Bundel - Commissie Grondgebied van 7 december 2022

1 19:30 - Opening

2 19:32 - Vaststellen agenda d.d. 7 december 2022

Status: vaststellen

Concept-Agenda_Commissie_Grondgebied_7_december_2022

3 19:34 - Adviezenlijst vergadering gecombineerde commissie GB & BR d.d. 3 november 2022

Status: ter kennisname (vaststelling in gecombineerde commissie SL & BR d.d. 6 december 2022)

Concept adviezenlijst Gecombineerde cie GB-BR 2022-11-03

Bijlage 1. Toezeggingen gecombineerde cie GB-BR 2022-11-03

4 19:37 - Lijst ingekomen stukken

Ingekomen_stukken_20221104-20221129_GesorteerdopRubriek.docx

5 19:40 - Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen

Status: om advies
Portefeuillehouder: H. Rodoe

Raadsvoorstel instellen bebouwde kom N271 Plasmolen 22-11-2022_ondertekend

Raadsbesluit instellen bebouwde kom N271 Plasmolen 29-11-2022

Bijlage 1. Overzicht komgrens Plasmolen - N271 10-11-2022

6 19:50 - Begrotingswijziging RUD

Status: om advies
Portefeuillehouder: mr. drs. W. Gradisen en A.F. Herings

Raadsvoorstel instemmen ontwerpbegrotigingswijziging RUD LN_ondertekend

Raadsbesluit ontwerpbegrotingswijzing 2022 RUD LN

Aanbiedingsbrief met Ontwerpbegrotingswijziging 2022 meerjarig RUD LN

Rapport Van Aartsen om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur.pdf

7 19:55 - Presentatie onderzoek ‘Lokaal verkeersonderzoek Groesbeek – A73'

Status: informerend
Portefeuillehouder: H. Rodoe
Presentatie van het onderzoeksrapport door Sweco
Zie de agenda voor de opzet van presentatie.
Het onderzoeksrapport wordt op 8 december bij de stukken geplaatst.
Insprekers:
1. Dhr. Klomp namens Belangengroep BOOMM
2. Dhr. Van Dam
3. Dhr. Oberem namens Kerngroep Verkeersproblematiek Heumensebaan en Ringbaan
4. Dhr. Wijdemans namens DUW
5. Dhr. Janssen namens ANIMO

20221206 Presentatie commissie.pdf

Eindrapport Lokaal verkeersonderzoek A73-Groesbeek.pdf

1 Inspreektekst dhr. Klomp Eendracht 30 Mook.docx

2 Inspreektekst dhr. van Dam Belangengroep BOOMM.docx

3 Inspreektekst dhr. Oberem Kerngroep Verkeersproblematiek Heumensebaan en Ringbaan.pdf

4 Inspreektekst dhr. Wijdemans DUW.docx

5 Inspreektekst dhr. Janssen Animo.pdf

8 22:25 - Rondvraag

9 22:30 - Sluiting

Gemeente Mook en Middelaar

Agenda Commissie Grondgebied

Datum	07-12-2022
Tijd	19:30 - 22:31
Locatie	Raadzaal
Voorzitter	E.P.M. Scheltinga

1 19:30	**Opening**
2 19:32	**Vaststellen agenda d.d. 7 december 2022** Status: vaststellen
3 19:34	**Adviezenlijst vergadering gecombineerde commissie GB & BR d.d. 3 november 2022** Status: ter kennisname (vaststelling in gecombineerde commissie SL & BR d.d. 6 december 2022)
4 19:37	**Lijst ingekomen stukken**
5 19:40	**Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen** Status: om advies Portefeuillehouder: H. Rodoe
6 19:50	**Begrotingswijziging RUD** Status: om advies Portefeuillehouder: mr. drs. W. Gradisen en A.F. Herings
7 19:55	**Presentatie onderzoek 'Lokaal verkeersonderzoek Groesbeek – A73'** Status: informerend Portefeuillehouder: H. Rodoe Presentatie van het onderzoeksrapport door Sweco 15 - 30 min – insprekers 120 min – presentatie • Inleiding wethouder • Presentatie blok 1 • Vragenronde blok 1 • Presentatie blok 2 • Vragenronde blok 2 • Presentatie blok 3 • Vragenronde blok 3 • Afsluiting wethouder
8 22:25	**Rondvraag**
9 22:30	**Sluiting**

Gemeente Mook en Middelaar

Adviezenlijst

Gecombineerde commissie Grondgebied en Begroting en Rekening

Presentielijst

Commissieleden:	de heer van der Linden (DGP) mevrouw King (DGP) (vanaf agendapunt 7) mevrouw Mulders (DGP) (t/m agendapunt 6) de heer Claessens (GroenLinks) mevrouw Roozendaal (GroenLinks) de heer Heisen (PvdA) de heer Jansen (PvdA) mevrouw van den Bergh (VVD) mevrouw van Brunschot (VVD)
Afwezig:	
Voorzitter:	de heer Scheltinga
Commissiegriffier:	mevrouw van Helden
Griffier:	
Portefeuillehouders:	de heer Gradisen (burgemeester) de heer Dillerop (wethouder) de heer Herings (wethouder) de heer Rodoe (wethouder)
Gemeentesecretaris:	de heer Mariman
Overige genodigden:	de heer Geurts (ambtelijke ondersteuning, agendapunt 7) de heer Jansen (ambtelijke ondersteuning, agendapunt 7) mevrouw Klaassen (ambtelijke ondersteuning, agendapunt 7)
Externe ondersteuning:	

Aanvangstijd: 19.30 uur Sluitingstijd: 22.07 uur

Geluidsopnamen

Geluidsfragmenten van de vergadering zijn per agendapunt terug te luisteren op
https://ris2.ibabs.eu/Calendar/Index/MookenMiddelaar

Adviezenlijst

1 Opening

- De voorzitter opent de vergadering en heet allen van harte welkom.
- De vergadering is live te volgen via de website (alleen geluid)

2 Vaststellen agenda d.d. 21 september 2022

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

3 Adviezenlijst vergadering Gecombineerde commissie Samenleving en Grondgebied d.d. 21 september 2022

De adviezenlijst wordt ongewijzigd vastgesteld.

4 Lijst ingekomen stukken

Mevrouw Mulders (DGP) en de heer Heisen (PvdA) n.a.v. ingekomen stuk met ID 2831 met betrekking op de monumentstatus van Maasstaete 1-28. Antwoord wethouder Dillerop.

Bespreekstukken

5 Bespreken ingekomen brief speeltuin Mook

Status : bespreken
Portefeuillehouder: A.F. Herings

Ingekomen brief is afkomstig van de Werkgroep Spelen in Mook inzake verkeersveiligheid. Geagendeerd door de VVD.

De brief is besproken. Uit de bespreking is een toezegging voortgekomen.
Toezegging wethouder Herings (zie bijlage 1)

6 Regionale agenda 2023-2024 en opgave-overeenkomsten Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

Status: om advies
Portefeuillehouder: H. Rodoe

Voorstel om te besluiten:

1. Kennis te nemen van de Regionale Agenda 2023-2024 Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen.
2. Deel te nemen aan de opgave Verbonden regio en de opgave Groene groeiregio.
3. Aan het college opdracht te geven om daartoe de bijgevoegde twee concept-overeenkomsten af te sluiten en te ondertekenen.

Advies: Hamer voor de raad van 10 november 2022.

7 Programmabegroting 2023

Status: om advies
Portefeuillehouder: F.N. Dillerop

Voorstel om te besluiten:

1. De begroting 2023 vast te stellen conform de ontwerpbegroting; en meer specifiek:
    a. de mutaties voor ‘bestaand beleid’, groot € 288k, vast te stellen conform de ontwerpbegroting;
    b. de mutaties voor ‘nieuw beleid, groot € 423k, vast te stellen conform de ontwerpbegroting;
    c. het investeringsplan 2023 vast te stellen conform de ontwerpbegroting
    d. de mutaties in reserves voor 2023 vast te stellen conform de ontwerpbegroting;

e. de onroerende zaakbelastingen niet te indexeren
f. de forensen- en hondenbelasting te indexeren met 3,08%;

2. De meerjarenraming 2024-2026 voor kennisgeving aan te nemen.

Behandeling van de antwoorden op vragen fracties Programmabegroting 2023

Aanvullende vragen zijn gesteld bij:

Vraag 6	- mw. King (DGP)
Vraag 9	- dhr. Claessens (GroenLinks)
Vraag 19	- mw. van Brunschot (VVD)
Vraag 21	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 27	- mw. van den Bergh (VVD)
Vraag 30	- mw. van Brunschot (VVD)
Vraag 31	- mw. van Brunschot (VVD)
Vraag 33	- dhr. Claessens (GroenLinks) Toezegging (zie bijlage 1)
Vraag 34	- dhr. Claessens (GroenLinks)
Vraag 39	- mw. van Brunschot (VVD)
Vraag 40	- dhr. Jansen (PvdA)
Vraag 42	- dhr. Claessens (GroenLinks)
Vraag 45	- dhr. Jansen (PvdA)
Vraag 47	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 48	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 51	- dhr. Jansen (PvdA) Toezegging (zie bijlage 1)
Vraag 56	- dhr. van der Linden (DGP)
	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 57	- mw. van den Bergh (VVD)

Mw. van den Bergh (VVD) n.a.v. weggevallen vraag VVD over pagina 37 en 129 in de Programmabegroting 2023.

Vraag 60	- dhr. Jansen (PvdA)
Vraag 75	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 79	- mw. King (DGP)
Vraag 92	- mw. Roozendaal (GroenLinks)
Vraag 105	- dhr. Claessens (GroenLinks)
	- dhr. Jansen (PvdA)

Algemene vraag van mw. van den Berg (VVD) n.a.v. artikel in de Maas en Niersbode.

8 Rondvraag

Mevrouw Roozendaal (GroenLinks) n.a.v. stikstofoverbelasting Sint Jansberg (vooraf ingestuurd).
De heer Heisen (PvdA) n.a.v. financiële problemen door hoge energieprijzen en inflatie (vooraf ingestuurd).
De heer Heisen (PvdA) n.a.v. van discussie over motie Geen kind in de kou (GroenLinks).
Mevrouw van den Bergh (VVD) n.a.v. artikel in de Limburger over bouwpuin en plastic in natuurpaden.
De heer van der Linden (DGP) n.a.v. brandveiligheid jachtslot en schouw Bisselt; voorstel burgemeester themavond veiligheid in brede context organiseren met o.a. politie, brandweer, ondermijning etc.

10 Sluiting

De voorzitter dankt iedereen voor zijn of haar aanwezigheid en sluit de vergadering om 22.07 uur.

Bijlagen:

1. Toezeggingen gecombineerde commissie Grondgebied en Begroting en Rekening d.d. 3 november 2022.

Aldus ongewijzigd vastgesteld door de commissie … op …

Gemeente Mook en Middelaar

ID	Titel	Agendapunt	Toezegging	Portefeuillehouder	Deadline
196	Informatie monumentencommissie	Gecombineerde Commissie Grondgebied en Begroting en Rekening 03-11-2022 7. Programmabegroting 2023	De wethouder zegt toe om op verzoek van de heer Jansen (PvdA), n.a.v. van het antwoord van het college op vraag 51, actuele informatie over de monumentencommissie te delen met de raad.	F.N. Dillerop	
195	Uitvoering decentralisatie beschermd thuis	Gecombineerde Commissie Grondgebied en Begroting en Rekening 03-11-2022 7. Programmabegroting 2023	De wethouder zegt toe om voor de raad (schriftelijk) terug te komen op de vraag van de heer Claessens (GroenLinks), n.a.v. van het antwoord van het college op vraag 33, waarom gemeenten nu pas gaan kijken naar hoe de decentralisatie van beschermd thuis uitgevoerd kan worden terwijl de raad hier in mei een presentatie over heeft gehad.	F.N. Dillerop	10-11-2022
194	Evaluatie burgerinitiatief Natuurlijk spelen en bewegen Mook	Gecombineerde Commissie Grondgebied en Begroting en Rekening 03-11-2022 5. Bespreken ingekomen brief speeltuin Mook	De wethouder zegt toe om het burgerinitiatief Natuurlijk spelen en bewegen Mook na afronding te evalueren, procesmatig, financieel en ten aanzien van de benodigde ambtelijke inzet doel van de evaluatie is om te leren voor toekomstige burgerinitiatieven.	A.F. Herings	

Gemeente Mook en Middelaar

ID	Onderwerp	Datum	Afzender	Toelichting	Advies afdoening	Rubriek
2886	Besluitenlijst Collegevergadering 2022-11-15	23-11-2022	College van B&W		V.K.A.	Besluitenlijst B&W
2864	Besluitenlijst Collegevergadering 2022-11-08	16-11-2022	College van B&W		V.K.A.	Besluitenlijst B&W
2863	Besluitenlijst Collegevergadering 2022-11-01	16-11-2022	College van B&W		V.K.A.	Besluitenlijst B&W
2844	Besluitenlijst Collegevergadering 2022-10-18	08-11-2022	College van B&W		V.K.A.	Besluitenlijst B&W
2877	Save the date raadsledenbijeenkomst 2022-11-28	22-11-2022	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen		V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2862	Vergadering en agenda regioagendacommissie Groenemetropoolregio	16-11-2022	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen		V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2859	Initiatief gezamenlijk traject tot wijziging gemeenschappelijke regelingen en uitnodiging informatiebijeenkomst	15-11-2022	Boels Zanders advocaten	Kenmerk registratie raad CM22.3656.	V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2853	Kwartaalbericht GMR - 3e kwartaal 2022	09-11-2022	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen		V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2849	Raadsmemo Euregioraadsreis 2022	08-11-2022	Euregio Rijn-Waal		V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2841	Memo Euregio terugkoppeling Euregioraadsreis	04-11-2022	Euregio Rijn-Waal		V.K.A.	Gemeenschappelijke regelingen
2902	Reactie op Nieuwsbrief 2 Lokaal verkeersonderzoek	29-11-2022	DUW Molenhoek	Kenmerk registratie raad CM22.3847.	V.K.A.	Inwoners

