



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten





Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Naar advisering met meer slagkracht

Onderzoek naar advisering door omgevingsdiensten

Datum 17 februari 2025

Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres Postbus 16191, 2500 BD Den Haag

Telefoon 088 489 00 00

Website www.ilent.nl

X/Instagram @inspectieLenT

Inhoudsopgave

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

Samenvatting

Aanleiding

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

Onderzoek

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

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

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

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

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

Conclusies

Omgevingswet heeft positief effect op advisering door omgevingsdiensten

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

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

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

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

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

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

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

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

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

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

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

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

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

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

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

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

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

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

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

Slotconclusie

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

Aanbevelingen

Voor gemeenten en provincies

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

Voor omgevingsdiensten

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

Voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

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

Voor het Rijk

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

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

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

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

1.2 Keuze onderwerp

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

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

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

1.3 Onderzoeksvraag

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

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

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

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

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

1.4 Afbakening

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

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

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

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

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

1.5 Onderzoeksmethode

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

1.5.1 Verkenning

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

1.5.2 Diepte-interviews

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

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

1.5.3 Enquêtes

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

1.5.4 Focusgroepen

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

1.5.5 Het rapport

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

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

1.6 Leeswijzer

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

2. Achtergrond

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

2.1 Wettelijk kader en advies commissie Van Aartsen

Omgevingswet

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

Commissie Van Aartsen

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

2.2 Referentiekaders, meerdere soorten adviezen

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

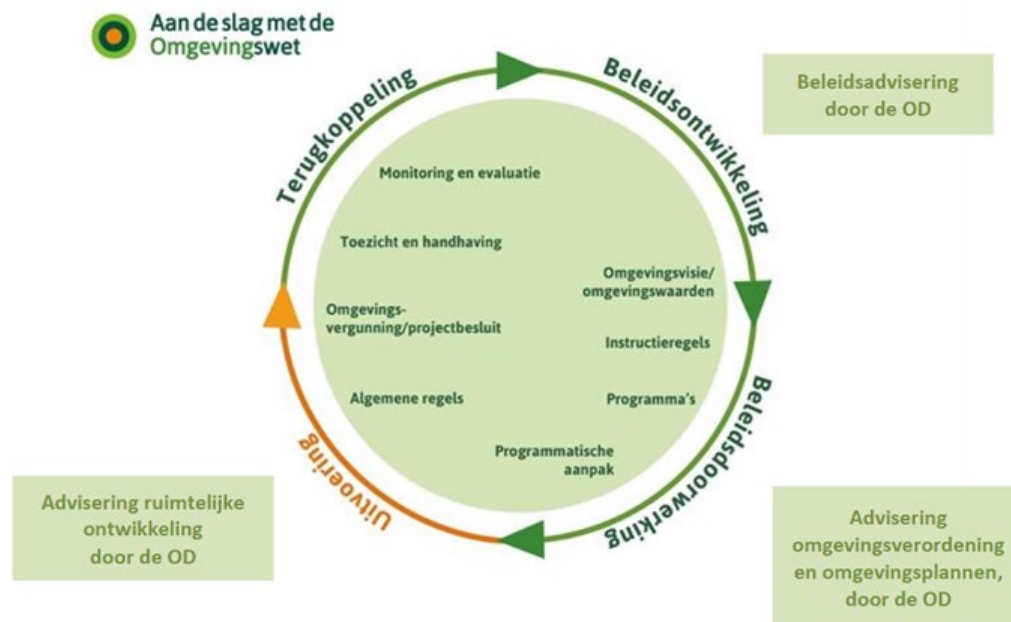
Adviezen over vergunningverlening, toezicht en handhaving vallen onder de basistaken van omgevingsdiensten. Soms mag de omgevingsdienst ook besluiten nemen over de VTH-taken. In dat geval hebben zij mandaat gekregen van het bevoegd gezag. Dit valt dan onder de zogeheten plustaken.

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

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

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

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



Bron: Handreiking regionale beleidscyclus

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

Volgens bovenstaand model adviseren omgevingsdiensten op 3 niveaus.

1. Integraal adviseren over de fysieke leefomgeving (beleidsontwikkeling)

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

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

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

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

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

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

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

3. Resultaten

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

3.1 Het proces van advisering

3.1.1 Sturing op adviezen

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

Een wethouder:

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

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

3.1.2 Onafhankelijkheid van advisering

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

Adviseur van een omgevingsdienst:

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

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

3.1.3 Opvolging en terugkoppeling van adviezen

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

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

3.1.4 Transparantie over adviezen

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

3.1.5 Uniformiteit in adviezen

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

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

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

Opdrachtgever namens een provincie:

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

3.1.6 Tijdigheid van adviezen

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

Adviseur van een omgevingsdienst:

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

3.2 Randvoorwaarden voor advisering

3.2.1 Belang van adviestaak

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

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

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

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

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

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

3.2.2 Mandatering

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

Medewerker van een provincie:

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

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

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

3.2.3 Voldoende financiën en capaciteit

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

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

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

Medewerker van een provincie:

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

3.2.4 Kennis en vaardigheden

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

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

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

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

3.2.5 Relatie en samenwerking

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

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

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

Accounthouder bij een gemeente:

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

Medewerker van een provincie:

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

3.2.6 Regionale samenwerking

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

3.3 Overige punten

3.3.1 Gevolgen Omgevingswet

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

Manager bij een omgevingsdienst:

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

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

3.3.2 Verankering adviestaak

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

Beleidsmedewerker bij een provincie:

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

3.3.3 Landelijke aansturing

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

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

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

4. Conclusies

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

4.1 Conclusies

Omgevingswet heeft een positief effect op advisering door omgevingsdiensten

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

Handreiking regionale beleidscyclus goede basis, maar wordt niet overal toegepast

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

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

Ongevraagd advies gebeurt nog weinig, signaalfunctie niet goed benut

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

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

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

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

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

Wettelijk vastleggen van adviestaak helpt

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

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

Meer landelijke betrokkenheid gevraagd bij uitvoering advieswerk

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

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

Adviezen worden meestal opgevolgd, terugkoppeling moet beter

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

Adviezen omgevingsdiensten niet altijd openbaar

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

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

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

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

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

Investeren in relatie betaalt zich uit: samen kom je verder

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

4.2 Slotconclusie

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

5. Aanbevelingen op een rij

5.1 De aanbevelingen

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

5.1.1 Aanbevelingen voor gemeenten en provincies

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

5.1.2 Aanbevelingen voor omgevingsdiensten

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

5.1.3 Aanbevelingen voor gemeenten, provincies en omgevingsdiensten

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

5.1.4 Aanbevelingen voor het Rijk

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

Bijlage 1: verklarende woordenlijst

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bal: Besluit activiteiten leefomgeving

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

Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving

Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving

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

GGD: Gemeentelijke gezondheidsdienst

IBP-VTH: Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel

IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

ILT: Inspectie Leefomgeving en Transport

IPO: Interprovinciaal Overleg

LHSO: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

OD: omgevingsdienst

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

RO: ruimtelijke ordening

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VTH: Vergunningverlening, toezicht en handhaving

VTHA: Vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering

Woo: Wet open overheid

Bijlage 2: referenties

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

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postadres : Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Telefoon : 088 489 00 00

Website : www.ilent.nl

X/Instagram : @inspectieLenT