



## Controle op leefomgeving en waterkwaliteit: in goede handen bij de Omgevingsdienst?

Auteur(s): Fabi van Berkel

### Samenvatting

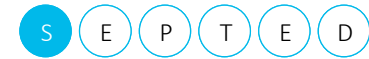
De afgelopen jaren was het disfunctioneren van de omgevingsdiensten een veelbesproken onderwerp. In het rapport van de Commissie Van Aartsen uit 2021 zijn misstanden in het VTH-stelsel (vergunningen, toezicht en handhaving) uitvoerig beschreven, waarop een actieplan 'Interbestuurlijk Programma Versterking VTH' in het leven is geroepen. De invoering van de Omgevingswet heeft daarnaast ook implicaties voor het handelen van ambtenaren bij de Omgevingsdienst. In deze trendalert wordt ingegaan op de nieuwe rol van de Omgevingsdienst inzake de bescherming en ontwikkeling van de leefomgeving. Er wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen decennium en de relevantie hiervan voor de drinkwatersector.

### Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Handhaving beïnvloed waterkwaliteit
Zekerheid				Effectiviteit van handhaving is lastig te voorspellen



Figuur 1. Visuele weergave van het VTH-Stelsel uit het eindrapport van het Interbestuurlijk Programma VTH (Boumans et al., 2024)

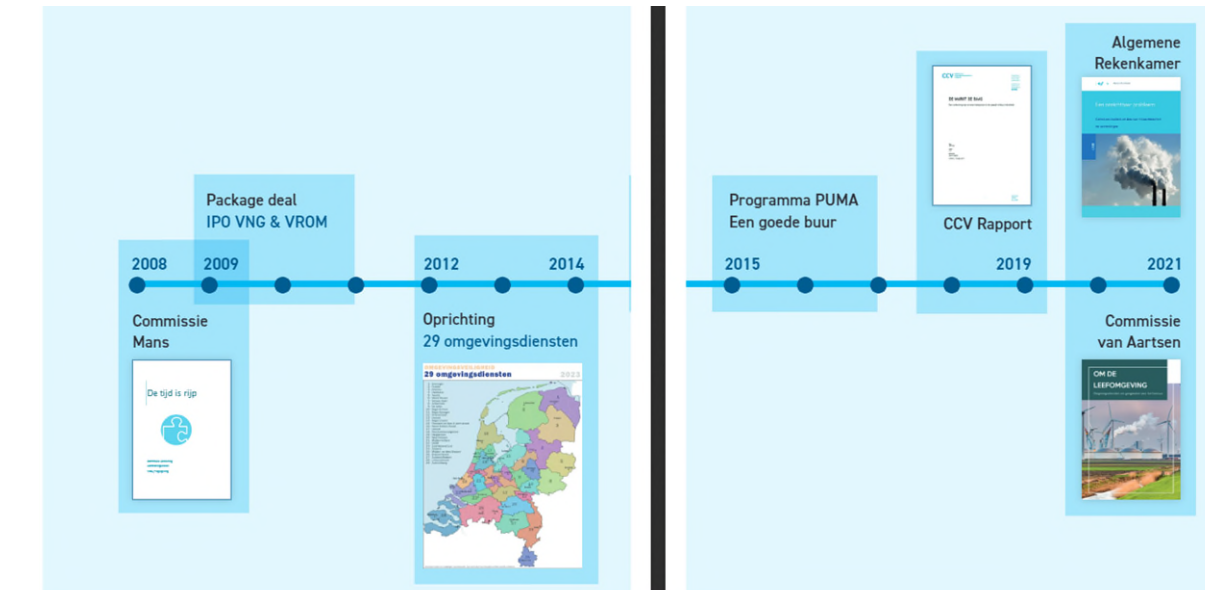


## Trendbeschrijving en achtergrond

### 1. Oprichting van de omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn in 2013-2014 in het leven geroepen. De aanleiding voor de oprichting van de omgevingsdiensten waren calamiteiten, zoals de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de brand in Volendam (1 januari 2001). Op initiatief van de commissie Mans, die deze calamiteiten heeft onderzocht is in 2008 het voorstel gedaan om Omgevingsdiensten in te richten om 'de gemeentelijke taakuitvoering naar een hoger kwaliteitsniveau te brengen'. De toenmalige commissie constateerde destijds dat 'effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht onhaalbaar' was onder het bestaande handhavingstelsel – toentertijd VROM-regelgeving – door 'een versnipperde structuur van handhaving en te vrijblijvende en gebrekkige informatie-uitwisseling tussen partijen'. De handhaving was destijds verdeeld over meer dan 500 instanties. Deze fragmentatie zorgde voor ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak en behandeling van organisaties en burgers, en maakte het lastig grensoverschrijdende problematiek en ook zware, georganiseerde milieucriminaliteit aan te pakken (van Aartsen et al., 2021).

De commissie Mans (2008) adviseerde destijds om de versnippering en vrijblijvendheid tegen te gaan. Zij formuleerde negen punten waaraan de VTH-praktijk moest voldoen. De organisatie moest bijvoorbeeld over toereikende bevoegdheden en middelen beschikken om de problematiek aan te kunnen pakken en het toezicht



Figuur 1. Tijdlijn oprichting omgevingsdiensten en ontwikkelingen. (IPB-VTH, 2024)

moest doelmatiger worden. Ook moest er meer aandacht komen voor de ketenaanpak van productie en afvalstromen met betere afstemming tussen instanties. Een goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie kon daarbij niet ontbreken.

Op verzoek van het IPO, de VNG en het rijk gaf Minister Cramer in 2009 opdracht aan provinciale en gemeentelijke overheden om de inrichting van Omgevingsdiensten in de praktijk te gaan brengen (Kamerstukken II, 29 383, nr. 130, 2009). Het doel was om te zorgen voor regionale diensten die belast werden met in ieder geval een basistakenpakket voor de

professionele uitvoering van milieu- en ruimtelijke ordeningstaken met een bovenlokale dimensie.

