit;</p> <p>En deze te verwerken in de kadernota 2027.</p> <p>3. Vaststellen van de kadernota 2027 met inbegrip van de hierin opgenomen beleidsmatige en financiële uitgangspunten.</p>	
--	--	---	--



Concept 18 december 2025

Actiepuntenlijst AB-vergadering

18 december 2025, 10.30-12.00 uur

Gemeente Helmond, raadzaal

Nr.	Datum overleg	Onderwerp / Afspraken	Wie	Wanneer
121	23-10-2025	Mondelinge terugkoppeling voortgang tijdschrijven product 1 januari 2026	De heer Piepers	18-12-2025



Versie 1 december 2025

Verslag DB-vergadering

20 november 2025, 14:00 – 16:00, ODZOB, Wal 28, Eindhoven, 0.6

Aanwezig	J.C.J. (Jos) van Bree, voorzitter DB R.A.G. (Ron) van den Berkmortel M. (Maaïke) van Breugel-Smolters F. (Frank) Piepers, interim-directeur M. (Mark) van der Ven, directiesecretaris J. (Judith) le Pair-Sommers, bestuursondersteuning (verslag)
Afwezig	M. (Marc) Oudenhoven P.J.M. (Peter) van de Noort

1. Opening, mededelingen en vaststelling agenda en ingekomen stukken

De heer Van Bree heet alle aanwezigen welkom.

Het verslag, de besluitenlijst en actielijst van het DB van 25 september worden ongewijzigd vastgesteld.

2. Bespreekstukken (discussie en besluitvorming)

Benoeming lid DB namens cluster Eindhoven & Helmond

Helmond en Eindhoven doen het voorstel om de heer Potters voor te dragen als nieuw DB-lid. Hiermee wordt de vacature ingevuld die is ontstaan door het vertrek van Arno Bonte. Het is aan het AB om in te stemmen met deze benoeming. Het DB gaat akkoord met het voorstel.

2a. Meerjaren ontwikkelaanpak Jaarschijf 2026

Het AB heeft eind 2024 besloten om in te zetten op de ontwikkeling van de ODZOB met een Meerjaren ontwikkelaanpak voor de periode 2025-2027. In 2025 is de eerste ervaring hiermee opgedaan. Met deze ervaring is een nieuwe jaarschijf 2026 ontwikkeld. Het AB wordt gevraagd deze vast te stellen. Daarnaast wordt gevraagd om het programma Collectieve Taken met een jaar te verlengen. Er heeft afstemming plaatsgevonden met het GPO.

In de formulering van het AB-voorstel wordt verduidelijkt dat met “het programma” wordt bedoeld op het verlengen van de termijn voor de kaders tot en met 2027. Daarnaast wordt helder gemaakt dat de collectieve taken (het jaarlijkse programma) nu onderdeel zijn van de Meerjaren ontwikkelaanpak. Inclusief de aanpassingen in genoemde formuleringen, gaat het DB akkoord met het voorstel.

2b. Versnellen vergunningverlening middenspanningsstations

De komende jaren moeten we circa 80 middenspanningsstations realiseren in onze regio. Dit is een forse opgave in het kader van de Schaalsprong in onze regio. De MRE-gemeenten en Enexis hebben afgesproken om te streven naar het beperken van de doorlooptijd voor de realisatie van deze



stations. De voorzitter van de MRE stuurgroep Energietransitie vraagt het DB om een zogenaamde 'one stop shop' in te richten bij de ODZOB. De inzet daarbij is om een vast projectteam alle adviseringen en toetsingen uit te laten voeren voor de milieuonderzoeken die nodig zijn voor vergunningverlening van de middenspanningsstations en de bijbehorende kabeltracés.

In het kader van het onderwerp wordt gesproken over het proces rondom locatiekeuze. De ODZOB kan aan de voorkant adviseren, uiteindelijk blijft het een besluit van het bevoegd gezag. Enexis is verantwoordelijk voor het participatietraject. Verder wijst het DB op de mogelijkheid om de regionale samenwerking te verbreden naar het traject voorafgaand en na de vergunningverlening. Het MRE zet een realisatiebedrijf op, afstemming hierover zou interessant zijn. Het wordt aangekaart in de beeldvormende sessie van MRE/ODZOB voorafgaand aan het AB op 18 december 2025. Het DB stemt in met het voorstel.

2c. Cumulatie van geur ODZOB 2025

De ODZOB heeft deze beleidsregel opgesteld die invulling geeft aan een nieuwe verplichting van de Omgevingswet. Die verplichting is het beoordelen van de aanvaardbaarheid van alle ter plaatse aanwezige geuren afkomstig van bedrijfsactiviteiten (agrarisches en industrieel). Vaststelling van een dergelijke beleidsregel is aan de regiogemeenten.