Gemeente Mook en Middelaar

2885	Brief inwoner Afval	23-11-2022	Inwoner	Kenmerk registratie raad CM22.3766.	V.K.A.	Inwoners
2884	Afschrift reactie college op brief inwoner afval	23-11-2022	College van B&W	Betreft afschrift reactie college op ingekomen stuk met ID 2885.	V.K.A.	Inwoners
2874	Brief inwoner inzake NbMp	09-11-2022	Inwoner	Kenmerk registratie raad CM22.1814.	V.K.A.	Inwoners
2846	Mail van een inwoner over verbod vuurwerk en andere zaken in Mook	08-11-2022	Inwoner	Kenmerk registratie raad CM22.3595 / ZM22.04001.	V.K.A.	Inwoners
2840	Antwoord brief Eldorado	04-11-2022	College	Antwoord college bij brief met ID 2796.	V.K.A.	Inwoners
2887	Lbr. 22/059 Bekendmaking ontbreken tegenkandidaten VNG-bestuur en commissies	23-11-2022	VNG	Kenmerk registratie raad CM22.1517 / ZM22.01692.	V.K.A.	Ledenbrieven VNG
2876	Lbr. 22/058 Openstelling vacatures tijdelijke Commissie Asiel en Migratie	22-11-2022	VNG	Kenmerk registratie raad CM22.3722 / ZM22.04129.	V.K.A.	Ledenbrieven VNG
2855	Lbr. 22/056 Uitnodiging Najaars ALV 2 december-2022	09-11-2022	VNG	Kenmerk registratie raad CM22.3585.	V.K.A.	Ledenbrieven VNG
2852	Lbr. 22/057 Ledenraadpleging eenmalige uitkering	09-11-2022	VNG	Kenmerk registratie raad CM22.3617.	V.K.A.	Ledenbrieven VNG

Gemeente Mook en Middelaar

2843	Lbr. 22/055 Invulling vacatures VNG bestuur en commissies	08-11-2022	VNG	Kenmerk registratie raad CM22.1517 / ZM22.01692.	V.K.A.	Ledenbrieven VNG
2898	Herinnering Webinar Rabo Smartbuilds	29-11-2022	Rabobank		V.K.A.	Lobby / Reclame
2892	Gratis online oefenavond 'Voorzittersvaardigheden'	24-11-2022	Nederlands Debat Instituut		V.K.A.	Lobby / Reclame
2891	De kracht van monitoring wat werkt voor jou	23-11-2022	Kenniscentrum Sport en Bewegen		V.K.A.	Lobby / Reclame
2882	Artikel CO2-reductie heeft geen effect meer maar er is nog een gevaarlijke boosdoener methaan	22-11-2022	Ing. Ap J.H.G. Cloosterman		V.K.A.	Lobby / Reclame
2879	Relatiemagazine MOVISIES Hoe lossen we energiearmoede op	22-11-2022	Movisies		V.K.A.	Lobby / Reclame
2856	Kinderparticipatie is voor ons allen	09-11-2022	Kinderrechten.nu		V.K.A.	Lobby / Reclame
2842	Gids Hoe bouwen we Sociale Huur	08-11-2022	Aedes vereniging van woningcorporaties		V.K.A.	Lobby / Reclame
2900	Het laatste nieuws van Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen	29-11-2022	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2896	Herfstbrief 2022	29-11-2022	Nederlandse Vereniging voor Raadsleden		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2890	Nieuwsbrief arbeidsmarkt Midden-Gelderland en Rijk van Nijmegen	23-11-2022	UWV		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2881	Wekelijkse nieuwsbrief - Nog vijf maanden onzekerheid over Omgevingswet	22-11-2022	Binnenlands Bestuur		V.K.A.	Nieuwsbrieven

Gemeente Mook en Middelaar

2880	Ter Sprake weeknummer 46-2022	22-11-2022	Gemeente Mook en Middelaar		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2875	@Beeldspraak november-2 2022	22-11-2022	Gelders Genootschap		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2871	Ter Sprake weeknummer 45-2022	16-11-2022	Gemeente Mook en Middelaar		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2870	Nieuwsbrief - Colleges van BW breder dan ooit	16-11-2022	Binnenlands Bestuur	Interview met wethouder Rodoe.	V.K.A.	Nieuwsbrieven
2868	Dorpskrant 53- Plasmolen Middelaar	16-11-2022	Dorpskrant Plasmolen Middelaar		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2866	Conferentie Diversiteit Inclusie in het onderwijs	16-11-2022	PPD Limburg		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2861	Wekelijkse Nieuwsbrief - Minister Yeşilgöz wil niet 'naïef' zijn	16-11-2022	Binnenlands Bestuur		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2857	Nieuwsbrief Olaf Schuwer - 202211 ons Parlement	09-11-2022	Schuwer Opleiding & Advies		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2851	@Beeldspraak november 2022	09-11-2022	Gelders Genootschap		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2850	Wekelijkse nieuwsbrief - Einde van bouwvrijstelling werd alom verwacht.msg	09-11-2022	Binnenlands Bestuur		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2848	Ter Sprake weeknummer 44-2022	08-11-2022	Gemeente Mook en Middelaar		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2845	Wekelijkse nieuwsbrief - Rol gemeenteraad bij ontslag waarnemer miskend	08-11-2022	Binnenlands Bestuur		V.K.A.	Nieuwsbrieven
2888	Uitspraak zaak raadslid Peters	23-11-2022	VPPG		V.K.A.	Overheidsorganisaties
2869	Geen Limburgse Bestuurdersdag in 2022	16-11-2022	Gemeente Roermond		V.K.A.	Overheidsorganisaties

Gemeente Mook en Middelaar

2867	Handhaven PAS-Knelgevallen	16-11-2022	Gemeente Staphorst	Kenmerk registratie raad CM22.3671.	V.K.A.	Overheidsorganisaties
2865	Inburgering statushouders 65+	16-11-2022	gemeenteraad Hilvarenbeek	Kenmerk registratie raad CM22.3690.	V.K.A.	Overheidsorganisaties
2895	Advies verkeersveiligheid speeltuin Cuijksesteeg	29-11-2022	Arcadis		V.K.A.	Overig
2889	Onderzoek Rijksuniversiteit Groningen naar politieke motivatie	23-11-2022	Rijksuniversiteit Groningen		V.K.A.	Overig
2883	Ontslagbrief	22-11-2022	Fred Baars	Kenmerk registratie raad CM22.3769.	V.K.A.	Overig
2901	Uitnodiging voor alle raadsleden van Nederland! -- 3e NK Online Debatteren december 2022	29-11-2022	De Nederlandse debatclub		V.K.A.	Uitnodigingen
2897	Uitnodiging raadsledenbijeenkomst Actualisatie Woondeal 2022-11-28	29-11-2022	Groene Metropoolregio		V.K.A.	Uitnodigingen
2894	Vooraankondiging informatiesessies Project Harmonisatie	29-11-2022	BsGW		V.K.A.	Uitnodigingen
2893	Uitnodiging Themabijeenkomst	29-11-2022	RUD		V.K.A.	Uitnodigingen
2878	VNG-congres Gemeentefinanciën op 28 november 2022	22-11-2022	VNG		V.K.A.	Uitnodigingen
2873	Uitnodiging Themabijeenkomst	16-11-2022	RUD Limburg Noord		V.K.A.	Uitnodigingen
2872	Uitnodiging Raden in Verzet en VNG	16-11-2022	Actiecomité Raden in Verzet en de VNG		V.K.A.	Uitnodigingen
2860	Vooraankondiging Eindejaarsbijeenkomst	15-11-2022	Euregio Rijn-Waal		V.K.A.	Uitnodigingen
2858	Definitieve uitnodiging veldbezoek Lob van Gennep 23 nov 2022	15-11-2022	Lob van Gennep		V.K.A.	Uitnodigingen

Gemeente Mook en Middelaar

2854	Uitnodiging regiocongres 24-11-2022	09-11-2022	Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen		V.K.A.	Uitnodigingen
2847	Uitnodiging webinars voor gemeenteraadsleden in het kader van toelichting op het werklastonderzoek van de politie basisteams in de eenheid Limburg --- woensdag 9 en donderdag 17 november 2022	08-11-2022	Bestuurlijke commissie werklastonderzoek		V.K.A.	Uitnodigingen

Raadsvoorstel

Gemeente Mook en Middelaar

Documentnummer	
Onderwerp	**Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen.**
Datum raadsvergadering	**15 december 2022**
Raadscommissie	Grondgebied
Datum raadscommissie	7 december 2022
Programma	Verkeer, vervoer en waterstaat
Portefeuillehouder	H. Rodoe

Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen.

Inleiding

De Provincie Limburg gaat de N271 (Rijksweg) herinrichten tussen Mook en Milsbeek. Milsbeek is gelegen in de buurgemeente Gennep. Het 'zwaartepunt' van de herinrichting ligt bij de kern Plasmolen, waar het wegprofiel ingrijpend wordt gewijzigd. Waaronder de aanleg van snelheids-remmende voorzieningen, middengeleiders, oversteekplaatsen en een pleisterplaats. Het ontwerp van de herinrichting is gereed en de werkzaamheden zijn recent aanbesteed. Vooraf zijn de benodigde vergunningen verkregen en is de grondverwerving afgerond. Naar verwachting start de daadwerkelijke uitvoering begin 2023. De tekeningen (ontwerp) van de herinrichting staan op de website van de Provincie Limburg (www.limburg.nl), onder projectnaam N271 Milsbeek-Plasmolen-Mook.

Onderdeel van herinrichting is het verlagen van de maximaal toegestane rijsnelheid ter hoogte van de kern Plasmolen. Van 80 km/uur naar 50 km/uur. In overleg met de Provincie Limburg is het instellen van een bebouwde-kom ter hoogte van Plasmolen de juiste ingreep om de rijsnelheid te verlagen naar 50 km/uur. De voorgestelde locaties van de bebouwde-kommen zijn afgestemd op het (weg)ontwerp van de herinrichting. Op bijlage 1 zijn deze op een situatietekening aangegeven.

De aansluitende wegen op de N271 in de kern Plasmolen zelf, zijn al gelegen binnen de bebouwde kom.

Op grond van artikel 20a van de Wegenverkeerswet is een gemeenteraad bevoegd tot het vaststellen van een bebouwde-kom. Met dit raadsvoorstel wordt het vaststellen van een bebouwde-kom op de N271 te Plasmolen aan u voorgelegd.

Voorstel

1. Stel de bebouwde komgrens van Plasmolen op de N271 vast als zijnde het gebied tussen hectometerpaal 119,180 en hectometerpaal 120,330 van de N271, zoals aangegeven op de tekening 'Overzicht komgrens Plasmolen' (d.d. 10-11-2022), behorende bij dit voorstel (zie bijlage 1).

Beoogd effect

Met het besluit van uw raad is overeenkomstig de doelstelling, de bebouwde komgrens op de N271 ter hoogte van Plasmolen vastgesteld.

Argumenten

1.1 Met het vaststellen van een bebouwde komgrens Plasmolen op de N271, wordt automatisch de maximaal toegestane rijsnelheid teruggebracht naar 50 km/uur. Dit door de zonale werking die hier van uitgaat.

1.2 Naast de doorstroomfunctie van de N271 ter hoogte van Plasmolen, wordt de kern Plasmolen ook gezien als een toeristische kern, met veel bezoekers die zich begeven langs en op de N271. Dit zijn overwegend kwetsbare verkeerdeelnemers, zoals fietsers en voetgangers.

1.3 Bij de herinrichting van de N271 te Plasmolen wordt een wegontwerp gerealiseerd dat tevens aansluit bij het veelvuldig toeristisch gebruik van deze weg. Een ontwerp met verkeers-voorzieningen overeenkomstig en gebruikelijk binnen een bebouwde kom. Hierbij is een maximale rijsnelheid van 50 km/uur noodzakelijk.

1.4 Het instellen van de bebouwde kom en daarmee het terugbrengen van de rijsnelheid heeft diverse voordelen voor de verkeersveiligheid en leefbaarheid, zoals:

- verbeteren van de oversteekbaarheid voor fietsers en voetgangers;
- terugdringen kans op aanrijdingen;
- verminderen verkeerslawaai ter plaatse;
- minder uitstoot van schadelijk gassen door het auto- / vrachtverkeer;
- verbeteren algemene beleving van het gebied.

1.5 Aan de N271 ter hoogte van Plasmolen worden er diverse gebouwen en terreinen herontwikkeld. Dit vooral in de vorm van nieuwe woningen, waardoor het aantal aanwonenden zal toenemen. Waarbij aspecten zoals leefbaarheid en verkeersveiligheid steeds meer aandacht vragen. Ook meer lokaal verkeer, met de daarbij behorende manoeuvres, passend binnen een bebouwde kom.