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo, 2010) zette de invoering van de omgevingsvergunning en de decentralisatie van taken naar de Omgevingsdiensten in gang. De herinrichting duurde een relatief lang (8 jaar) jaar, maar in 2017 werden de basistaken voor de omgevingsdiensten formeel geborgd en geregeld in het Bor (Besluit Omgevingsrecht). Deze wet verankerde dat politieke bestuurders van de overheidsdiensten – Gedeputeerde Staten (GS) en College van Burgemeester en Wethouders (B&W) als bevoegd gezag aangewezen



bleven voor bedrijven, maar dat de uitvoeringstaken via een mandaatregeling overgeheveld werden aan de omgevingsdiensten. De politieke bestuurders leggen verantwoording af aan de gemeenteraad en de Provinciale Staten (Wabo). Waterschappen waren volgens de Wabo niet verplicht om taken over te hevelen, maar dit was wel mogelijk. Volgens de Wabo diende het dagelijkse bestuur wel verantwoording af te leggen aan het algemeen bestuur van een waterschap over het handhavingsbeleid.

Omgevingsdiensten werden gemandateerd voor de zgn. ‘basistaken’ (verplicht), met complexe milieutaken van provincie en gemeenten en ook BRIKS-taken van provincies (taken m.b.t. Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen). Daarnaast werd regionaal en per overheidsinstantie bepaald in hoeverre een zij ook ‘plustaken’ wilde overdragen aan omgevingsdiensten met betrekking tot zaken als milieud advies, bouwtaken of toezicht op sanering. Ook werden zes omgevingsdiensten aangewezen als ‘BRZO-diensten’ die de uitvoeringsverantwoordelijkheid kregen over de meest risicovolle bedrijven waarvoor provincies bevoegd gezag zijn. Deze diensten werden belast met verantwoordelijkheid voor handhaving bij Nederlandse bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke en milieuverontreinigende stoffen, oftewel ‘Majeure risico-bedrijven’. Deze bedrijven vallen onder de regelgeving ‘Besluit Risico’s Zware Ongevallen’ (EU richtlijn Seveso III) en de EU-richtlijn ‘Industriële Emissies’. Seveso-bedrijven zijn bedrijven waar men gevaarlijke stoffen produceert, verwerkt, behandelt of opslaat. Nederland telde in 2022 ongeveer 415 bedrijven met een

BRZO- of RIE categorie 4 status (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat et al., 2023).

In het kort zijn omgevingsdiensten die zorg dragen voor de regionale vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en fysieke leefomgeving, oftewel: het handhaven van het (milieu-) en omgevingsrecht. In eerste instantie zijn lokale overheden en bestuurders n.a.v. de inzichten uit de commissie Mans zelf in beweging gekomen om de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties te verkennen. De ‘package deal’ van minister Cramer introduceerde in 2009 *spelregels* om het bottom-up proces dat al op gang was gekomen meer ondersteuning en versterking te bieden. (Kamerstukken II, 29 383, nr. 130, 2009). Deze *spelregels* hadden betrekking op de organisatievorm, de territoriale congruentie (advies voor afstemming met politie- en veiligheidsregio en het takenpakket, maar waren geen dogma).

De spelregels gaven houvast voor de lastige discussies die op lokaal niveau gevoerd moesten worden over de inrichting van de Omgevingsdiensten, maar waren met oog op de gefragmenteerde bestaande situatie mogelijk ook niet richtinggevend genoeg. Gemeenten, provincies konden namelijk vrijwel zelf bepalen welke territoriale grenzen de omgevingsdienst moest hebben, van welke dienst ze onderdeel wilden worden (samenwerkingsvorm) en dus ook welke taken de lokale overheden (ook waterschappen) gingen overhevelen naar deze dienst. Daarbij waren er verschillende perspectieven over de bundeling van VTH-taken in één instantie en de mate waarin dit tot een verbetering van de kwaliteit van

het VTH zou leiden. Het resultaat is een lappendeken van omgevingsdiensten (zie Figuur 2) met veel diversiteit in termen van *kwaliteit, omvang en taken*. Het programma uitvoeren met Ambities (Puma) in 2015 zorgde voor een versnelling van de inrichting van de Omgevingsdiensten.



Figuur 2. Landkaart met territoriale grenzen van de 28 omgevingsdiensten in Nederland.



## 2. De taken van de 28 omgevingsdiensten

Op dit moment zijn er 28 omgevingsdiensten actief in Nederland, waar ongeveer 5000 mensen werken die VTH-activiteiten uitvoeren bij meer dan 350.000 bedrijven (Informatiepunt Leefomgeving (2024)). Een eerste constatering is dat dit aantal boven het maximum ligt dat commissie Mans destijds adviseerde om in te richten. Alle diensten kregen onder de Wabo en de Bor (hoofdstuk 7.1. Besluit Omgevingsrecht) de verplichting om zorg te dragen voor een aantal taken die onder de noemer 'basispakket' vallen, maar in de huidige praktijk zijn er verschillende taken belegd bij de diensten. De verplichte (basis) taken vallen onder het wettelijk vastgestelde VTH-stelsel:

- *Vergunningverlening* op het gebied van veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, licht, energie, afval, asbest en bodem in hun verzorgingsgebied.
- *Toezicht houden* op de vergunningen in hun werkgebied en te controleren of burgers en bedrijven de (milieu)regels die in de vergunning zijn opgenomen naleven.
- *Handhaving* in het geval bedrijven of burgers de regels niet naleven
- Daarnaast valt het melden van activiteiten en verlenen van vergunningen voor Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen onder de verplichte taken. Dit zijn provinciale verantwoordelijkheden voor BRIKS activiteiten die ook bij omgevingsdiensten zijn belegd.