De beleidsregel is eerder verspreid onder de deelnemers, en is op een inhoudelijke bijeenkomst en in het GPO toegelicht. Dit heeft geleid tot het verzoek om de beleidsregel bestuurlijk onder de aandacht te brengen. De route is, om de beleidsregel eerst bestuurlijk toe te lichten op de bijeenkomst van het Werkprogramma Agrofood en Leefomgeving (WAL) van 3 december, en daarna in het AB te behandelen.

Conform verzoek van de provincie zal voorgesteld worden de beleidsregel ter vaststelling aan te bieden aan de colleges van B&W, en dus niet aan GS. Daarbij wordt opgemerkt dat er vooralsnog geen methode is om provinciale activiteiten op cumulatie van agrarische en industriële geur te toetsen. Dit betekent dat per geval moet worden beoordeeld hoe cumulatie moet worden meegenomen in de besluitvorming. Omgevingsplannen van gemeenten (daar waar die er zijn) houden ook nog geen rekening met cumulatie. Met de vaststelling van de beleidsregel door gemeenten voorzien we in een toetsingskader cumulatie.

Verder wordt aan het AB-voorstel een collegevoorstel toegevoegd om de gemeenten te faciliteren. Inclusief deze opmerkingen gaat het DB akkoord met het voorstel.

2d. Opzet beeldvormende sessie AB, Meerjaren ontwikkelopgave Gezondheid samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (adviesering)

Er wordt geadviseerd op welke wijze de beeldvormende sessie van het AB op 18 december 2025, voor het onderdeel Meerjaren ontwikkelopgave Gezondheid samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (adviesering), in te steken. De scope van dit project wordt aangepast door te gaan werken met een 2/3-tal pilots voor omgevingsplannen, waarbij gezondheid op een goede manier kan worden afgewogen in de besluitvorming. Het DB kan zich vinden in het voorstel. Als suggestie wordt meegegeven dat spuitzones ook interessant kan zijn voor een pilot, mogelijk een volgende stap.



2e. Aanwijzingsbesluit Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer akkoord.

Met het aanwijzingsbesluit wijzen we de elektronische kanalen aan voor de ODZOB waar burgers en bedrijven hun officiële berichten naar toe kunnen zenden. Deze verplichting is op basis van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv).

Voor landelijke (centrale) voorzieningen hoeven we geen kanaalaanwijzingsbesluit te nemen, zoals het Omgevingsloket. En dat geldt ook voor aanvragen die wij in mandaat uitvoeren. Dat besluit dient genomen te worden door onze deelnemers. Het DB stemt in met het voorstel.

2f. Kadernota 2027 en indexeringsmethodiek 4GR

Een werkgroep met de controllers van de 4GR heeft onder leiding van een gemeentesecretaris gewerkt aan de notitie "Indexeringsmethodiek 4GR". Deze notitie is gemaakt naar aanleiding van de zienswijzen van een aantal gemeenten over de herijking van de methodiek: Hoe kan deze beter aansluiten bij de indexeringsmethodiek van de gemeenten dan wel bij de actuele kostenstijgingen. In deze notitie zijn de scenario's uitgewerkt en is door de werkgroep een advies uitgebracht. Dat advies is voorgelegd aan de Kring van gemeentesecretarissen. De Kring heeft unaniem ingestemd met het advies om in te stemmen met scenario 3, zijnde de huidige indexatiemethodiek met een aantal aanscherpingen. De uitkomst vormt een onderbouwing voor raden dat de begrote en gerealiseerde indexering in lijn met elkaar zijn.

Het resultaat hiervan is verwerkt in de kadernota. Het gemiddeld uurtarief stijgt ten opzichte van 2026 met 2,7% naar €131,93. Met deze kadernota zetten we onze ingeslagen koers voort. Bij deze kadernota wordt uitgegaan van de huidige financieringssystematiek. Op het moment dat er in het voorjaar 2026 een positief besluit volgt rondom een vaste financiering van het programma bedrijfsvoering dan heeft dat gevolgen voor de opgenomen cijfers in deze kadernota. De kosten voor de overhead worden dan uit het tarief gehaald.

Voor wat betreft het ziekteverzuimpercentage blijft een zorg bestaan. De directie zal het gesprek hierover voeren met de Arboarts en de verantwoordelijkheden van haar en de managers verduidelijken.

Inclusief een aanpassing van een bedrag (pagina 14), stemt het DB in met het voorstel.

2g. Stand van zaken business cases

De uitwerking van business cases is opgenomen in de reactienota op de zienswijzen van de ODZOB deelnemers over de ontwerpbegroting 2026. Doel is om door vereenvoudiging, uniformering en digitalisering een aantal besparingen te realiseren die kunnen worden ingezet voor een lagere financiële bijdrage, meer en ander product dan wel kwaliteitsverbetering.