1.6 Het instellen van een bebouwde kom op de N271 ter hoogte van Plasmolen is geen belemmering voor de doorstroming op de N271.

1.7 Het instellen van de bebouwde kom heeft uitsluitend betrekking op de Wegenverkeerswet. Voor de wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Boswet geldt een andere definitie van de bebouwde kom. Het onderhavige voorstel voor het instellen van de bebouwde kom in Plasmolen heeft geen invloed op, en gevolg voor, deze wetgeving (Wro en Boswet). De enige juridische consequentie is dat op basis van de Wegenverkeerswet ter plaatse een ander snelheidsregime van kracht wordt.

1.8 Gelet op artikel 48 en 23 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) dient de Provincie Limburg als beheerder van de N271 met betrekking tot dit verkeersbesluit te worden gehoord. De Provincie heeft op 11 november 2022 schriftelijk laten weten geen bezwaar te hebben tegen vaststelling van de bebouwde kom zoals opgenomen in dit voorstel. Het instellen van de bebouwde kom op de N271 te Plasmolen is voorts op grond van het bepaalde in artikel 24 van het BABW besproken met de korpschef van politie of diens gemandateerde. Diens gemandateerde heeft op 1 november 2022 schriftelijk positief geadviseerd.

Kanttekeningen

1.1 Het besluit tot het instellen van de bebouwde kom is een verkeersbesluit waarop de Algemene wet

bestuursrecht (Awb) van toepassing zodat de wettelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep hiertegen open staan. De bezwaartermijn bedraagt zes weken en start na de dag waarop het besluit op de wettelijke voorgeschreven manier bekend is gemaakt.

Duurzaamheid

Qua duurzaamheid spelen er meerdere aspecten, zoals:
- verminderen verkeerslawaai ter plaatse;
- minder uitstoot van schadelijk gassen door het auto- / vrachtverkeer;
- verbeteren algemene beleving van het gebied en de verkeersveiligheid, ook aspecten van duurzaamheid.

Participatie

Aanwonenden, inwoners en belanghebbenden zijn betrokken bij de ontwerpfase van de herinrichting. Specifiek voor het instellen van de bebouwde kom in Plasmolen is de politie om advies gevraagd.

Financiën

Het instellen van de bebouwde kom heeft geen financiële consequenties. De werkzaamheden en de benodigde bebording maken onderdeel uit van het herinrichtingsproject.

Communicatie

Nadat uw raad heeft ingestemd met het voorstel voor het instellen van de bebouwde kom, moet het besluit gepubliceerd worden in de Staatscourant. Ook zal de Provincie Limburg worden geïnformeerd.

Uitvoering

-Het besluit over het instellen van de bebouwde kom publiceren in de Staatscourant.
-Doorlopen bezwaarperiode (zes weken).
-Afhankelijk van het resultaat van de bezwaarperiode, werkzaamheden verder inplannen|

Bijlage(n)

-Bijlage 1: Concept raadsbesluit, ‘Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen’.
-Bijlage 2: Tekening ‘Overzicht komgrens Plasmolen’, d.d. 10-11-2022
(situatietekening met de locatie van de bebouwde kom N271 Plasmolen, komborden).

Mook, 22 november 2022

Het college van burgemeester en wethouders van Mook en Middelaar,



De gemeentesecretaris
drs. W. Mariman



De burgemeester
mr. drs. W. Gradisen

Raadsbesluit

Gemeente Mook en Middelaar

Documentnummer
Onderwerp **Instellen bebouwde komgrens N271 Plasmolen.**

De raad van de gemeente Mook en Middelaar,

Gelezen het voorstel van het College van burgemeester en wethouders d.d. 22 november 2022

Gelet op het advies van de raadscommissie d.d. 7 december 2022

Besluit:

1. Vaststellen van de bebouwde komgrens van Plasmolen op de N271, zijnde het gebied tussen hectometerpaal 119,180 en hectometerpaal 120,330 van de N271, zoals aangegeven op de tekening ‘Overzicht komgrens Plasmolen’ (d.d. 10-11-2022), behorende bij dit besluit.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering d.d. 15 december 2022

De raad voornoemd,

De griffier
mr. M.A.M. van Arensbergen

De voorzitter
mr. drs. W. Gradisen

Rechtsmiddelen tegen dit besluit
Als u het niet eens bent met dit besluit, kunt u een bezwaarschrift indienen bij de raad van de gemeente Mook en Middelaar. Het adres is als volgt:
De raad van de gemeente Mook en Middelaar
Postbus 200
6585 ZK MOOK
Zorg dat u het bezwaarschrift indient binnen zes weken na de dag waarop wij dit besluit bekend hebben gemaakt in het digitale Gemeenteblad. Daarmee voorkomt u dat wij uw bezwaarschrift niet meer kunnen behandelen, vanwege te late indiening. Het bezwaarschrift bevat ten minste:

- uw naam, adres en handtekening;
- de datum waarop u uw bezwaarschrift schrijft;
- een omschrijving van het besluit waar u het niet eens mee bent (u kunt bijvoorbeeld datum en kenmerk van deze publicatie in het digitale Gemeenteblad vermelden);
- de reden waarom u het niet eens bent met dit besluit.

Raadsvoorstel

Gemeente Mook en Middelaar

Documentnummer	
Onderwerp	**(Ontwerp)Begrotingswijziging 2022 RUD Limburg Noord**
Datum raadsvergadering	**15 december 2022**
Raadscommissie	Gecombineerd Samenleving, Grondgebied en Begroting en Rekening
Datum raadscommissie	7 december 2022
Programma	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
Portefeuillehouder	Burgemeester mr. drs. W. Gradisen en wethouder A.F. Herings

Samenvatting

Het bestuur van de RUD LN (Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord) heeft de concept Begroting 2023 met meerjarenraming 2024-2026 op 14 oktober 2022 vastgesteld. Deze begroting was beleidsarm opgesteld en de gemeenteraad is hierover nader geïnformeerd middels een raadsmemo op 20 juli jl. In die raadsmemo is tevens aangekondigd dat nog dit jaar een begrotingswijziging wordt verwacht. Deze reeds aangekondigde ontwerp-begrotingswijziging 2022 van de RUD LN, met de vraag om extra inzet van middelen, ligt nu voor. De noodzakelijke inzet van extra middelen voor het jaar 2023 is met name gebaseerd op het landelijke rapport van de Commissie VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving), ook wel genoemd de Commissie Van Aartsen. Het doel is om te komen tot een meer robuuste en effectieve netwerkorganisatie. De wijziging betekent dat de bijdrage aan de RUD LN voor 2023 eenmalig met 20,2% toeneemt. Als deelnemer kan de gemeente Mook en Middelaar een zienswijze indienen ten aanzien van de begrotingswijziging en meerjarenraming. De begrotingswijziging is overigens financieel inclusief een toelichting daarop reeds opgenomen in de gemeentelijke begroting 2023. Deze is op 10 november 2022 door uw gemeenteraad vastgesteld. Aangezien de begrotingswijziging al eerder bij raadsmemo is aangekondigd, de begrotingswijziging is gebaseerd op de landelijke aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen en de extra bijdrage reeds is opgenomen in de vastgestelde gemeentelijke programmabegroting, wordt uw gemeenteraad voorgesteld om formeel in te stemmen met deze ontwerp-begrotingswijziging van de RUD LN en geen zienswijze in te dienen.

Voorstel

1. Instemmen met de wijziging van de begrotingswijziging 2022 RUD LN en geen zienswijze kenbaar maken

Beoogd effect

De begrotingswijziging 2022 door het Algemeen Bestuur van de RUD LN kunnen laten vaststellen.

Inleiding

De gemeente Mook en Middelaar is deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN). Wij hebben op 19 juli 2022 met de (beleidsarme) concept Begroting 2023 met meerjarenraming 2024-2026 ingestemd. Daar deze beleidsarme concept begroting financiële gevolgen heeft (ver) beneden de 5%, was het College gemandateerd om dit zelf af te handelen. Het College heeft besloten op die ontwerpbegroting geen zienswijze in te dienen. Hierover hebben wij uw gemeenteraad middels een raadsmemo op 20 juli jl. nader geïnformeerd. Het Algemeen Bestuur van de RUD LN heeft de begroting 2023 met meerjarenraming inmiddels op 13 oktober 2022 definitief vastgesteld. Bij de vastgestelde begroting 2023 van de RUD LN is tegelijk een begrotingswijziging aangekondigd, die een significante impact op de begroting 2023 zou kunnen hebben. Dit is tevens vermeld in de raadsmemo van 20 juli jl.: “Er zijn ontwikkelingen die nog een significante impact kunnen hebben op de begroting 2023 en verder. Die ontwikkelingen komen met name voort uit maatregelen gebaseerd op het rapport van de commissie VTH, ook wel de commissie Van Aartsen”. Deze ontwerp begrotingswijziging 2022 ligt nu voor. Voordat het Algemeen Bestuur van de RUD LN (AB) een besluit kan nemen, worden de deelnemende gemeenten in staat gesteld om (eventueel) een zienswijze ten aanzien van de begrotingswijziging in te brengen.

Argumenten

1.1 Uw raad is bevoegd tav de begrotingswijziging 2022

Het verschil tussen de begrotingswijziging 2022 en begroting 2023 bedraagt meer dan 5%. Daardoor is uw raad bevoegd om (eventueel) een reactie c.q. zienswijze te geven op die begrotingswijziging.

1.2 De stukken geven geen aanleiding om zienswijze in te dienen

De begrotingswijziging 2022 wijkt in absolute zin voor Mook en Middelaar, met een eenmalig bedrag van € 4.105,- af van de vastgestelde begroting 2023. De begroting wordt in percentage echter 20,2% negatiever en daarmee neemt de bijdrage van de gemeente Mook en Middelaar in 2023 eenmalig met 20,2% toe. De stijging van de bijdrage van de meerjarenbegroting voor de daarop volgende jaren (2024-2026) is steeds beperkt tot maximaal 2,6%. Met de begrotingswijziging wordt door de RUD LN ingespeeld op de conclusies van het landelijke rapport van de commissie VTH, ook wel de commissie Van Aartsen. Daarbij wordt niet gewacht om het stelsel te verbeteren op een nader bestuurlijk programma van het Rijk, de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), het IPO (Interprovinciaal Overleg) en de ODNL (Omgevingsdienst Nederland, de overkoepelende vereniging van de 29 regionale omgevingsdiensten). Het geformuleerde pakket heeft nu reeds het doel om z.s.m. met de RUD LN als robuuste en effectieve netwerkorganisatie de toekomst in te gaan. Het gaat bij de benodigde eenmalige middelen dan bijvoorbeeld om het (laten) opstellen van procesafspraken voor de totstandkoming van een nieuw regionaal uitvoeringsprogramma, het mogelijk maken van een tool om de uitvoering van het Regionaal Uitvoeringsplan beter te kunnen monitoren en bij te sturen en het juridisch aanpassen van de Gemeenschappelijke Regeling RUD LN. Mogelijk leiden de uitgewerkte acties tot wijziging in omvang van de structurele kosten (bijv. als er meer op handhaving nodig is). Wanneer dat zo is, zullen die structurele extra kosten in een later stadium aan uw gemeenteraad worden voorgelegd, waarschijnlijk bij de opstelling van de meerjarenbegrotingen 2024 en 2025.

1.3 Uw raad heeft de begrotingswijziging al bekrachtigd

De begrotingswijziging 2022 van de RUD LN is reeds financieel, met een toelichting daarop in de begrotingstekst onder het kopje “Het verzorgen van toezicht en handhaving” binnen 1.3. Programma fysieke leefomgeving, verwerkt in de gemeentelijke programmabegroting 2023. Deze is door uw gemeenteraad op 10 november 2022 vastgesteld.

Kanttekeningen

Geen

Duurzaamheid

nvt

Participatie

nvt

Financiën

In de vastgestelde begroting voor 2023 is voor Mook en Middelaar een bijdrage van € 20.316 opgenomen. In de begrotingswijziging wordt dat aangepast naar € 24.421. Dat is 20,2% hoger dan de bijdrage in de begroting 2023. Voor de jaren 2024-2026 is aangegeven dat de opbrengsten jaarlijks stijgen met ongeveer 1,6 - 2,6% stijgen. De bijdragen zijn voor de jaren 2024-2026 respectievelijk € 21.273 i.p.v. € 20.723 (+2,6%), € 21.476 i.p.v. € 21.139 (+1,6%) en € 22.162 i.p.v. € 21.673 (+2,2%).

Communicatie

Na besluitvorming in de raadsvergadering van 15 december 2022 wordt de RUD LN geïnformeerd over het raadsbesluit.

Uitvoering

De beslissing van uw raad wordt aan RUD LN medegedeeld voor 20 december 2022. Het Algemeen Bestuur beslist op 22 december 2022 over de begrotingswijziging.