Provincies, gemeenten en ook waterschappen hadden een verplichting of kregen de mogelijkheid om andere taken over te hevelen naar de omgevingsdiensten. De overwegingen om plustaken mee te geven hingen destijds samen met het bereiken van een passende omvang van de dienst (in fte's), maar ook met oog voor de efficiëntie en kwaliteit van de uitvoering, zoals bijvoorbeeld het belang van specialistische expertise voor de uitvoering van meer specifieke taken. Plustaken kunnen betrekking hebben tot zaken als:

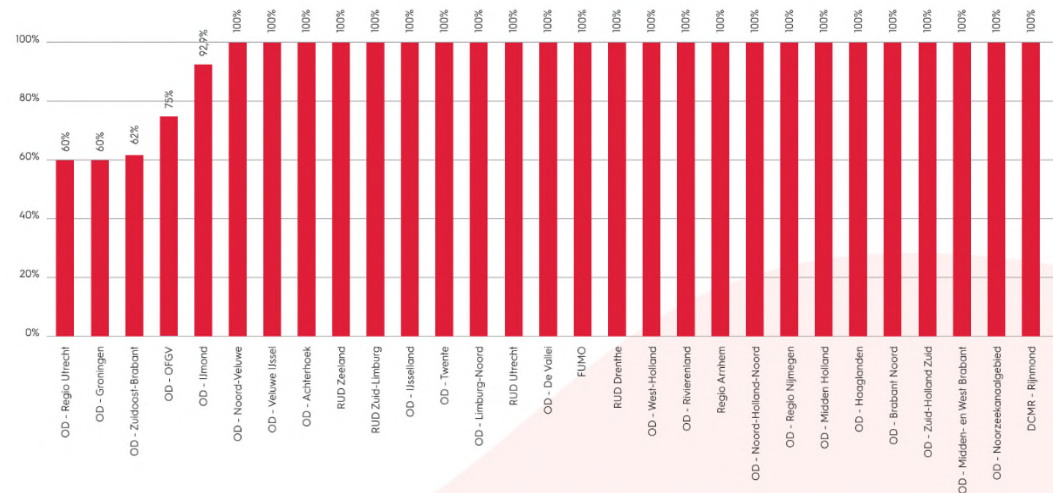
1. Het *adviseren* van burgers en bedrijven op het gebied van omgevingsvergunningen, oftewel milieubelastende activiteiten (onder de omgevingswet). Deze adviesrol kan ook bij de gemeente of de provincie liggen.
2. De *vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH)* van de Seveso-bedrijven en

categorie 4 bedrijven. RUD Groningen, Nijmegen, Noordzeekanaalgebied, Rijnmond, Midden en west Brabant en Zuid-Limburg hebben deze taken

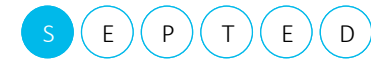
3. De *uitvoering van Water- en zwemwetgeving*, zoals bemonstering zwemwaterkwaliteit (waterschapstaak)
4. *Handhaving van de Wet natuurbescherming, Ontgrondingswet en/of luchtvaartwet*
5. *Advies en aanjager* voor de ruimtelijke ordening, energietransitie of de circulaire economie

### Een mozaïek aan samenwerkingsvormen

De lokale autonomie van provincies, gemeenten en waterschappen creëerde meer zeggenschap voor de nieuwe diensten, maar heeft uiteindelijk ook geleid tot een 'mozaïek aan samenwerkingsvormen' (Tragter & Van Der Werff, 2019). Uit onderzoek van Berenschot (Tragter



Figuur 3. Kwantitatief inzicht in de overdracht van het basistaken aan de omgevingsdiensten. (N=29)

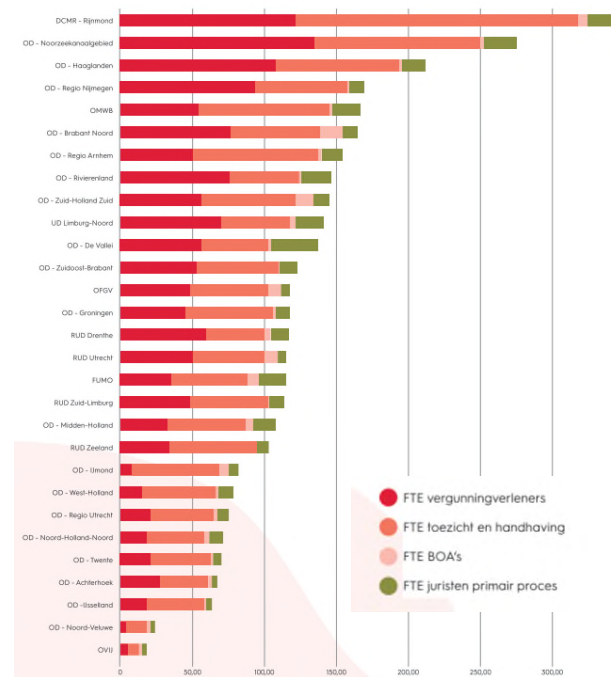


& Van Der Werff, 2019) blijkt dat alle omgevingsdiensten zijn ingericht binnen de wettelijke kaders met oog voor de gestelde kwaliteitscriteria, maar dat er grote verschillen bestaan tussen de diensten t.a.v. taakstelling, het overgehevelde mandaat en het functioneren van de diensten. Mede omdat het VTH vandaag de dag nog niet bij alle omgevingsdiensten op orde is, staat er nog steeds druk op het VTH-stelsel als geheel.

Twee evaluaties van de omgevingsdiensten (Blokland et al., 2023; Tragter & Van Der Werff, 2019) geven een aantal inzichten over de verschillen tussen de diensten. Ten eerste blijkt dat de verplichte taakoverdracht nog niet compleet is. In Figuur 3 is te zien dat 83% van de omgevingsdiensten de basistaken uitvoert voor provincies en gemeenten in de regio (TG, 2023, p. 21), maar dat de overdracht bij omgevingsdiensten Regio Utrecht, Regio Groningen, Zuid-Oost Brabant, OFGV én Noord-Veluwe 8 jaar na dato nog niet volledig is. In het kwantitatieve onderzoek komt niet naar voren waarom dit het geval is, maar een mogelijke reden is dat zij ook plustaken uitvoeren waardoor de basistaken achterblijven.

Ten tweede blijkt dat er grote verschillen zijn t.a.v. omvang van de diensten. Het totaal aantal fte's was eind 2022 ca 5.086 fte, maar het aantal fte's bij omgevingsdiensten varieerde van 43 fte tot 573 fte, met een gemiddelde van circa 175 fte. Uit het onderzoek van Blokland et al. (2023) blijkt ook dat het aantal fte de afgelopen jaren aan het toenemen is (zie Figuur 4) en er uitbreiding plaatsvindt van taken als vergunningverlening,

toezicht en handhaving, buitengewone opsporing en ook rollen als jurist, vergunningverleners, toezichthouders en BOA's.



Figuur 4. Verdeling fte voor verschillende rollen zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving, Boa's en juristen (N=29).