In de afgelopen periode is op basis van een gezamenlijke inventarisatie van ODZOB/GPO een lijst van mogelijkheden opgesteld, prioritering in de tijd vindt nog plaats met de GPO-leden.

De eerste uitwerking van de business cases laat zien dat er een (groeïend) potentieel is om de efficiency en kwaliteit van onze uitvoeringsprocessen structureel te verbeteren. Voor een aantal business cases zal een investering nodig zijn. De verbeteringen hebben betrekking op de ODZOB, de deelnemers en de samenwerking tussen ODZOB-deelnemers.

Het DB kan zich vinden in het voorstel het AB hierover te informeren.



2h. Interne Controle Plan 2025 en 2026

In het Interne Controleplan ODZOB wordt een beschrijving gegeven van de uitvoering van de interne controle die zich richt op getrouwheid en rechtmatigheid van de interne processen.

De algemene conclusie uit de interne controle over het eerste half jaar is dat er geen onrechtmatigheden zijn gebleken. Wel zijn er nog aandachtspunten die verbeteringen behoeven. De basisprocessen zijn op orde, echter deze zijn op sommige punten niet compleet en/of zichtbaar vastgelegd. Dit geldt ook voor de controles. Het DB stemt in met het voorstel.

2i. Notitie Misbruik & Oneigenlijk gebruik

De notitie komt voort uit een aanbeveling naar aanleiding van de interne controle van de accountant. Het DB gaat akkoord met het voorstel.

2j. Managementletter 2025

Het algehele beeld van de accountant op de processen is positief. De ODZOB heeft naar aanleiding van de overgang naar Afas verdere stappen gezet voor de inrichting in de administratie en de opzet van processen. Er is vastgesteld dat in toenemende mate gewerkt wordt met 'workflows' waardoor de autorisatie in verschillende stappen binnen het proces zichtbaar wordt gemaakt. Veel zaken zijn inmiddels opgepakt. De bevinding rondom het betalingsproces staat niet meer op rood, omdat de ODZOB heeft uitgelegd dat de maatregelen die mogelijk zijn, ook genomen zijn. De managementletter wordt besproken in de auditcommissie. Het DB besluit conform voorstel.

2k. Inkoopstrategie schoonmaakdiensten

De huidige schoonmaakovereenkomst met Vebego loopt af op 31 december 2025, waardoor ODZOB genooddaakt is de schoonmaakdiensten opnieuw aan te besteden. Dit biedt de mogelijkheid om de dienstverlening te herzien, waar nodig aan te passen en de kwaliteit verder te verbeteren. Het DB stemt in met het voorstel.

3. Informerend

De heer Piepers informeert het DB over de stand van zaken rondom de werving van de adjunct-directeur.

Verder worden actualiteiten gemeld rondom het raadsonderzoek dat de gemeente Helmond uitvoert over ZZS (medewerkers van de ODZOB zijn gehoord) en een Woo-verzoek van Zembla over verwerking van CRT glas in betonblokken (de ODZOB coördineert dit).

4. Rondvraag

De heer Van der Ven meldt dat de provincie Noord-Brabant verzocht heeft om ruimte in het AB van 18 december te reserveren voor de bijgestelde aanpak rondom ammoniak-eisen voor veehouderijen. Besloten wordt om het onderwerp van de provincie te agenderen na afloop van de AB-vergadering (tussen 11.00 - 12.00 uur). Noot: na de vergadering werd duidelijk dat het de provincie niet lukt om de bijeenkomst te organiseren in de week na de beoogde besluitvorming van PS, en is voorgesteld om een digitale informatiebijeenkomst voor de AB's van de Brabantse omgevingsdiensten te organiseren op 15 januari 2026 (15.00-16.00 uur).



OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

In het clusteroverleg van de Peelgemeenten is de behoefte uitgesproken om een beeldvormende sessie te wijden aan de nieuwe financieringssysteem. De ODZOB zal kijken naar een geschikt moment hiervoor.

5. Sluiting

De heer Van Bree sluit de vergadering om 15.20 uur.

Volgende vergadering

De volgende DB-vergadering is donderdag 12 februari 2026 van 10.00-12.00 uur en bij de ODZOB.