Bijlage(n)

- Aanbiedingsbrief en ontwerpbegrotingswijziging 2022 RUD LN
- Raadsbesluit

Mook, 22 november 2022

Het college van burgemeester en wethouders van Mook en Middelaar,



De gemeentesecretaris
drs. W. Mariman



De burgemeester
mr. drs. W. Gradisen

Raadsbesluit

Documentnummer
Onderwerp **Ontwerpbegrotingswijziging 2022 RUD LN**

De raad van de gemeente Mook en Middelaar,

Gelezen het voorstel van het College van burgemeester en wethouders d.d. 22 november 2022

Gelet op het advies van de raadscommissie d.d. 7 december 2022

Besluit:

1. Met de ontwerp begrotingswijziging 2022 RUD LN in te stemmen en geen zienswijzen in te dienen ten aanzien van de begrotingswijziging 2022.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering d.d. 15 december 2022

De raad voornoemd,

De griffier
mr. M.A.M. van Arensbergen

De voorzitter
mr. drs. W. Gradisen

Aan: Gemeenteraden van Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw Mook en Middelaar, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond , Venlo, Venray, Weert en Provinciale Staten van de Provincie Limburg.

Kopie: colleges van deze gemeenten en Provincie Limburg.

Van: Dagelijks Bestuur RUD Limburg Noord

Markt 31
Postbus 900, 6040 AX Roermond
Telefoon (0475)-359999
E-mail info@rudlimburgnoord.nl
Internet www.rudlimburgnoord.nl

Datum	13-10-2022	Behandeld door	N. de Klein
Ons kenmerk	B 2022-15	Datum uw brief	--
		Uw kenmerk	--
Onderwerp	Aanbieding (ontwerp)begrotingswijziging 202		

Geachte leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten,

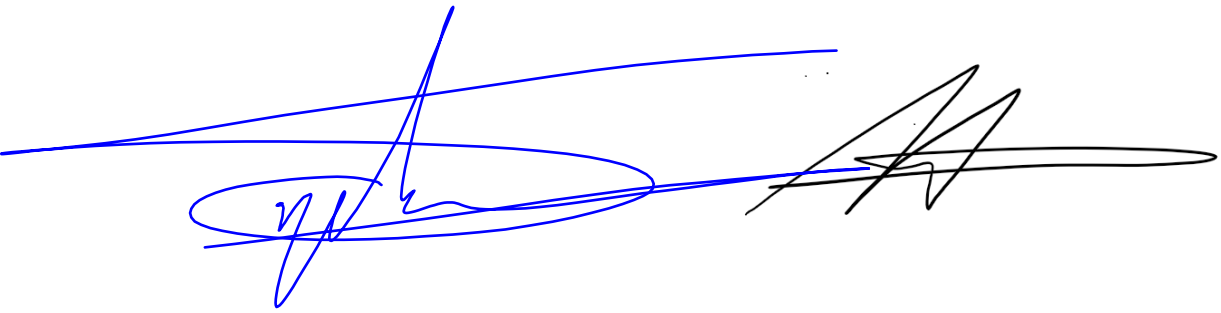
Namens het Dagelijks Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN) bieden wij u bijgaand de (ontwerp)begrotingswijziging 2022 van de RUD Limburg Noord voor zienswijze aan.

Wij verzoeken u via deze raadsbrief - indien u gebruik wilt maken van uw recht op het geven van een zienswijze - deze ons zo spoedig mogelijk na verzenddatum zoals vermeld in deze brief te doen toekomen. Wij zullen ontvangen zienswijzen van gemeenten en provincie betrekken bij de definitieve vaststelling van de begrotingswijziging 2022 met meerjarenraming in de vergadering van het Algemeen Bestuur op 22 december 2022.

Formeel dient het Dagelijks Bestuur volgens de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen, ingaande juli 2022, een wijziging op de begroting 12 weken voor aanbieding aan het Algemeen Bestuur te verzenden aan de raden. De Planning &Control en vergadercyclus van 2022 is hier echter nog niet op ingericht. Vandaar dat wij willen vragen om uw begrip en uw eventuele zienswijze, zo spoedig mogelijk te zenden.
Mochten wij 20 december geen reactie hebben ontvangen, dan gaan wij er vanuit dat er vanuit uw gemeente, provincie geen opmerkingen meer zijn.
De begrotingswijziging inclusief zienswijzen zal, voor zover mogelijk, vooraf behandeld worden in de vergadering van het Dagelijks Bestuur op 1 december 2022. Op die dag zullen de documenten ook verzonden worden naar het Algemeen Bestuur ter voorbereiding op de vergadering van 22 december. Mochten er tussen 1 december en 20 december nog zienswijzen worden ontvangen, dan zullen deze aanvullend (schriftelijk) worden behandeld door het Dagelijks Bestuur en zal een eventueel aangepast en bijgewerkt document worden nagezonden aan het Algemeen Bestuur.

Uw zienswijze kunt u richten aan het Dagelijks Bestuur van de RUD Limburg Noord via info@rudlimburgnoord.nl
Wij vertrouwen erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.
Een kopie van deze raadsbrief wordt ter kennisgeving naar uw college gestuurd.

Hoogachtend,
namens het Dagelijks Bestuur van de RUD LN



T.J.C.M. (Tim) Snijckers
Voorzitter

M.H.F. (Marc) Knaapen
(Waarnemend) Secretaris

(Ontwerp)Begrotingswijziging 2022 RUD Limburg Noord

1. Inleiding

Voor u ligt de (ontwerp)begrotingswijziging 2022. In deze (ontwerp)begrotingswijziging zijn de financiële effecten van de uitvoering plan van aanpak (PVA) doorontwikkeling OmgevingsDienst Limburg Noord (ODLN) 2022 tot en met 2024 doorgevoerd die besloten zijn in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 13 oktober 2022.

De begrotingswijziging 2022 dient door de leden van het Algemeen Bestuur (AB) van de RUD Limburg Noord te worden vastgesteld.
De raden en staten kunnen hun zienswijzen naar voren brengen bij het Dagelijks Bestuur (DB).
Het Dagelijks Bestuur zal de zienswijzen bij de begrotingswijziging 2022 voegen ten behoeve van de definitieve vaststelling door het Algemeen Bestuur.
De planning voor de vaststelling van de begrotingswijziging 2022 is hiermee als volgt:

- Ontwerp vastgesteld door het AB — 13 oktober 2022
- Zienswijze termijn raden en staten — 20 december (uiterlijk retour)
- Behandeling DB — 1 december 2022 eventueel gevolgd door een extra (schriftelijk) overleg tussen 1 en 21 december.
- Vaststelling door het AB — 22 december 2022

2. Achtergrond

In december 2021 gaf het Algemeen Bestuur van de RUD Limburg Noord opdracht een toekomstplan voor de RUD LN uit te werken waarmee onze dienst als netwerkorganisatie kon voortbestaan én waarbij rekening werd gehouden met de adviezen van de commissie Van Aartsen.
Alle partners hebben ambtelijk hun steentje bijgedragen aan het opstellen van een ambitieus plan om de gestelde doelen te bereiken. Het plan dat hieruit is voortgekomen is op 7 juli jl. in het Algemeen Bestuur gepresenteerd en met algemene stemmen vastgesteld. Het Algemeen Bestuur gaf opdracht dit plan “met kracht” uit te voeren en liet daarmee zien over de bestuurlijke daadkracht te beschikken om de gewenste resultaten te bereiken.
Het plan van aanpak geeft niet alleen een koers aan, maar bevat ook een groot aantal voorstellen die zullen worden opgepakt en waarmee dan invulling kan worden gegeven aan de gewenste koers.
De acties zijn gekoppeld aan de zogenoemde Big-8 en omvatten 6 deelgebieden.
Op ieder van deze deelgebieden zijn meerdere concrete acties voorgesteld, verspreid over 2022 tot en met 2024.
Als voorbeeld:
Deelgebied beleid draagt zorg voor een uniform regionaal beleidskader. De kaders voor dit beleidsplan zullen voorgelegd en besproken worden in het Algemeen Bestuur van 22 december 2022.
Deelgebied programmeren werkt procesafspraken uit voor de totstandkoming van een nieuw regionaal uitvoeringsprogramma (RUP) en bereidt vervolgens afspraken voor over de inzet van middelen.
Deelgebied monitoring ontwikkelt onder andere een systematiek om de uitvoering van het RUP beter te kunnen monitoren en bijsturen.
Deelgebied sturing ontwikkelt een sturingsmodel die aansluit op de uitkomsten van de voorgaande deelgebieden en een bijpassende mandatering.
Deelgebied kwaliteit werkt de kwaliteitsniveaus verder uit.

Deelgebied juridisch zorgt voor de aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling en andere juridische documenten.
Om het plan te kunnen gaan uitwerken zijn middelen nodig. Het gaat om incidentele kosten om tot uitwerking van de verschillende acties (b.v. het opstellen van een regionale beleidsnota of het mogelijk maken van een monitoringstool) te komen.
Mogelijk leiden de uitgewerkte acties tot wijziging in omvang van structurele kosten (b.v. als meer inzet op handhaving nodig is) of worden kosten door andere partijen gemaakt (b.v. als middelen voor inhuur of opleiding worden gebundeld). Deze zullen in een later stadium aan u worden voorgelegd, waarschijnlijk bij de opstelling van de meerjarenbegroting 2024 en 2025.

Vanuit het Ministerie is, in samenwerking met o.a. de VNG en Omgevingsdienst NL (ODNL), een Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (IBP) opgesteld, naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen. Dit plan heeft uiteraard ook impact op de RUD LN. Wij zullen een bijdrage moeten leveren aan de activiteiten vanuit het plan, wat gevolgen zal hebben op onze organisatie. Het ministerie heeft laten weten dat zij een specifieke uitkering (SPUK) beschikbaar zullen stellen, zodat de Omgevingsdiensten in staat worden gesteld een start te kunnen maken met de activiteiten vanuit het IBP. Dit plan is o.a. in samenwerking met ODNL opgesteld. Mogelijk is er een overlap aan activiteiten tussen ons plan van aanpak doorontwikkeling ODLN en het IBP. Of en in welke mate er mogelijkheden zijn om het SPUK al dan niet gedeeltelijk in te zetten voor activiteiten uit ons eigen plan van aanpak is op dit moment nog niet duidelijk. Zo zijn bijvoorbeeld de voorwaarden en waarvoor de gelden exact ingezet kunnen worden nog niet helder.
Mocht blijken dat (een deel) van het SPUK ook in te zetten is voor acties die voortvloeien uit het plan van aanpak dan wordt dit uiteraard meegenomen in de verdere financiële uitwerkingen. Zodra hier meer inzicht in is, zullen wij dit uiteraard direct aan u kenbaar maken.

Daarnaast zal de gemeenschappelijke regeling, naar aanleiding van de vastgestelde wijzigingen, worden aangepast.

3. Financiële gevolgen plan van aanpak doorontwikkeling ODLN

De kosten voor de uitwerking van het Plan van aanpak zijn als volgt:

Resume	Bedrag 2022	Bedrag 2023	Bedrag 2024	Totaal bedrag
Inzet interne capaciteit	€ 256.470	€ 265.765	€ 370.032	€ 892.267
Externe ondersteuning	€ 139.210	€ 205.827	€ 36.254	€ 381.291
Programmamanager:				
12 uur per week 16 weken in 2022 en in 2023	€ 29.232	€ 29.904	€ 0	€ 59.136
onvoorzien	€ 5.000	€ 10.000		€ 15.000
Onderzoek wijzigingen financien		€ 25.000		€ 25.000
Totale kosten	***€ 429.912***	***€ 536.497***	***€ 406.286***	***€ 1.372.695***
middelen ter dekking:				
Reguliere inzet partner / "om niet"beschikbaar stellen eigen capaciteit	€ 256.470	€ 265.765	€ 370.032	€ 892.267
Restant beschikbaar budget (reguliere begroting) vanuit opdracht verbeterplan / penvoerder (doorloop opdracht)	€ 40.000			€ 40.000
Budget onvoorzien uit reguliere begroting	€ 50.000			€ 50.000
Restant verwacht overschot begroting 2022	€ 29.000			€ 29.000
Incidentele inzet / omvorming bestemmingsreserve	€ 54.442			€ 54.442
Totale baten	***€ 429.912***	***€ 265.765***	***€ 370.032***	***€ 1.065.709***
Saldo nog te dekken door verhoging bijdrage partners	***€ 0***	***€ 270.731***	***€ 36.254***	***€ 306.986***

Om ervoor te zorgen dat er direct gestart kon worden met de verder uitwerking van het plan van aanpak, om zo vertragingen te voorkomen, heeft het Algemeen Bestuur van de RUD Limburg Noord besloten de kosten over 2022 te dekken binnen de huidige middelen. Deels vanuit het (verwachte) overschot op de begroting 2022 en de post onvoorzien. Deels door bijdrage uit de bestemmingsreserve, door een gedeeltelijke omvorming van de reserve.
De kosten over 2023 en verder kunnen niet gedekt worden binnen de huidige middelen. Daarom heeft het Algemeen Bestuur van de RUD Limburg Noord het voornemen om de kosten ten laste te brengen van de deelnemende gemeenten.

Het effect op de begroting ziet u hieronder in tabel 1. Het effect op de bijdrage per partner ziet u in tabel 2.

Bij de behandeling van de jaarrekening 2021 is besloten om, conform beleid, voorafgaande aan vaststelling van het rekeningresultaat, de terugbetalingen aan de partners op te nemen. Wij adviseren u om het overschot van 2021, dat wordt terugbetaald, direct te reserveren voor het plan van aanpak, zodat de financiële consequenties per saldo minimaal zullen zijn.