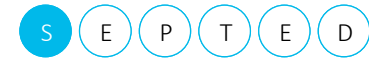
Het verschil in omvang is deels te verklaren door het aantal en type bedrijven dat in het werkgebied van de Omgevingsdienst ligt. Uit het rapport blijkt dat er grote Omgevingsdiensten zijn die toezicht houden op meer dan tienduizend bedrijven, maar ook kleinere diensten die toezicht houden op twee tot vierduizend bedrijven.

Bedrijven werden vóór de invoering van de Omgevingswet nog getypeerd in de categorieën A, B en C, hetgeen de 'zwaarte' van de milieubelastende activiteiten aangaf. Met de komst van de Omgevingswet wordt er gesproken over *vergunningplichtige* milieubelastende activiteiten' (voorheen c) of *meldingsplichtige* milieubelastende activiteiten (voorheen b). Een bedrijf kan onder de omgevingswet meerdere milieubelastende activiteiten hebben.

Over het algemeen geldt dat de typologie van het werkgebied van de betreffende omgevingsdienst veel invloed op het aantal en het type bedrijven dat de dienst moet controleren. In een agrarisch gebied is andere specialistische kennis nodig, dan in een industrieel gebied en in een landelijk gebied zijn minder inrichtingen dan in een stedelijk gebied. Tot een zekere hoogte bepalen deze verschillen in regio de variaties in de omgevingsdiensten, maar het waren ook politieke voorkeuren t.a.v. mandaat en overdracht van taken die destijds bij verschillende overheidsdiensten hun stempel gedrukt op de vorming van de omgevingsdiensten.

### 3. Het VTH-Stelsel op weg naar volwassenheid of afschaffing?

Op basis van verschillende evaluaties (Berenschot, 2017; 2019; TwynstraGudde, 2021 en 2023) valt te concluderen dat het stelsel naar volwassenheid begint te komen, maar het kritische rapport van de Commissie van Aartsen (2021) beoordeelde anders, namelijk 'dat het VTH-Stelsel nog steeds niet naar behoren functioneerde'. Het toezicht was volgens de commissie nog 'ver onder de maat' en dat



zou schade toebrengen aan milieu en maatschappij. Sommige critici zien het falen van het stelsel als een argument voor het afschaffen van de omgevingsdiensten en beargumenteren dat de VTH weer belegd moet worden bij het bevoegd gezag (ter Maat, 2024).

### Problemen in het VTH-stelsel

Er is dus nog steeds kritiek op de omgevingsdiensten die 15 jaar na commissie Mans, nog onvoldoende werken. Het is opvallend dat de evaluaties uit 2017 en 2019 een meer positieve beoordeling geven dan de adviescommissie VTH in 2021 – er blijkt een verschil in verwachting t.a.v. de voortgang. Uit de analyse van de evaluaties en de rapporten blijkt dat de kern van de problematiek te maken heeft met een viertal punten:

1. Er is nog geen sprake van een robuust VTH-stelsel met goed functionerende afzonderlijke omgevingsdiensten. Ook na de stelselwijziging bestaat er nog fragmentatie in de werkwijzen en manieren van oordeelsvorming door omgevingsdiensten. Er zijn nog omgevingsdiensten die niet alle basistaken uitvoeren. Er is teveel vrijblijvendheid t.a.v. het uitvoeren van de taken en de samenwerking met andere partijen, terwijl dit veelal een wettelijke verplichting is. Een voorbeeld is de adviesrecht die een waterschap (vóór de komst van de omgevingswet had) voor het beoordelen van lozingen alvorens de Omgevingsdienst een vergunning verleend, van dit recht wordt niet altijd gebruik gemaakt. Hierdoor verlenen Omgevingsdiensten soms met minimale inzichten een vergunning voor een lozing.

2. In het verlengde daarvan is er ook nog geen sprake van een 'gelijkwaardig speelveld'. Dit terwijl bestuursorganen verplicht zijn om zorg te dragen voor een *uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid* voor de Omgevingsdienst. De onderstaande quote geeft de situatie goed weer.

*“Elke gemeente beschouwt zich als individuele opdrachtgever die een bepaalde hoeveelheid ‘producten’ afneemt uit de ‘catalogus’ van de omgevingsdienst. Slechts enkele omgevingsdiensten hebben een (min of meer) geïntegreerd uitvoerings- en handhavingsbeleid op het niveau van de regio.”*  
Van Aartsen (2023)

Het enige instrument voor landelijke coördinatie, ‘de Landelijke Handhavingsstrategie’ (LHS) was door de omgevingsdiensten in 2021 nog niet vastgesteld. Er blijkt sinds de commissie Mans te weinig veranderd t.a.v. de bestuurlijke fragmentatie wat zorgt voor ‘grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven.’

3. De (georganiseerde) milieucriminaliteit blijft een probleem. Het materiele milieurecht is complex, fraudegevoelig en daarom lastig te handhaven. Opsporingsinstanties moeten proactief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid of misdrijven zijn begaan en tot slot is er ook te weinig aandacht bij het OM en de politie om wetsovertreders strafrechtelijk te vervolgen omdat milieu-overtredingen te weinig tot de verbeelding

spreken. De politie heeft te weinig capaciteit voor adequate opsporing van milieudelicten en eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare Fte’s (400) voor milieutaken bij de politie worden niet nagekomen. Instrumenten als ‘inspectieview’ en het LHS – voorzieningen die afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk maken – worden niet optimaal gebruikt. Al blijkt uit de evaluatie van TwynstraGudde(Blokland et al., 2023) dat deze wel door alle omgevingsdiensten worden benut.

4. Specifiek in de bodemketen en ook op het gebied van asbest (illegale verwijdering) en (gevaarlijke) afvalstoffen blijkt dat de regels slecht worden nageleefd, dat er weinig zelfregulerend vermogen is bij branches en bedrijven en dat de omgevingsdiensten niet bij machte zijn om de problematiek aan te pakken.

De Commissie van Aartsen (2021) reflecteerde ook op de algemene werking van het VTH-stelsel en identificeerde 4 spanningsvelden in de huidige inrichting van het stelsel, namelijk:

- *Nabijheid vs. onafhankelijkheid*: Welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?
- *Kleinschaligheid vs. robuustheid*: Zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?