Versie 1 december 2025

Besluitenlijst DB-vergadering

20 november 2025, 14:00 – 16:00 uur, ODZOB

Agendapunt	Onderwerp	Voorstel	Besluit
2.a	Benoeming lid DB namens cluster Eindhoven & Helmond	1. In te stemmen met het ter besluitvorming voorleggen van bijgevoegd AB-voorstel aan het AB ODZOB van 18 december 2025.	Het DB besluit conform voorstel.
2.b	Meerjaren Ontwikkelaanpak jaarschijf 2026	1. In te stemmen met het agenderen van bijgaand AB-voorstel Jaarschijf 2026 Meerjaren Ontwikkelaanpak voor het AB van 18 december 2025.	Inclusief 2 aanpassingen in de formulering over het collectief programma (waaronder aanpassing van het tweede beslipunt, zodat duidelijk is dat de kaders van het Collectief Programma 2022-2026 met één jaar verlengd worden), besluit het DB conform voorstel.
2.c	Versnellen vergunningverlening middenspanningsstations	1. Een vast projectteam oprichten bij de ODZOB dat de rapporten over de middenspanningsstations en kabeltracés toetst. 2. Het AB bijgevoegd voorstel voorleggen om het collegevoorstel voor versnelling vergunningverlening middenspanningsstations en kabeltracés door te geleiden naar hun college. 3. Bijgevoegde brief als antwoord op de brief van MRE versturen.	Het DB besluit conform voorstel.



2.d	Cumulatie van geur	Het bijgaande voorstel over cumulatie van geur voor besluitvorming aan het AB voorleggen met als beslispoint: 1. De beleidsregel 'Rekening houden met geur door activiteiten' ter vaststelling aan te bieden aan de colleges van B&W en GS.	Inclusief een tekstuele aanpassing in het beslispoint (de beleidsregel gaat alleen ter vaststelling naar de colleges van B&W en dus niet naar GS) en de toevoeging van een collegevoorstel als bijlage bij het AB-voorstel, besluit het DB conform voorstel.
2.e	Opzet beeldvormende sessie AB, Meerjaren ontwikkelaanpak project Gezondheid samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (advisering)	1. De beeldvormende sessie van het AB op 18 december 2025 voor het Meerjaren ontwikkelaanpak project Gezondheid samenwerking GGD en uitvoeringsagenda (advisering) in te steken zoals in dit voorstel beschreven.	Het DB besluit conform voorstel.
2.f	Aanwijzingsbesluit Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv)	2. Het 'Aanwijzingsbesluit Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer' vast te stellen;	Het DB besluit conform voorstel.
2.g	Kadernota 2027 en indexeringsmethodiek 4GR	1. In te stemmen met de agendering van bijgevoegd AB-voorstel over de kadernota 2027 en de indexeringsmethodiek 4GR. 2. De raden en Staten middels bijgevoegde brief te informeren over de uitkomst van de besluitvorming in het AB over de kadernota 2027 en de indexeringsmethodiek 4GR.	Inclusief één tekstuele aanpassing in de kadernota, besluit het DB conform voorstel.
2.h	Stand van zaken business cases	1. In te stemmen met het informeren van het AB over de voortgang van de business cases met bijgevoegde AB-nota.	Het DB besluit conform voorstel.
2.i	Interne Controle Plan 2025 en 2026	1. Vaststellen van het Interne Controle Plan 2025 en 2026. 2. Kennisnemen van het VIC verslag over het eerste half jaar 2025.	Het DB besluit conform voorstel.



2.j	Notitie Misbruik & Oneigenlijk gebruik	<ol style="list-style-type: none">1. Instemmen met het voorliggend M&O-beleid.2. Vaststellen van de Notitie Misbruik & Oneigenlijk gebruik.	Het DB besluit conform voorstel.
2.k	Managementletter 2025	<ol style="list-style-type: none">1. Kennis te nemen van de managementletter 2025.2. Kennis te nemen van de management reactie op de managementletter 2025.	Het DB besluit conform voorstel.
2.l	Inkoopstrategie schoonmaak	<ol style="list-style-type: none">1. In te stemmen met de inkoopstrategie voor de inkoop van schoonmaak.2. De overeenkomst aan te besteden volgens een openbare Europese procedure.3. Mandaat te verlenen aan het inkoopteam voor het controleren en vaststellen van alle aanbestedingsdocumenten waaronder ook de nota('s) van inlichtingen en het gunningsadvies.4. Mandaat te verlenen aan de concerninkoper van BIZOB voor het ondertekenen van de gunnings- en afwijzingsbrieven en om de routinematige correspondentie uit te voeren.5. De directeur ODZOB te machtigen voor het aangaan van een overeenkomst met de te contracteren partij. <p>In te stemmen om een overbruggingsbijeenkomst met Vebego aan te gaan voor de duur van maximaal zes maanden.</p>	Het DB besluit conform voorstel.



Versie 20 november 2025

Actielijst DB-vergadering

20 november 2025, 14:00 – 16:00 uur, ODZOB, Wal 28, Eindhoven

Nr.	Datum overleg	Onderwerp / Afspraken	Wie	Wanneer
4	25-9-2025	Reactie brief woCom	De heer Piepers	10-10-2025