Bijlage 1

Met behulp van onderstaande tabel geven wij weer welk effect de wijziging heeft op de begroting. In de tabel is de begrotingswijziging 2022 opgenomen.

Tabel 1 begrotingswijziging 2022

Begroting	Taakveld	Bijgestelde begroting 2022	Begrotings-wijziging PVA	Begroting na wijziging 2022	Primaire begroting 2023	Begrotings-wijziging PVA	Begroting na wijziging 2023	Primaire begroting 2024	Begrotings-wijziging PVA	Begroting na wijziging 2024	Primaire begroting 2025	Begroting na wijziging 2025	Primaire begroting 2026	Begroting na wijziging 2026
Lasten														
1 Programmauitvoering														
Basis- en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 806.000	€ -	€ 806.000	€ 792.000	€ -	€ 792.000	€ 809.000	€ -	€ 809.000	€ 827.000	€ 827.000	€ 845.000	€ 845.000
Projecten	7.4 milieubeheer	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 103.000	€ -	€ 103.000	€ 105.000	€ -	€ 105.000	€ 108.000	€ -	€ 108.000	€ 110.000	€ 110.000	€ 113.000	€ 113.000
2 Coordinatiecentrum	0.1 bestuur	€ 21.000	€ -	€ 21.000	€ 21.000	€ -	€ 21.000	€ 21.000	€ -	€ 21.000	€ 22.000	€ 22.000	€ 22.000	€ 22.000
	0.4 overhead	€ 1.092.000	€ 104.000	€ 1.196.000	€ 1.107.000	€ 271.000	€ 1.378.000	€ 1.131.000	€ 36.000	€ 1.167.000	€ 1.154.000	€ 1.154.000	€ 1.179.000	€ 1.179.000
3 Onvoorzien	0.8 overige baten en lasten	€ 50.000	€ -50.000	€ -	€ 50.000	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
4 Vennootschapsbelasting	0.9 Vpb	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
7 Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Totaal lasten		€ 2.072.000	€ 54.000	€ 2.126.000	€ 2.075.000	€ 271.000	€ 2.346.000	€ 2.119.000	€ 36.000	€ 2.155.000	€ 2.163.000	€ 2.163.000	€ 2.209.000	€ 2.209.000
Baten														
5 Programmauitvoering														
Bestuurskosten	0.1 bestuur	€ 21.000	€ -	€ 21.000	€ 21.000	€ -	€ 21.000	€ 21.000	€ -	€ 22.000	€ 22.000	€ 22.000	€ 22.000	€ 22.000
Coordinatiecentrum	0.4 overhead	€ 1.152.000	€ -	€ 1.152.000	€ 1.107.000	€ 271.000	€ 1.378.000	€ 1.131.000	€ 36.000	€ 1.167.000	€ 1.154.000	€ 1.154.000	€ 1.179.000	€ 1.179.000
Onvoorzien	0.8 overige baten en lasten	€ 50.000	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ -	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Basis en milieutaken	7.4 milieubeheer	€ 681.000	€ -	€ 681.000	€ 755.000	€ -	€ 755.000	€ 771.000	€ -	€ 771.000	€ 788.000	€ 810.000	€ 813.000	€ 845.000
Projecten	7.4 milieubeheer	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -			€ -
Wabotaken	8.3 wonen en bouwen	€ 103.000	€ -	€ 103.000	€ 105.000	€ -	€ 105.000	€ 108.000	€ -	€ 108.000	€ 110.000	€ 110.000	€ 113.000	€ 113.000
Betalingsverkeer	0.5 Treasury	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -			€ -
Totaal baten		€ 2.007.000	€ -	€ 2.007.000	€ 2.038.000	€ 271.000	€ 2.309.000	€ 2.081.000	€ 36.000	€ 2.117.000	€ 2.124.000	€ 2.146.000	€ 2.177.000	€ 2.209.000
Resultaat														
Resultaat voor bestemming		€ -65.000	€ -54.000	€ -119.000	€ -37.000	€ -	€ -37.000	€ -38.000	€ -	€ -38.000	€ -39.000	€ -17.000	€ -32.000	€ -
6 Mutatie reserve	0.10 mutaties reserves	€ 65.000	€ 54.000	€ 119.000	€ 37.000	€ -	€ 37.000	€ 38.000	€ -	€ 38.000	€ 39.000	€ 17.000	€ 32.000	€ -
Resultaat na bestemming		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -

Tabel 2

Totaal vaste bijdrage per partner

Deelnemers	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2023 na wijziging	Begroting 2024	Begroting 2024 na wijziging	Begroting 2025	Begroting 2025 na wijziging	Begroting 2026	Begroting 2026 na wijziging
Beesel	€ 32.399	€ 32.669	€ 39.650	€ 33.318	€ 34.253	€ 33.981	€ 34.554	€ 34.845	€ 35.676
Bergen	€ 31.522	€ 31.907	€ 38.710	€ 32.541	€ 33.452	€ 33.188	€ 33.747	€ 34.032	€ 34.841
Echt-Susteren	€ 72.432	€ 73.470	€ 89.950	€ 74.919	€ 77.125	€ 76.398	€ 77.751	€ 78.349	€ 80.310
Gennep	€ 39.993	€ 40.662	€ 49.503	€ 41.467	€ 42.651	€ 42.290	€ 43.016	€ 43.367	€ 44.419
Horst aan de Maas	€ 96.324	€ 97.406	€ 119.457	€ 99.323	€ 102.276	€ 101.281	€ 103.091	€ 103.870	€ 106.494
Leudal	€ 81.859	€ 83.043	€ 101.752	€ 84.680	€ 87.185	€ 86.350	€ 87.886	€ 88.556	€ 90.782
Maasgouw	€ 55.549	€ 56.072	€ 68.501	€ 57.179	€ 58.844	€ 58.310	€ 59.331	€ 59.798	€ 61.277
Mook en Middelaar	€ 19.954	€ 20.316	€ 24.421	€ 20.723	€ 21.273	€ 21.139	€ 21.476	€ 21.673	€ 22.162
Nederweert	€ 40.210	€ 40.965	€ 49.877	€ 41.777	€ 42.970	€ 42.605	€ 43.337	€ 43.690	€ 44.751
Peel en Maas	€ 98.524	€ 100.021	€ 122.681	€ 101.989	€ 105.024	€ 103.999	€ 105.860	€ 106.658	€ 109.355
Roerdalen	€ 48.060	€ 48.565	€ 59.246	€ 49.526	€ 50.956	€ 50.506	€ 51.383	€ 51.794	€ 53.065
Roermond	€ 131.285	€ 133.692	€ 164.191	€ 136.320	€ 140.405	€ 139.004	€ 141.508	€ 142.560	€ 146.189
Venlo	€ 227.442	€ 230.060	€ 282.994	€ 234.576	€ 241.665	€ 239.187	€ 243.533	€ 245.311	€ 251.611
Venray	€ 98.941	€ 100.139	€ 122.827	€ 102.110	€ 105.148	€ 104.122	€ 105.985	€ 106.784	€ 109.484
Weert	€ 113.276	€ 114.180	€ 140.137	€ 116.426	€ 119.902	€ 118.719	€ 120.850	€ 121.755	€ 124.844
Provincie	€ 85.459	€ 87.425	€ 87.425	€ 89.435	€ 89.435	€ 91.493	€ 91.493	€ 93.597	€ 93.597
Totaal	€ 1.273.229	€ 1.290.590	€ 1.561.321	€ 1.316.309	€ 1.352.563	€ 1.342.574	€ 1.364.798	€ 1.376.637	€ 1.408.855

OM DE LEEFOMGEVING

Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur



Opdrachtgever	De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Samenstelling	**Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving** De heer J.J. van Aartsen, voorzitter Mevrouw ing. V.M. Dalm Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon Mevrouw mr. W. Sorgdrager *Secretariaat*: Lysias Advies, Amersfoort Magdeleen Sturm en Andrew van Olst Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Martine Tieleman en Jan Wijmenga
Datum	4 maart 2021

Inhoud

Samenvatting 5
- Aanleiding 5
- Oordeel over het stelsel 5
- Adviezen: tien maatregelen 6

1. Inleiding 8
- 1.1. Aanleiding 8
- 1.2. Opdracht 8
- 1.3. Werkwijze & verantwoording 9
- 1.4. Leeswijzer 11

2. Werking van het VTH-stelsel 12
- 2.1. Inleiding 12
- 2.2. Huidig stelsel 12
- 2.3. Problemen in de uitvoering 14
- 2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel 16
- 2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij 19

3. Analyse 20
- 3.1. Inleiding 20
- 3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid 21
- 3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid 24
- 3.4. Delen van informatie en kennis 26
- 3.5. Interbestuurlijk toezicht 29
- 3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid 33

4. Toekomstbestendigheid 36
- 4.1. Inleiding 36
- 4.2. Omgevingswet 36
- 4.3. Toekomst vergunningverlening 38

5. Oordeel over het stelsel 40

5.1. Inleiding 40
5.2. Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag 41
5.3. Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende 41
5.4. Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort 41
5.5. Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht 41
5.6. Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst 42
5.7. Deskundigheid onvoldoende toekomstvast 42

6. Advies 43

6.1. Beantwoording vraag aan de commissie 43
6.2. Essentie van het advies 43
6.3. Tien maatregelen 44

7. Epiloog 50

8. Bijlagen 52

8.1. Uitkomsten internationale vergelijking 52
8.2. Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten 53
8.3. Gesprekspartners 56
8.4. Geraadpleegde documenten 56
8.5. Reactie op Bestuurlijk Omgevingsberaad 58

SAMENVATTING

Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten hersteld kan worden. Het huidige VTH-stelsel is enkele jaren in werking en inmiddels is duidelijk wat wel en wat niet werkt. De grenzen aan doorontwikkeling binnen het stelsel komen in zicht. Daarom is het goed om te bekijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het stelsel te verbeteren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiertoe op 1 juli 2020 de volgende opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen:

"welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken."

Oordeel over het stelsel

De commissie heeft zich gezien de opdracht vooral gericht op de vraag hoe het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie tot het bevoegd gezag, versterkt kan worden en hoe het Rijk zijn regierol kan invullen. De commissie heeft ook gekeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel.

De bedoeling van het stelsel zoals geformuleerd door de commissie-Mans uit 2008 ('De tijd is rijp') is door de commissie gebruikt als uitgangspunt. Tijdens het onderzoek heeft de commissie gebruik gemaakt van beschikbare informatie, onderzoeken, rapporten en evaluaties. De commissie heeft waar nodig aanvullend onderzoek gedaan, zoals een onderzoek naar de aanpak van VTH in landen om ons heen. Ook heeft de commissie diverse deskundigen en betrokken partijen geconsulteerd ter verscherping van het advies.

De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. De commissie is van oordeel dat het stelsel op de volgende punten tekortschiet.

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
  - een te kleine schaal van een aantal diensten,
  - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
  - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de
  - grond komt.

- Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.

- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.

- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijkheid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

In de afgelopen jaren is gebleken dat ‘doorontwikkeling’ niet de weg is om de noodzakelijke verbetering in het stelsel te implementeren. Daarvoor zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken.

Adviezen: tien maatregelen

Doordat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld, ontstaat vermijdbare schade. Onze leefomgeving verdient hoogwaardige zorg, nu en in de toekomst.

Het aangrijpingspunt voor verbetering van het VTH-stelsel zijn de omgevingsdiensten. De commissie kiest ervoor om in haar advies niet te tornen aan de fundamenten van het stelsel maar om maatregelen te adviseren die de kwaliteit steviger moeten borgen. Zij maakt die keuze om te voorkomen dat alle aandacht zou uitgaan naar reorganisaties en herschikking van de gezagsrelaties, in plaats van het versterken van de uitvoering. De commissie acht echter ingrijpende aanpassingen van de uitvoering van het stelsel wel nodig, wil het nu en in de toekomst opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving.

Omgevingsdiensten moeten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarvoor is robuustheid van de omgevingsdiensten van belang. Iedere omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste niveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel omgevingsdiensten.

De commissie vindt het noodzakelijk de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst met het oog op het level playing field. Daartoe moet ook de directeur omgevingsdienst een steviger positie krijgen.

Tot slot is een andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden nodig, om bij te dragen aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon met bevoegdheden inhoud te geven. Daarvoor moet ten eerste het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt worden uitgebreid. Ten tweede is het nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt.

Het hierboven geconstateerde leidt tot tien maatregelen om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel:

a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst
e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering
f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

1 INLEIDING

1.1. Aanleiding

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een essentiële bouwsteen voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het huidige VTH-stelstel is vanaf 2013 opgebouwd en in 2016 wettelijk vastgelegd. Nu het stelsel enkele jaren in werking is, wordt zichtbaar wat wel en niet werkt.

Veel onderzoeken die gedaan zijn sinds de invoering van het stelsel constateren dat het nog gebreken vertoont, maar dat het zich op de goede manier ontwikkelt en nog tijd nodig heeft voor rijping. Telkens was de conclusie dat het glas halfvol is en dat er nog ruimte voor ontwikkeling is, omdat de basisvereisten van een goed werkend stelsel goed genoeg zijn ingevuld. In het rapport van Berenschot (2019) staat echter dat de grenzen voor doorontwikkeling in zicht komen: “Er blijven weliswaar mogelijkheden voor optimalisatie maar in het stelsel is een aantal dilemma’s ingebakken. De keuzes die daarin gemaakt worden, worden door betrokkenen vanuit het eigen perspectief beoordeeld.” Dat is tamelijk alarmerend, vindt de commissie. Het is daarom goed en nodig om meer afstand te nemen en over een langere periode te kijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het te verbeteren.