- *Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. verticaal toezicht?* Bevat het stelsel toereikende checks & balances?
- *Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis:* Wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

Hoewel deze inrichting van invloed is op de effectiviteit en slagvaardigheid van het VTH, werd ook gesteld dat een andere vorm van governance geen significante voordelen zou opleveren. In deze vorm was er sprake van rolonzuiverheid en belangenvermenging door de nabijheid van de Gedeputeerde Staten en het College, en ook zou de bewindspersoon haar stelselverantwoordelijkheid niet waar kunnen maken. Gezien er geen betere alternatieven waren werd alsnog een advies uitgebracht om de tekortkomingen van het bestaande stelsel aan te pakken.

### Praktische uitdagingen

Volgens de Commissie van Aartsen (2021) zijn er in de dagelijkse praktijk verschillende uitdagingen die leiden tot drie verschillende vormen van schade namelijk milieu- en gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade (daling vertrouwen in de overheid). Voorbeelden van uitdagingen in de praktijk zijn:

- Door wijzigingen in het lokale of landelijke wettelijke kader bestaat er geregeld onduidelijkheid over regels en is het voor toezichthouders niet altijd helder is wie moet optreden en op welke grond

- Er is sprake van een schrijnend capaciteitstekort, waardoor taken blijven liggen
- Omgevingsdiensten hebben vaak niet voldoende kennis in huis om een adequate sparringpartner te zijn van een bedrijf.
- Het delen van kennis en informatie blijft niet voldoende functioneren en maakt afstemming tussen bestuurlijk en strafrechtelijk handhaven lastig. Omgevingsdiensten gebruiken onderling verschillende digitale stelsels en systemen, wat ook samenwerking en het uitwisselen van informatie en data met provincies, gemeenten, Openbaar Ministerie en politie bemoeilijkt.
- Door de verschillen in handhaving tussen regio's, is het voor bedrijven interessant om zich elders te vestigen en kunnen spanningen ontstaan bij provincies en gemeenten die wél goed handhaven omdat bedrijven vertrekken of niet vestigen in hun regio.
- Verzoeken tot strafrechtelijke handhaving worden vaak niet wordt opgepakt bij de politie of het Openbaar Ministerie.

Deze uitdagingen worden deels veroorzaakt door de fundamentele problemen van het stelsel, maar kunnen ook andere oorzaken hebben.

### 4. De toekomst van de omgevingsdienst

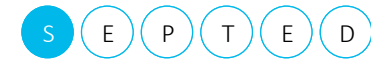
#### De omgevingswet

De komst van de omgevingswet was ook een punt van aandacht voor de Commissie van Aartsen (2021). Zij

concludeerden dat er veel regels zouden komen die slechts voor kleine wijzigingen zouden zorgen, maar dat er ook een aantal ingrijpende consequenties zijn voor de omgevingsdienst. Het belangrijkste is dat de rijksregels (een zgn. Algemene Maatregelen van Bestuur) gaan gelden, maar dat lokale regels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening bepalend worden voor de omgang met de leefomgeving (van Aartsen, 2021). Totdat lokale overheden deze regels hebben gemaakt, zorgt een zgn. 'Bruidschat' dat de rijksregels die onder de omgevingswet naar decentrale overheden verhuizen, alsnog gelden.

Een belangrijke wijziging dat meer milieubelastende activiteiten onder de Algemene Maatregelen van Bestuur gaan vallen. Hierdoor wordt de *zorgplicht* van bedrijven belangrijker en kan het zijn dat er minder vergunningen worden afgegeven – de verantwoordelijkheid ligt bij het bedrijf. In het advies van de commissie Aartsen werd ingeschat dat er een verschuiving zou plaatsvinden van vergunningplicht (de voorkant) naar toezicht en handhaving (de achterkant). Uit een interview met de toezichthouder van de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant, blijkt dat dit in de praktijk niet altijd op gaat. In de praktijk zorgt deze wijziging er ook voor dat omgevingsdiensten meer 'maatwerkvoorschriften' uitwerken, waarbij alsnog specifieke voorschriften voor niet vergunningplichtige bedrijven moeten worden uitgewerkt.

De overdracht van rijksregels naar lokale regels heeft daarnaast grote implicaties voor de taak van het toezicht. Er ontstaat namelijk een grotere diversiteit aan regels die



door toezichthouders gecontroleerd moet worden, omdat waterschappen en gemeenten hun eigen regels vormgeven in omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Toezichthouders moeten in de nieuwe situatie controleren of het bedrijf zich houdt aan 1) de algemene regels en eventuele maatwerkvoorschriften 2) de vergunning en de 3) de omgevingsregels voor een specifiek gebied en de waterschapsverordening. Op dit moment zijn er nog niet veel lokale regels geformuleerd, maar in de toekomst kan dit meer druk leggen op de omgevingsdiensten die al kampen met hoge werkdruk en capaciteitsproblemen, aldus Milco Agterberg.

Volgens de Commissie van Aartsen (2021) zouden omgevingsdiensten door de komst van de omgevingswet ook een nieuwe rol kunnen vervullen, namelijk die van adviseur voor het opstellen van de milieuregels in de omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Hoewel de Omgevingswet voor emissies naar lucht, bodem, geluid, trilling en geur geldt dat er 'kwantitatieve instructieregels' voorschrijft, hebben gemeenten en waterschappen ook ruimte om lokaal invulling te geven aan normen en bandbreedtes voor de leefomgeving, z.g.n. milieukwaliteiten.

Het betrekken en benutten van de kennis van de omgevingsdiensten bij het opstellen of toetsen van deze milieunormen zou kunnen bijdragen aan de kwaliteit en onderbouwing van deze normen, maar de haalbaarheid hiervan is nog onduidelijk. De minst vergaande vorm van betrokkenheid bij het opstellen van de milieunormen is 'een uitvoeringstoets' die wordt uitgevoerd tijdens de

voorbereiding van het omgevingsplan. Een tweede mogelijkheid is dat de omgevingsdienst het gemeentebestuur 'adviseert' over de opstelling van de normen in het omgevingsplan, zodat de expertise van de omgevingsdiensten wordt benut. In het laatste geval ontstaat wel een spanningsveld omdat de Omgevingsdienst een dubbele machtsrol vervult namelijk van 'wetgevende macht' en 'uitvoerende macht'. De vraag is of dit wenselijk is vanuit een staatsrechtelijk perspectief (trias politica).