1.2. Opdracht

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 1 juli 2020 de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein (verder: de commissie) ingesteld. De staatssecretaris heeft aan de commissie het volgende voorgelegd: “welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken? Als belangrijk onderdeel van het advies vraag ik de commissie welke mogelijkheden zij ziet om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en aan te geven wat ervoor nodig is om die versterking daadwerkelijk te realiseren. Voorts vraag ik de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”[1] De staatssecretaris heeft verzocht om het advies voor de verkiezingen in 2021 op te leveren.

De Adviescommissie VTH bestaat uit:

- J.J. van Aartsen (voorzitter)
- ing. V.M. Dalm
- mr. J.C.J. Ekelmans
- ir. J.M.W.E. van Loon
- mr. W. Sorgdrager

[1] Brief d.d. 25 juni 2020, kamerstuk 33118-149.

1.3. Werkwijze & verantwoording

1.3.1 Interpretatie van de vraagstelling

De commissie heeft de opdracht opgevat als een zoektocht naar mogelijkheden voor het vergroten van de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel, door:

- een effectiever en slagvaardiger VTH-stelsel;
- borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten;
- een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel;

De commissie heeft ervoor gekozen om ook de toekomstbestendigheid van het stelsel aan een nadere beschouwing te onderwerpen. De commissie heeft daarbij vooral gekeken naar de impact van de komst van de Omgevingswet en de invloed van het streven naar een circulaire economie.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is allereerst dat de commissie het beeld heeft gekregen dat de verdere ontwikkeling van deze diensten op een goede manier is belegd. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend met afspraken over de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering. De tweede reden is dat de Algemene Rekenkamer op dit moment onderzoek doet naar de prestaties van de Brzo-omgevingsdiensten, onder meer door de analyse van een groot aantal casus. De resultaten van dit onderzoek worden medio 2021 verwacht.

1.3.2 Analyse van bestaande onderzoeken en rapporten

De commissie heeft bij de formulering van knelpunten en oplossingsrichtingen teruggegrepen op de intentie van het VTH-stelsel zoals geformuleerd in de adviezen van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, de commissie- Mans, uit 2008 (‘De tijd is rijp’).[2] De commissie heeft in eerste instantie knelpunten en oplossingsrichtingen geordend in vijf categorieën, namelijk:

1. nabijheid en onafhankelijkheid,
2. robuustheid en kritische massa,
3. informatie-uitwisseling en kennisdeling,
4. interbestuurlijk toezicht,
5. governance van het stelsel.

Gezien de beschikbare informatie, onderzoeken en evaluaties, heeft de commissie -na bestudering hiervan- gekozen om geen aanvullend onderzoek over het VTH-stelsel te verrichten. In plaats daarvan heeft zij beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen. Dit is een vorm van secundaire analyse, waarbij de commissie op basis van bestaand materiaal een eigen oordeel heeft gevormd over het VTH-stelsel als geheel.

[2] Kamerstuk 2007-2008, 22343 nr. 201.

Het is de commissie gebleken dat de uitgevoerde onderzoeken meestal weinig kwantitatieve gegevens bevatten. Ook is informatie versnipperd en is het lastig om op landelijk niveau vergelijkbare data te krijgen. In die lacune kon de commissie in de voor haar beschikbare tijd niet voorzien. De commissie heeft voor haar conclusies en advies daarom het beeld dat wél uit de data te herleiden is, aangevuld met gesprekken met deskundigen en signalen (mondeling en schriftelijk) in (opinie) artikelen en brieven die bij de commissie zijn binnengekomen.

1.3.3 Verdiepend onderzoek

Op een aantal punten heeft de commissie aanvullend onderzoek gedaan. De belangrijkste zijn:

- De commissie heeft geïnventariseerd of Nederland kan leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende wijzen van staatsinrichting van de landen maken vergelijking ook niet eenvoudig. Wel is duidelijk dat Nederland het meest gedecentraliseerde stelsel heeft.

- De commissie heeft deskundigen bevraagd over de impact van de invoering van de Omgevingswet op het VTH-stelsel. Datzelfde deed zij voor de ontwikkeling naar nieuwe vormen van vergunningverlening, passend bij de ontwikkeling naar een circulaire economie.

- Ter scherpstelling van haar voorlopige adviezen heeft de commissie deze voorgelegd aan een aantal deskundigen en betrokkenen bij het stelsel. Vanuit hun bestuurlijke, professionele of wetenschappelijke achtergrond hebben zij gereflecteerd op de analyse van de commissie en op de verwachte effectiviteit van de adviezen. Een lijst met de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

Tot slot heeft de commissie het bestuur van Omgevingsdienst NL, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) gevraagd te reageren op haar bevindingen en reflectiepunten, op hoofdlijnen. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport. Het verslag van de bespreking met het BOB is opgenomen als bijlage bij het rapport. Waar dit naar het oordeel van de commissie wenselijk was, zijn hun opmerkingen verwerkt in het rapport.

1.3.4 Gelijklopende onderzoeken en acties

In vervolg op de aanbevelingen van het Berenschotrapport ‘Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken’ (2019)[3] en het rapport van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ‘De markt de baas’ (2019)[4] loopt een aantal acties ter versterking van het VTH stelsel, namelijk de uitvoeringsagenda VTH en het actieplan Milieucriminaliteit.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt in 2020-2021 de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en –overtredingen. Dit onderzoek focust op Brzo[5] -omgevingsdiensten, en heeft 500 casussen onderzocht. Medio 2021 verschijnt dit rapport. Een eerste tussenrapport van de Algemene Rekenkamer verscheen in januari 2021. De commissie heeft dit rapport meegenomen in haar analyse.

Het ministerie van BZK werkt de agenda Toekomst van het Toezicht verder uit.

[3] Kamerstuk 2019-2020, 33118, nr. 122.
[4] Kamerstuk 2019-2020, 22343, nr. 287.
[5] Besluit risico’s zware ongevallen.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, naar aanleiding van stofemissies waarbij grafiet is vrijgekomen. De mogelijke gevolgen daarvan voor de gezondheid en andere incidenten hebben geleid tot maatschappelijke onrust en media-aandacht. De centrale onderzoeksvraag was: “Hoe verloopt de uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco en welke verbeteringen zijn daarbij mogelijk?” Dit rapport, met als titel *“Stof tot nadenken”*, is verschenen op 28 januari 2021.

Over het onderwerp stelselverantwoordelijkheid heeft de Raad van State medio 2020 een advies uitgebracht waarvan de commissie goede nota heeft genomen.

De commissie heeft zich ook rekenschap gegeven van ontwikkelingen die weliswaar niet direct betrekking hebben op het milieutoezicht en de handhaving, maar wel op het functioneren van uitvoeringsorganisaties in het algemeen. De commissie ziet hierin parallellen met het VTH-stelsel, en de omgevingsdiensten als uitvoeringsorganisaties binnen dat stelsel.

De commissie heeft gebruik gemaakt van deze onderzoeken en inzichten en richt zich in haar advisering op de grote knelpunten in het stelsel en niet op specifieke onderdelen van het stelsel.

1.4. Leeswijzer

De opbouw van deze rapportage is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een schets van de huidige stand van zaken in het stelsel. Hier wordt stilgestaan bij de vormgeving van het stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren van vergunningverlening, toezicht en/of handhaving. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de knelpunten in het stelsel. Het hoofdstuk geeft inzicht in de oorzaken van verschillen binnen het stelsel en onderbouwt waarom dit nog niet optimaal functioneert. De commissie formuleert op basis van deze analyse deelconclusies. In hoofdstuk 4 volgt een beschouwing over de toekomstbestendigheid van het stelsel in het kader van ontwikkelingen als de Omgevingswet en nieuwe vormen van vergunningverlening. Ook dit hoofdstuk bevat deelconclusies. In hoofdstuk 5 staat het oordeel van de commissie over het stelsel. In hoofdstuk 6 presenteert de commissie haar adviezen.

2 WERKING VAN HET VTH-STELSEL

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de vormgeving van het VTH-stelsel, de werking en de verschillende soorten schade die veroorzaakt (kunnen) worden door gebrekkig functioneren op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Met de invoering van de VTH-wet en de komst van de omgevingsdiensten zijn veel stappen gezet om vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen spreken van ontwikkelingen in de richting van zelfbewuste en toereikend toegeruste omgevingsdiensten. Toch zijn er te veel signalen dat de uitvoering en handhaving van het milieurecht, en daarmee de bescherming van onze leefomgeving, te wensen over laat.

Het is duidelijk dat het niet-naleven van wetten en regels – bewust of onbewust – tot schade aan de omgeving kan leiden. Voorbeelden hiervan komen met enige regelmaat voorbij. Ook de rol die het bevoegd gezag speelt, blijft hierbij niet onbesproken. Opslag van blusschuim in Doetinchem, uitstoot van siliciumcarbide in Delfzijl, storting van granuliet in een natuurplas in Gelderland, zwarte neerslag in Velsen (Tata) en perfluorstoffen in Dordrecht vormen een beperkte greep uit incidenten die recent in het nieuws kwamen. Terecht krijgen zulke situaties veel aandacht, omdat hier gevolgen voor de gezondheid van omwonenden of schade aan het milieu kunnen ontstaan. Ze doen vragen rijzen over de effectiviteit van het overheidsoptreden.

Naast deze meer in het oog springende situaties, zijn er ook andere minder zichtbare voorbeelden, zoals verschillen tussen bevoegde gezagen in welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Een bedrijf kan voor een overtreding in een gemeente of provincie daardoor een andere sanctie krijgen dan voor een vergelijkbare overtreding in een ander gebied of van een andere toezichthoudende instantie. Ook is het mogelijk dat een vergunning op de ene plek wel wordt toegestaan, en op de andere niet, zonder dat de omgevingskenmerken dat verklaren. Dat tast het level-playing-field aan.

2.2. Huidig stelsel

2.2.1 Advies ‘De tijd is rijp’ in 2008

Het huidige VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in het rapport ‘De tijd is rijp’ van de Commissie Herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) uit 2008. Deze commissie constateerde met betrekking tot het toenmalige VTH-stelsel onder meer het volgende: *“Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen.*

Meer in het bijzonder kunnen in dit verband de volgende conclusies worden getrokken:

- *de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;*

- *de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;*

- *de fragmentatie maakt het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;*

- *de fragmentatie en de gebrekkige informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit."*

De commissie-Mans deed vervolgens een aantal voorstellen om aan deze versnippering en vrijblijvendheid een einde te maken. Na vele jaren van politieke en bestuurlijke beraadslaging over de voorstellen kreeg het VTH-stelsel zijn huidige vorm.

2.2.2 Fundamenten van het stelsel

De uitwerking van het huidige VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en is in 2017 verder uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Als fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten ingesteld, met vier centrale kenmerken:

1. verlengd lokaal bestuur als staatsrechtelijke basisvorm,
2. uitvoering van VTH op afstand van het politiek-bestuurlijk gezag,
3. kwalitatief en kwantitatief robuuste inrichting,
4. eenheid van uitvoeringsbeleid op regionaal niveau.

Op grond van artikel 5.3 Wabo zijn provincies en gemeenten verplicht omgevingsdiensten in te stellen die worden belast met de uitvoering van in elk geval een deel van de VTH-taken van provincie en gemeenten. Een omgevingsdienst is een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het Bor regelt welke taken in elk geval bij de omgevingsdienst moeten worden ondergebracht – de zogenoemde basistaken. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) en Gedeputeerde Staten (GS) zijn het bevoegd gezag voor VTH-besluiten, ook als de uitvoering bij de omgevingsdienst ligt. Taken worden via een mandaatregeling opgedragen aan de omgevingsdiensten. Alle meer complexe provinciale en gemeentelijke milieutaken zijn als basistaak aangewezen. Daarnaast zijn de provinciale (dus niet de gemeentelijke) taken op het gebied van bouw, reclame, inrit, kap en sloop (verder BRIKS-taken) aangewezen als basistaken. Omgevingsdiensten kunnen in opdracht van het bevoegd gezag naast de verplichte basistaken ook zogenoemde plustaken uitvoeren. Plustaken kunnen bijvoorbeeld milieuadviestaken zijn, gemeentelijke bouwtaken of het toezicht op het saneren van asbestdaken door een particulier.

Voor het uitvoeren van VTH-taken bij de meest risicovolle bedrijven, de zogeheten Brzo en RIE cat. 4 bedrijven, zijn zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen. Provincies zijn verplicht de VTH-taken voor deze bedrijven – waarvoor GS bevoegd gezag zijn – te laten uitvoeren door één van deze zes omgevingsdiensten, die overigens ook reguliere VTH-taken uitvoeren.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) vervult binnen het VTH-stelsel een adviserende rol aan de provincies bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven (Brzo).

2.2.3 VTH-stelsel anno 2021

Het herziene VTH-stelsel vindt zijn oorsprong in de bestuurlijke package deal uit 2009. Rond 2013 werden de eerste omgevingsdiensten opgericht en in 2016/2017 werd het stelsel wettelijk geborgd. In zijn huidige vorm kent het VTH-stelsel 29 omgevingsdiensten. Dat zijn er meer dan de maximaal 25 die de commissie Mans voor ogen had.

In het huidige stelsel, in elk geval zoals dat nu door de betrokken partijen wordt geïnterpreteerd, is een beperkte rol weggelegd voor de nationale overheid, in dit geval de minister van IenW. Er is sprake van een 'stelselverantwoordelijkheid' waarop de bewindspersoon aanspreekbaar is, maar aan deze stelselverantwoordelijkheid zijn geen bevoegdheden gekoppeld (zie hoofdstuk 3 voor een inhoudelijke bespreking van de stelselverantwoordelijkheid).

2.3. Problemen in de uitvoering

Uit de gegevens die beschikbaar zijn, vooral de resultaten van drie evaluaties, valt op te maken dat nog steeds sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid.[6] Het aantal bestuursorganen dat als bevoegd gezag optreedt, is geslonken van circa 500 naar circa 400. Deze vermindering is niet veroorzaakt door een gericht streven naar vermindering, maar is een toevallige bijkomstigheid van gemeentelijke herindelingen. Nog steeds hanteert elk bestuursorgaan eigen werkwijzen en manieren van oordeelsvorming en sanctionering. Waterschappen zijn onderdeel van het VTH- stelsel, maar zijn niet als bevoegd gezag aangesloten bij omgevingsdiensten. Vooral voor complexe (Brzo) inrichtingen is het soms lastig werken met verschillende vergunningverleners en toezichthouders, die uiteenlopende en soms onderling tegenstrijdige eisen stellen. Dit alles vormt een ernstige belemmering voor de – ook door de commissie Mans essentieel geachte – *robuustheid* van de afzonderlijke omgevingsdiensten en van het stelsel als geheel.

In het verlengde daarvan is de nog steeds bestaande *fragmentatie* ook een barrière voor het bewerkstelligen van een *level playing field,* de tweede doelstelling van de commissie Mans. Er zijn regels die dit zouden moeten bevorderen: artikel 7.2 van het Bor verplicht de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst om zorg te dragen voor een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. Het is onduidelijk wat daarvan terecht komt. Uit de Berenschot evaluaties valt op te maken dat dit (nog) niet veel is. 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 een eenheid van beleid is op landelijk niveau geen sprake. Het enige instrument voor landelijke coördinatie is de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).[8] Zowel Berenschot[9] als het CCV[10] melden dat een aanzienlijk deel van de omgevingsdiensten de LHS nog niet heeft vastgesteld. Dat vindt de commissie verontrustend.

In de praktijk van het VTH is de LHS van ondergeschikt belang, Kortom, om met Mans te spreken: een dergelijke bestuurlijke fragmentatie "leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven." Dat was toen zo en dat is nu niet veel anders.

---

[6] Er is één groot verschil met de situatie van twaalf jaar geleden. De commissie-Mans had de beschikking over een grote hoeveelheid onderzoek waaruit overtuigend bleek dat er sprake was van een ernstig handhavingstekort. Huidige data zijn onvoldoende compleet om een advies met harde cijfers te onderbouwen. De commissie signaleert wel dat alle deskundigen dezelfde problemen benoemen.

[7] Hoeveel en welke diensten dat zijn, laat Berenschot 2019 onvermeld.

[8] De thans geldende Landelijke Handhavingsstrategie is in 2019 door het Bestuurlijk Omgevingsberaad vastgesteld. Een vorige versie dateerde van 2014, terwijl de eerste versie (onder de titel 'Landelijke strategie milieuhandhaving') in 2004 tot stand kwam.

[9] Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

[10] CCV (2019), De markt de baas.

Het derde van de door Mans benoemde probleemvelden is de mobiele milieubelasting voortvloeiend uit activiteiten als de handel in afval, bouwafval en grond. Regulering van deze, niet aan een inrichting verbonden milieubelasting vergt toezicht op een keten van handelingen van verschillende bedrijven (ketentoezicht). Het huidige stelsel bevat daarvoor nog steeds geen voorzieningen. “Ketentoezicht zit niet in het stelsel ingebakken”, zo noteert Berenschot in zijn rapport.[11]

Uit onderzoek door de Landelijke Werkgroep Ketentoezicht Bodem, Bagger en Bouwstoffen (WKBBB) en de bij de WKBBB bekende signalen komt een beeld naar voren van jarenlange overtredingen door *gecertificeerde* bedrijven. Niet alleen in de bodemketen, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van asbest (illegale asbestverwijdering) en (gevaarlijke) afvalstoffen. Er rijst een beeld op van jarenlang slecht naleefgedrag en weinig zelfregulerend vermogen van de branches en bedrijven, maar ook van een overheid die niet bij machte is om deze problematiek aan te pakken.

> *Ter illustratie:* Landelijk zijn er in de afgelopen vier jaar voor tijdelijke opslag van grond buiten een inrichting ca. 8.000 meldingen gedaan. Hiervan is het in circa 6.200 gevallen niet direct mogelijk om een vervolgtraject te vinden. Oftewel 77,5% is niet traceerbaar.

Investeringen ontbreken om toezicht en handhaving te versterken.

Het vierde probleemveld is dat van de (georganiseerde) milieucriminaliteit. Overtredingen van materiële bepalingen in het omgevingsrecht zijn strafbaar gesteld in onder meer de Wet Economische Delicten, de Waterwet, de Wet milieubeheer, het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten en besluiten. Dit maakt de wetgeving complex en dientengevolge ook de handhaving.

In de visie van de wetgever is de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht met punitieve sancties van even groot belang voor de bescherming van het milieu als de bestuursrechtelijke handhaving met herstelsancties. Milieuwetgeving heeft ook kenmerken van marktregulering en marktregulering roept al gauw een zwarte parallelmarkt op waar het lucratief is om de regels te ontduiken. Ernstige milieucriminaliteit is vervlochten met georganiseerde criminaliteit op andere terreinen (bijvoorbeeld drugshandel) en gebruikt dezelfde wereldwijde zwarte handelsroutes. Ook bij georganiseerde milieucriminaliteit kan sprake zijn van een verstrengeling van onder- en bovenwereld.

Het rapport-Mans besteedde ruim aandacht aan (het gebrek aan) strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, als één van de onderdelen van het geconstateerde handhavingstekort.[12] De diagnose van Mans kan in één zin worden samengevat: milieucriminaliteit staat bij het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, en ook bij besturen van gemeenten en provincies, niet hoog op de prioriteitenlijst. Twee recente onderzoeken laten zien dat de situatie sindsdien eerder verslechterd dan verbeterd is. De geringe aandacht voor strafrechtelijke handhaving heeft een aantal oorzaken.

[11] Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, p.34.
[12] Commissie-Mans (2008), De tijd is rijp, met name p.36-37.

Het CCV noemt in zijn rapport onder meer de volgende:

1. Milieuovertredingen spreken niet tot de verbeelding. ‘Rode’ misdrijven worden zowel in de publieke opinie als bij officiële instanties als veel ernstiger ervaren dan ‘groene’.

2. Milieucriminaliteit is verborgen en vindt vaak plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken. De meeste criminaliteit is wat men noemt “haalcriminaliteit”: veel van de strafrechtelijke opsporing gaat over het zoeken van een dader bij een gekend misdrijf. Bij milieucriminaliteit ligt dat andersom: opsporingsinstanties moeten actief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid en of er misdrijven zijn begaan. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet criminele, maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren.

3. Het materiële milieurecht is complex. Het is daardoor fraudegevoelig en lastig te handhaven. Strafrechtelijke handhaving vereist veel gespecialiseerde kennis, zowel bij de politie en het OM als bij de rechters. Die capaciteit is schaars. De strafoplegging staat vaak niet in verhouding tot de opbrengsten van illegale milieutransacties.[13]

Het huidige stelsel bevat twee structurele voorzieningen die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie en een gemeenschappelijk informatiesysteem (Inspectieview). Beide voorzieningen zijn in beginsel gemaakt om de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken. Over de stand van zaken betreffende de LHS is eerder al iets opgemerkt. Ook de positie en het gebruik van Inspectieview is niet op het gewenste niveau.[14]

Op dit moment heeft de politie te weinig capaciteit voor adequate opsporing van milieudelicten. Eerdere bestuurlijke afspraken over de beschikbare fte’s (400) voor milieutaken bij de politie worden in de praktijk niet nagekomen. Daardoor komt de samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten van de Rijksinspecties te weinig van de grond.

2.4. Schade door problemen in het VTH-stelsel

Op verzoek van de commissie heeft een aantal omgevingsdiensten voorbeelden aangeleverd van situaties waar problemen zijn ontstaan rond vergunningverlening, toezicht of handhaving. Situaties waarbij ingrijpen niet eenvoudig was, lang duurde of veel geld kostte.

Ook in de gesprekken die de commissie voerde met betrokkenen en uit literatuuronderzoek zijn voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat de huidige invulling van het VTH-systeem ernstige gebreken kent. Handhavingsverschillen tussen regio’s, handhavers die niet het mandaat hebben om in te grijpen en omgevingsdiensten die niet de kennis in huis hebben om een adequate sparringpartner van een bedrijf te zijn. Deze situaties leiden in de dagelijkse praktijk tot drie vormen van schade:

- milieu- en gezondheidsschade,
- economische schade en
- bestuurlijke schade.

[13] CCV (2019), De markt de baas en Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem.*

[14] Zie par. 3.5 van dit rapport voor een uitvoeriger bespreking van het delen van informatie.

De conclusies uit het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over Tata Steel illustreren deze vormen van schade: "De ontwikkelingen van de afgelopen tijd hebben tevens invloed op de relatie van de provincie en OD NZKG met de omgeving. Het vertrouwen van de omgeving in het handelen van de provincie en OD NZKG is de afgelopen jaren afgenomen. Dit komt onder andere doordat er sprake is van een mismatch tussen de verwachtingen van de omgeving wat de provincie en OD NZKG zouden moeten doen en wat zij op basis van wet- en regelgeving en beschikbare capaciteit kunnen doen. (…) Daarnaast worden klachten richting de indieners niet naar hun tevredenheid afgehandeld. Ook is de communicatie van de provincie en OD NZKG richting de omgeving niet toereikend en hebben zij de omgeving onvoldoende betrokken bij de uitvoering van VTH-taken. Gevolg is dat de relatie tussen omwonenden enerzijds en de OD NZKG en provincie anderzijds is gejuridiseerd. De juridisering levert voor de omgeving vaak niet de gewenste resultaten op en legt beslag op de capaciteit van de OD NZKG, wat ten koste gaat van de capaciteit voor de uitvoering van andere VTH-taken. Dit leidt tot ontevredenheid bij zowel de omgeving als de OD NZKG en provincie en is contraproductief, omdat de input van de omgeving waardevol kan zijn bij het uitvoeren van de VTH-taken.Behalve een goede communicatie van de provincie en OD NZKG en betrokkenheid van de omgeving bij de uitvoering van VTH-taken, is het voor de omgeving nog belangrijker dat de OD NZKG de VTH-taken juist uitvoert. De OD NZKG volgt bij de milieutechnische uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco in de onderzochte casussen op hoofdlijnen de verplichte stappen. Echter, bij vergunningverlening zijn beslistermijnen overschreden. Verder zijn in de casus Stofemissie Harsco de invorderingsbevoegdheden van vier verbeurde dwangsommen verjaard. De Rekenkamer constateert dat er ook buiten de wettelijk verplichte stappen verbeteringen mogelijk zijn die bijdragen aan een goede uitvoering van VTH-taken. De OD NZKG handelt bij de uitvoering van VTH-taken in de onderzochte casussen niet voldoende voortvarend. Zo handelt zij vaak vanuit wat er niét kan en zoekt niet voldoende naar de mogelijkheden die er wél zijn. Daarnaast hebben geconstateerde overtredingen in een aantal casussen lang kunnen voortduren, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een last onder dwangsom.

De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de milieutechnische uitvoering van de VTH-taken bij Tata Steel en Harsco op hoofdlijnen conform de daarvoor gestelde kaders verloopt, dit in de huidige context van maatschappelijke onrust niet volstaat."

2.4.1. Voorbeelden van schade

Om een beeld te geven van de situaties waar bevoegde gezagen nu tegenaan lopen en van de schade die dit veroorzaakt, worden hieronder enkele voorbeelden gegeven.

Onduidelijke regels

Doordat het lokale of landelijke wettelijke kader wijzigt of niet meer op orde is, kunnen situaties ontstaan waarin voor de toezichthouder niet meer duidelijk is wie moet optreden en op welke grond. Hiervan zijn veel casussen bekend. Sommige casussen, zoals messttransporten en vervoer van afval, zitten op het grensvlak tussen legale en illegale activiteiten.

Een afvalverwerker had een terrein gehuurd dat vol werd gestort met afval. Na enige tijd werd de huur niet meer betaald en na het opzeggen van de huur door de terreineigenaar vond een afvalbrand plaats. Het opruimen van het terrein heeft de eigenaar minimaal een miljoen euro gekost. Uiteindelijk bleef de gemeente achter met een schadepost van vele duizenden euro's aan niet meer te verhalen kosten. Tegelijkertijd leidde dit incident tot imagoschade voor de gemeente, deze had onvoldoende handvatten om adequaat te kunnen optreden vanwege een verouderde vergunning die ook nog uitging van een niet meer bestaand wettelijk kader.