Een laatste belangrijke implicatie van de omgevingswet is dat het 'bindend adviesrecht' van waterschappen voor de indirecte lozingen wordt vervangen door 'gewoon adviesrecht'. Over deze wijziging zijn de meningen verdeeld en het heeft ook een discussie over stelselkritiek doen oplaaien. Het standpunt van de Unie van Waterschappen (Weide-Reynaers & van Boxtel, 2023) is dat de bevoegdheid van het VTH over de indirecte lozing bij de waterschappen zou moeten liggen. Waterkwaliteit staat doorgaans niet heel hoog op de agenda van provincie en gemeenten, waardoor er te weinig aandacht is voor handhaving op indirecte lozingen en ZZS (zeer zorgwekkende stoffen) in de waterketen. Hoewel de Unie van Waterschappen erkent dat er operationele en praktische uitdagingen vastkleven aan de overdracht, beroepen ze zich om een doelmatige inzet van het VTH-stelsel die nu niet wordt geborgd.

Ten aanzien van de wetswijziging stelt toezichthouder Agterberg in een interview dat het omzetting van het adviesrecht van bindend naar gewoon in de praktijk niet direct tot meer uitdagingen in de praktijk hoeft te leiden.

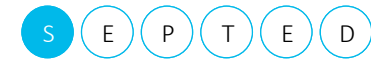
Bij omgevingsdiensten waar de samenwerking tussen het waterschap en de omgevingsdienst goed loopt, zal dit niet tot een verandering in de werkwijze leiden. De kennis- en informatie-uitwisseling over de beoordeling van het afvalwater, toetsingswaarden en de immissietoets heeft immers waardevolle opbrengsten voor beide partijen. De motieven achter de wijziging zijn echter ook niet helder en de wijziging zorgt vooral voor meer vrijblijvendheid t.a.v. de samenwerking tussen waterschap en omgevingsdienst.

#### Versterking IPB-VTH

In navolging van alle kritische geluiden uit verschillende rapporten van de Commissie Van Aartsen (2021) en de Algemene Rekenkamer genaamd 'een onzichtbaar probleem' en 'handhaven in het duister' in 2023, is Interbestuurlijk programma ingericht met de focus op het versterken van het VTH stelsel' (IBP VTH). In dit programma gingen zes partijen betrokken in het stelsel (het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Unie van Waterschappen) aan de slag.

Het programma moest tot een versterking van het VTH leiden en vooral tot een actievere samenwerking tussen IPB partijen ook ná de afronding van het programma. 'Het VTH-Stelsel is nooit af' was de constatering en ook de komst van de omgevingswet zou om actieve samenwerking vragen. Het programmaplan werd vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) en in juli 2022 aan de Tweede Kamer werd aangeboden





(Programmateam IBP VTH, 2023). Dit doel werd door alle partijen uitgesproken. Het programma bevatte plannen voor 6 thematische pijlers (website Versterking VTH), namelijk

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
3. Informatievoorziening VTH
4. Kennisinfrastructuur
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

In het najaar van 2024 is dit actieprogramma tot een einde gekomen en zijn de belangrijkste opbrengsten opgeleverd. Op de website van Omgevingsdienst NL (OmgevingsdienstNL, 2024a) zijn de resultaten van het programma geborgd in een rapportage. Alle betrokken partijen zullen de komende jaren in de praktijk moeten gaan bewijzen dat het stelsel kan functioneren.

Een opmerkelijke uitkomst is dat in het programma drieëntwintig producten zijn ontwikkeld die professionals bij omgevingsdiensten moeten gaan ondersteunen bij het handhaven van het omgevingsrecht in de leefomgeving. Hier uit zou opgemaakt kunnen worden dat de fragmentatie tussen en in de organisaties nog niet is verholpen, gezien er veel verschillende documentatie is uitgewerkt. Een aantal van deze producten zijn interessant om te benoemen. Zo heeft er een proef plaatsgevonden t.a.v. de indirecte lozingen, waarbij is verkend hoe regionale partijen gezamenlijk de indirecte lozingen kunnen aanpakken (zie ook volgende paragraaf).

Ook de rol van de omgevingsdiensten als adviseur voor de omgevingsplannen verder uitgekristalliseerd. Hetgeen wordt gezien als een nieuw en belangrijk onderdeel van de beleidscyclus waarbij omgevingsdiensten dus advies kunnen gaan geven over specifieke omgevingskwaliteiten o.b.v. hun kennis en inzichten.

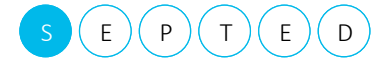
Er zijn ook producten en activiteiten geformuleerd die moeten zorgen voor het robuuster maken van de omgevingsdiensten en het stelsel. Er zijn wederom nieuwe kwaliteitscriteria (3.0) geformuleerd (zie Figuur 26) en er is een handreiking gemaakt om een regionale beleidscyclus vorm te geven voor het VTH-beleid – waarbij dus ook kansen zijn om de waterkwaliteit hoger op de agenda te plaatsen. Ook is er een rapport uitgewerkt waarbij de ‘horizontale verantwoording’ en het ‘verticale interbestuurlijke toezicht’ beter kan worden uitgevoerd, zodat raads- en statenleden weten welke wettelijke instrumenten zij kunnen gebruiken om het functioneren van de diensten beter te controleren.

Uit een interview met de toezichthouder van Omgevingsdienst Midden en West Brabant blijkt dat het programma zeker voor beweging heeft gezorgd, maar dat de VTH-professionals het nu in de praktijk moeten gaan waarmaken. Er is middels het interbestuurlijk programma een community opgebouwd waar VTH-professionals elkaar kunnen vinden en ook koepelorganisatie Omgevingsdiensten NL ondersteunt met kennisprogramma’s en als verbinder tussen de organisaties (OmgevingsdienstNL, 2024b).

#### De zes robuustheidscriteria zijn:

1. De omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie.
4. De dienst kan risico’s en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvormen).
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Figuur 5. de zes robuustheidscriteria voor de omgevingsdiensten



## Relevantie

Om de relevantie voor de watersector te duiden een gesprek georganiseerd met Margot Kwee, omgevingsmanager bij Dunea. Deze reflectie leidde tot de identificatie van een aantal ontwikkelingen die relevant zijn voor drinkwaterbedrijven.

Een er algemene conclusies is dat de rol van de Omgevingsdienst toeneemt in de regionale beleidsvorming, omdat zij een adviserende rol kunnen krijgen over het omgevingsplan. Andere toekomstige kansen en risico's staan beschreven hieronder.

### Aanvragen van omgevingsvergunningen

Omgevingsdiensten zijn belangrijk voor drinkwaterbedrijven als het gaat om het verlenen of verlengen van omgevingsvergunningen en vergunningen voor milieubelastende activiteiten zoals bijv. nieuwe of bestaande productielocaties, of het afvoeren van een reststroom van een zuivering. Het verschilt dus per omgevingsdienst in hoeverre drinkwaterbedrijven zijn aangewezen op een Omgevingsdienst (of provincie) voor vergunningen. Over het algemeen zijn de problemen bij de omgevingsdiensten niet bevorderlijk voor de dienstverlening en kunnen de capaciteitsproblemen zorgen voor een lang proces van vergunningverlening dat de plannen van waterorganisaties kan vertragen.

### Advies en rol t.a.v. de circulaire economie en de energietransitie

De omgevingsdienst wordt daarnaast een steeds belangrijkere speler voor drinkwaterbedrijven in de

realisatie van een circulaire economie en de energietransitie. In sommige regio's geven omgevingsdiensten advies t.a.v. deze plannen en ontwikkelingen. In het geval dat drinkwaterbedrijven effluent van waterschappen willen gaan gebruiken voor de productie van drinkwater, kan de Omgevingsdienst een belangrijke sparringpartner zijn voor het ontwikkelen van een dergelijke productielocatie. Vergunningen t.a.v. de productie van bio-gas dienen bijv. ook door omgevingsdiensten verleend te worden.

### Indirecte lozingen en zeer zorgwekkende stoffen

Op dit moment een belangrijke rol weggelegd voor de Omgevingsdiensten ten aanzien van de indirecte lozingen, de ZZS en opkomende stoffen die steeds vaker in het water gevonden worden.

In 2009 zijn – door het vervallen van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater – de VTH-taken voor de indirecte lozingen overgedragen aan provincies en gemeenten, maar in de praktijk is er ook voor deze taken sprake van fragmentatie bij de omgevingsdiensten. Sinds 2009 zijn waterschappen niet meer verantwoordelijk voor het VTH van de lozingen van de grote Seveso-bedrijven en met de introductie van de Omgevingswet verliezen waterschappen dus ook het bindend adviesrecht. Uit een interview met de toezichthouder bij een omgevingsdienst blijkt dat er in de regio's verschillend is omgegaan met deze wijzigingen. In Midden en West Brabant bestaat er een goede onderlinge samenwerking tussen de omgevingsdienst en de waterschappen en is er sprake van advisering. Maar volgens de toezichthouder zijn er ook regio's zijn waar het VTH voor de lozingen volledig wordt

uitbesteed aan het waterschap of waar er helemaal geen advies wordt gegeven en de omgevingsdienst vergunningen verleend zonder adequate kennis en inzichten.

De inconsistente samenwerking en controle op de lozingen van bedrijven heeft gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en brengt ook risico's met zich mee t.a.v. de drinkwaterproductie. Door de beperkte capaciteit bij de omgevingsdiensten worden lozings- en milieuvergunningen van bedrijven momenteel maar mondjesmaat herzien. Dit maakt het enerzijds lastig om bedrijven te controleren op het lozen van opkomende en ZZS, omdat zij zich wettelijk aan de vergunning houden. Anderzijds zorgen de capaciteitsproblemen er ook voor dat controle op indirecte lozingen maar in beperkte mate plaatsvindt.

Daar komt ook bij dat omgevingsdiensten niet overal voldoende en adequate kennis in huis hebben om lozingen te beoordelen, een passende vergunning te verlenen en toezicht te houden. In het interview met toezichthouder Agterberg kwam ter sprake dat sommige omgevingsdiensten wel toezichthouders, vergunningverleners en wateradviseurs in huis hebben met specialistische kennis van water en ook stoffen, maar dat dit zeker niet bij elke omgevingsdienst het geval is. Soms gaat het om 10 fte in totaal, maar in sommige gevallen is het een onderdeel in een breder takenpakket. Er is beperkt zicht op de mate waarin omgevingsdiensten het VTH t.a.v. de waterkwaliteit op orde hebben. Uit een onderzoek van Berenschot (2020) blijkt dat ook vanuit het perspectief van de waterkwaliteitsbewaking gesteld kan



worden dat het VTH niet functioneert. Dit komt deels doordat water een minder hoge prioriteit heeft bij provincies en gemeenten – zij zien hier maar in beperkte mate een beleidsmatige taak voor zichzelf.

Uit het interview met de toezichthouder blijkt daarentegen wel dat de afgelopen twee jaar beweging is ontstaan t.a.v. VTH op waterkwaliteit door de Kaderrichtlijn Water en de toenemende aandacht voor ZZS als PFAS. Waterkwaliteit staat hoger op de politieke agenda's van lokale overheden. Hoewel het VTH voor lozingen altijd in het basis takenpakket van de omgevingswet heeft gezeten, bepaalt het lokale en regionale bestuur de prioriteit en in hoeverre omgevingsdiensten aandacht kunnen besteden aan het VTH op waterkwaliteit, want bronnen opsporen en monsters nemen kost geld.

Bij omgevingsdienst Midden en West Brabant staat waterkwaliteit momenteel op de agenda. Deze grote Omgevingsdienst is onder andere verantwoordelijk voor de lozingen op de riolering van Sevesobedrijven, . In een pilot met de Schone Maaswaterketen (een samenwerkingsverband van drinkwaterbedrijven, waterschappen, RWS en IenW in het Maasstroomgebied) wordt verkent hoe meer grip te krijgen op industriële lozingen op de rioolwaterzuivering zodat de omgevingsdienst gericht kan toezicht houden en handhaven op stoffen die schadelijk zijn voor drinkwater of ecologie. Voor oppervlaktewaterbedrijven zijn ervaringen vanuit deze pilot zeer relevant, omdat het calamiteiten of verontreinigingen bij innamepunten in de Maas kan verminderen door betere en snellere

bronopsporing van drinkwaterbezwaarlijke stoffen, aldus Strategisch Omgevingsmanager bronnen Margot Kwee. Interessant is dat hier dus relaties ontstaan tussen partijen die niet altijd een directe omgevingsrelatie met elkaar hebben, maar nu toch strategisch partners van elkaar worden voor het beperken van industriële probleemstoffen in het water.

#### **Toekomstige governance indirecte lozingen**

Of de omgevingsdiensten in de toekomst ook het aanspreekpunt zullen zijn voor de handhaving van de indirecte lozingen is de vraag. De Unie van Waterschappen en ook de VNG pleitte in 2023 voor het overhevelen van de bevoegdheid naar de Waterschappen, blijkt uit een memo van de Unie van Waterschappen over dit onderwerp (Weide-Reynaers & van Boxtel, 2023). Recent voerde een werkgroep van de UvW (werkgroep Waterketen en Emissies, 2024) een impactanalyse voor een eventuele overdracht van het VTH. Zij kwamen tot het inzicht dat er verschillende varianten zijn om tot een adequaat VTH te komen en dat afstemming met gemeenten, provincies (en omgevingsdiensten) noodzakelijk om te bepalen wat de beste variant is en de volgende inzichten:

*“Elke te kiezen variant voor verbetering van de regulering van de meest belastende indirecte lozingen vraagt veel inspanning en voldoende menskracht en middelen. In elke variant zal goed*

*afgestemd en samengewerkt moeten worden tussen waterschap, gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Welke variant ook gekozen wordt, van vrijblijvendheid kan geen sprake zijn. De bij wet vastgelegde doelstellingen voor zowel het waterketen- als het watersysteembeheer geven hiervoor geen ruimte.”*

De UvW-werkgroep concluderen dat 75% van de waterschappen positief staat tegenover een formeel-juridische overdracht onder voorwaarden, zoals goede overdracht en voldoende capaciteit. Maar ook dat 80% van de waterschappen gelooft dat dezelfde resultaten in de huidige vorm en dus met samenwerking – door de Omgevingsdiensten – bereikt kunnen worden, mits de noodzaak om grip te krijgen op de lozingen wordt erkend.

Aan beide routes kleven risico's, maar met oog op de zojuist veranderde Omgevingswet is het ook voor te stellen dat rust in het huidige juridische stelsel en de nieuwe uitvoeringspraktijk van het VTH zeker op korte termijn het meest bevorderlijk is voor het waterkwaliteitsbeheer. De werkgroep verwacht dat de overdracht twee tot drie jaar zou duren; dan is de deadline voor de doelstellingen van de KRW in ieder geval allang voorbij.



## Meer informatie

- Van Aartsen, J. J., Dalm, V. M., Ekemans, J. C. J., van Loon, J. M. W. E., & Sorgdrager, W. (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>
- Blokland, J., Boertien, T., Voets, J., De Graaff, J., Van, H., Maarten De Hoog, E., & Pasveer, P. (2023). *Omgevingsdiensten in beeld 2023*. Geraadpleegd op 20 december 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/17/bijlage-1-rapport-omgevingsdiensten-in-beeld>
- Boumans, J., Jansman, M., Jorna, L., van de Loo, R., Mout, R., Noe, R., Prent, A., van Schouwenburg, G., Sitee, L., & Sturm, M. (2024). *Van IK naar WIJ. VTH in actie!* Geraadpleegd op 21 november 2024 van <https://www.omgevingsdienst.nl/programmas/interbestuurlijk-programma-versterking-vth-ibp-vth/>
- Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, commissie Mans (2008). *De tijd is rijp*. Geraadpleegd op 21 november 2024 van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vhwt7z69a1zt>
- Informatiepunt Leefomgeving (2024) 'Omgevingsdiensten moeten hun werk kunnen doen'. Geraadpleegd op 7 januari 2025 van <https://iplo.nl/nieuws/perspectief/omgevingsdiensten-moeten-werk/>
- *Kamerstukken II, 29 383, nr. 130* (2009, 19 juni) Geraadpleegd op 20 december 2024, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-130.pdf>
- ter Maat, H. (2024) 'Stop nu eens met de Omgevingsdiensten.' Geraadpleegd op 7 januari van <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/stop-nu-eens-met-de-omgevingsdiensten/>
- Min I&W, min SZ&W en Min van J&V (2023) *Staat van de veiligheid BRZO-bedrijven 2022*. Den Haag: Ministerie van I&W. Geraadpleegd op 20 december 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-staat-van-de-veiligheid-brzo-bedrijven-2022>
- Omgevingsdienst NL (2024a) *IBP VTH (einde programma 30 september 2024)*. Geraadpleegd op 7 januari van <https://www.omgevingsdienst.nl/programmas/interbestuurlijk-programma-versterking-vth-ibp-vth/>
- Omgevingsdienst NL (2024b) *Factsheet Omgevingsdienst NL*. Geraadpleegd op 7 januari van [https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2024/09/Omgevingsdienst-NL\\_kenniscentrum-uitvoering-VTH.pdf](https://www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2024/09/Omgevingsdienst-NL_kenniscentrum-uitvoering-VTH.pdf)
- Programmteam IBP VTH (2023). *Plannen 2023 IBP VTH*. Geraadpleegd op 7 januari van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/21/bijlage-5-ibp-vth-programmaplan-permaart-2023>
- Tragter, M., & Van Der Werff, A. (2019). *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken Evaluatie van het instrumentarium*. Berenschot: Utrecht
- Weide-Reynaers, S. & van Bortel, H. (2023) *Toekomst indirecte lozingen. Memo CWE 122579/KTC*. Unie van Waterschappen: Den Haag.
- UvW werkgroep Waterketen en Emissies (2024, vergadering 04-01-2024) *Impactanalyse overdracht indirecte lozingen*. Unie van Waterschappen. Den Haag.

## Keywords

Omgevingsdiensten, Omgevingsmanagement, Indirecte lozingen, Waterkwaliteit

**Auteur(s):** Fabi van Berkel

**Thematisch Trenalert:** Omgeving en Transitie

**Projectnummer:** 404300/093

**Respondenten:** Milco Agterberg, *Omgevingsdienst Midden en West Brabant* en Margot Kwee, *Dunea en Schone Maas Waterketen*