Te late handhaving en verschillen in handhaving

In 2014 werd de Landelijke Handhavingsstrategie ingevoerd. Het was de bedoeling dat dit een landelijk geldend afwegingsinstrument zou worden dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Het doel was dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt. In de praktijk blijkt dit niet altijd te lukken. Nog los van de vraag dat niet elk bevoegd gezag het VTH-beleid – op papier – op orde heeft, blijkt dat in de praktijk gelijke zaken nog steeds verschillend worden behandeld. Berenschot meldt hierover dat “bestuurders niet altijd meegaan in voorstellen tot handhaving van omgevingsdiensten”. Een constatering die door het CCV wordt gedeeld.[15] Ook de commissie heeft verschillende voorbeelden hiervan onder ogen gekregen. Deze praktijk kan tot milieu- en gezondheidsschade leiden, en tast ook het level playing field aan, omdat de vertraging in de handhaving een voordeel oplevert voor de overtreder.

De commissie werd in dit kader gewezen op de casus ‘stoppersregeling’, de door het kabinet in 2017 ingevoerde regeling voor veehouders om met subsidie het bedrijf eind 2019 te beëindigen, om zo de fosfaatemissie te verminderen. Het blijkt dat omgevingsdiensten verschillend handhaven op het daadwerkelijk stoppen, waardoor een economisch voordeel kan ontstaan voor bedrijven die niet of pas later stoppen dan de afgesproken datum. Tegelijkertijd leidt dit ertoe dat een nadeel voor het milieu ontstaat, omdat de verwachte emissievermindering niet of later wordt gerealiseerd.

2.4.2 Omvang schade

Het was niet mogelijk om, binnen de periode waarbinnen de commissie gevraagd is haar advies uit te brengen, tot een kwantitatieve schatting te komen van het verlies dat de maatschappij hierdoor leidt. Bij de voorbeelden die de commissie aangereikt kreeg, bleek het niet goed mogelijk om aan een concrete situatie een maatschappelijke prijskaart te hangen. Als een schatting is gemaakt, zijn de gemaakte kosten onvoldoende vergelijkbaar met andere voorbeelden.

Er zijn berekeningen gemaakt van de schade als gevolg van het totaal aan emissies naar het milieu.[16] Hierin wordt echter geen uitsplitsing gemaakt naar schade die ontstaat door een te hoge vergunde emissie of gebrekkige handhaving.

De ILT heeft in haar risicoanalyse voor 2020 aangegeven dat zij de maatschappelijke schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan de meest risicovolle (Brzo) bedrijven door provincies op ongeveer 220 miljoen euro per jaar schat.[17] Schade als gevolg van onjuiste vergunningverlening aan andere bedrijven of door gemeenten is niet gekwantificeerd. Gezien het grote aantal bedrijven is het aannemelijk dat het in potentie om een veel grotere jaarlijkse, maatschappelijke schade gaat. In de praktijk zijn deze kosten moeilijk tot niet verhaalbaar op de veroorzaker, liet een recente analyse van onderzoeksplatform Investico zien.[18]

Ook bestuurlijke schade is niet eenvoudig kwantitatief te maken. Het niet of gebrekkig ingrijpen in een situatie waar handhaving aan de orde moet zijn, of het uitgeven van vergunningen die naderhand te ruim blijken te zijn, schaden het vertrouwen dat burgers in de overheid hebben. Het publieke vertrouwen in de overheid is niet groot en het huidige (niet) optreden helpt daar niet bij. Een effectiever ingericht stelsel voor vergunningverlening, en met name voor toezicht en handhaving, kan bijdragen aan herstel en vergroten van het vertrouwen.

[15] CCV (2019), *De markt de baas.*
[16] PBL (2018), Balans voor de leefomgeving 2018.
[17] Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.
[18] Investico (2021), Bodemvervuiler betaalt nog steeds niet voor sanering.

2.5. De belangrijkste bevindingen op een rij

De commissie constateert dat het stelsel onvoldoende verbetering heeft opgeleverd op de vier door de commissie-Mans genoemde onderwerpen, namelijk:

- onvoldoende robuustheid doet afbreuk aan de kwaliteit;
- fragmentatie zorgt dat er geen level playing field aanwezig is;
- te weinig grip op mobiele milieubelasting;
- milieucriminaliteit wordt onvoldoende aangepakt in samenwerking tussen bestuursrecht en strafrecht.

Dit leidt ertoe dat zich nog steeds vermijdbare milieuproblemen voordoen, die uitmonden in gezondheidsschade, economische schade en bestuurlijke schade. Van alle drie de vormen heeft de commissie voorbeelden gevonden. Het feit dat deze schade niet is te kwantificeren, doet niets af aan de impact ervan. Hoe komt het dat deze problemen nog steeds bestaan?

3 ANALYSE

3.1. Inleiding

Het VTH-stelsel is in de eerste plaats bedoeld om de toepassing en handhaving van het omgevingsrecht te professionaliseren en een *level playing field* te creëren voor heel Nederland. Het fundament onder dit stelsel zijn omgevingsdiensten. De problemen die zich voordoen in het stelsel, komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken. Die contradicties zijn:

1. *Nabijheid vs. onafhankelijkheid:* Welke ruimte krijgt de directeur van de omgevingsdienst van het bevoegd gezag om zelfstandig VTH-beschikkingen af te geven?

2. *Kleinschaligheid vs. robuustheid:* Zijn de omgevingsdiensten kwantitatief en kwalitatief voldoende bemenst voor een kwalitatief hoogwaardige taakuitvoering?

3. *Interbestuurlijk toezicht horizontaal vs. aangrijpingspunten voor verticaal toezicht?*
   Bevat het stelsel toereikende checks & balances?

4. *Eigenbelang vs. collectief belang bij het delen van informatie en kennis:* Wat komt er terecht van het gebruiken van gemeenschappelijke informatiesystemen?

Deze vier tegenstellingen worden hierna uitgewerkt. Vervolgens wordt een antwoord geformuleerd op een vijfde vraag, namelijk of de governance van het stelsel bijdraagt aan de effectiviteit en slagvaardigheid en of de bewindspersoon binnen de huidige taak en bevoegdheidsverdeling de veronderstelde regierol en stelselverantwoordelijkheid kan waarmaken.

3.2. Nabijheid versus onafhankelijkheid

3.2.1 Inleiding

Er is een spanning tussen de principes van ‘onafhankelijkheid’ en ‘nabijheid’ als het gaat om de institutionele inrichting van VTH-besluitvorming. Het principe van onafhankelijkheid benadrukt dat VTH- besluitvorming bestaat uit de toepassing van algemene regels op concrete gevallen. De besluitvorming moet gericht zijn op wetmatigheid en rechtmatigheid. Nabijheid benadrukt besluitvormingsaspecten als maatwerk, het meenemen van uiteenlopende in het geding zijnde specifieke belangen en de ruimte voor brede politiek-bestuurlijke afweging. Verwarrend is dat het begrip nabijheid ook wordt gebruikt om aan te geven dat de omgevingsdienst de onder toezicht staande bedrijven en de lokale situatie goed moet kennen. Geografische nabijheid als een vereiste voor effectieve taakuitvoering heeft in de discussie over de totstandkoming en inrichting van de omgevingsdiensten echter nauwelijks een rol gespeeld.[19] [20] Een door de VNG ingestelde onderzoekscommissie VTH-stelsel[21] besteedt slechts één zinnetje aan geografische afstand: “De gemeenten hebben als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het omgevingsrecht, de meeste taken. Dat is logisch, omdat het gaat om taken die direct in de buurt van bedrijven en bewoners spelen.” In het Berenschotrapport uit 2019 komt (geografische) nabijheid helemaal niet voor.

In deze paragraaf wordt onderbouwd dat het wenselijk is om de uitvoering op te dragen aan een robuuste en onafhankelijke taakorganisatie die vergunningverlening, toezicht en handhaving kan uitvoeren met de benodigde professionele distantie. Dit houdt in: een afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht, in het bijzonder het milieurecht, anderzijds.

3.2.2 Nabijheid

Bij de inrichting van het binnenlands bestuur strijden twee principes om voorrang. Het eerste principe is dat van het integraal bestuur. Integraal bestuur houdt in dat het bevoegd gezag zoveel mogelijk een integraal perspectief hanteert waarbij alle sectorale zienswijzen in ogenschouw genomen worden. Hiervoor dienen bestuurlijke taken zoveel mogelijk op hetzelfde bestuurlijke niveau belegd te worden. Vaak is dat de gemeente, omdat het gemeentelijk integraal bestuur het dichtst bij de burger staat. Het gaat hier dus om nabijheid ten opzichte van het bevoegd gezag.

Het tweede principe is dat van de rationaliteit van de *afzonderlijke bestuurlijke* taak. Elke bestuurlijke taak heeft een eigen optimale schaal. Het kan ten eerste gaan om de demografische schaal: het optimale aantal inwoners voor de uitvoering van een taak bijvoorbeeld. Optimalisering van de demografische schaal weegt zwaar bij bestuurlijke taken waarbij de menselijke maat centraal staat – bijvoorbeeld wijkveiligheid. Het kan ook gaan om de bedrijfskundige schaal: de optimale omvang van een uitvoerende eenheid in termen van mensen en middelen. Optimalisering van de bedrijfskundige schaal weegt zwaar bij taken waarbij efficiënte uitvoering voorop staat.

De behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie leidt tpt fragmentatie van uitvoering van VTH-taken. Dat heeft gevolgen voor de kwaliteit van de uitvoering en voor het *level playing field*.

[19] Zie bijvoorbeeld de motie Huijbregts-Schiedon, c.s. (28 oktober 2008) een reactie op het rapport-Mans, die in de Eerste Kamer kamerbreed werd ondersteund. Dat VTH een gemeentelijke taak is, wordt in deze motie geponeerd, niet gemotiveerd.

[20] Anders ligt dat bij de uitvoering van andere Wabo-taken: de ruimtelijke ordening en bouwen en wonen. Voor deze taken heeft ‘inbedding in de lokale gemeenschap’ betekenis. Deze taken behoren echter niet tot het basistakenpakket van de Omgevingsdienst.

[21] VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD’s in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*

3.2.3 Onafhankelijkheid

Een van de doelstellingen van het VTH-stelsel is te bewerkstelligen dat VTH-besluiten (inclusief sanctiebeschikkingen) worden genomen door toepassing van het geldend recht op de concrete casus. Dat is een relatief beleidsarm proces. De relevante beleidsmatige afwegingen hebben plaatsgevonden toen de regels werden opgesteld en democratisch vastgesteld. Voor milieuregelgeving vindt die afweging plaats op drie niveaus: dat van de Europese Unie (bijv. de Sevesorichtlijnen), dat van de Nederlandse wetgever en dat van het lokaal bestuur (nu via het bestemmingsplan, binnenkort het omgevingsplan). Wel hebben gemeenten een zekere bandbreedte om in het bestemmingsplan (omgevingsplan) regels achteraf wijzigen. Hoewel de toepassing van de regels binnen de bandbreedte beleidsvrij is, blijft de norm, ook na invoering van de Omgevingswet, dat de toepassing van een groot deel van die regels beleidsvrij dient te geschieden. Het bevoegd gezag moet altijd binnen de grenzen van de wet blijven en een besluit zorgvuldig motiveren. Dit pleit voor een helder en stevig mandaat van de directeur van de omgevingsdienst. Als het bevoegd gezag een afwijkend besluit wil nemen, moet het gemotiveerd afwijken van het besluit van de omgevingsdienst en dit voorleggen aan de raad of staten. Daarmee wordt dit besluit van het bevoegd gezag ook onderdeel van politieke besluitvorming. Uit verschillende onderzoeken (CCV, Signaalrapporten ILT, Berenschot) blijkt dat de directeuren van de omgevingsdiensten met name op het gebied van handhaving en toezicht een beperkt en soms zelfs geen mandaat hebben voor een finale afhandeling.[22] Uit deze onderzoeken komt naar voren dat omgevingsdiensten zich hierdoor beperkt zien om op te treden. Ook een inventarisatie door het secretariaat van de commissie laat zien dat geen sprake is van een uniform mandaat. De onderzochte mandaten zijn inhoudelijk divers. Hoewel het erop lijkt dat een aantal omgevingsdiensten heeft geprobeerd om eenheid te krijgen in de mandaatbesluiten, speelt de vorm waarin het mandaatsbesluit is gegoten een grotere rol dan de inhoud. Dit stemt overeen met een onderzoek naar mandaatverlening dat enkele jaren geleden in Noord-Brabant is uitgevoerd.[23] Uit dat onderzoek blijkt dat veel bestuursorganen terughoudend zijn met verlening van een mandaat, omdat zij de greep op de VTH-beslissingen niet willen verliezen.

Illustratie

"Bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco is spanning ontstaan tussen de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie als bevoegd gezag en de uitvoerende rol van de OD NZKG. De provincie is minder op afstand gaan staan en nauwer betrokken bij de beoordeling en besluitvorming door de OD NZKG. In plaats van de OD NZKG vanuit haar provinciale kaderstellende rol te versterken, heeft de provincie de rol van de OD NZKG deels overgenomen door taken van de OD NZKG over te nemen en over te doen. Dit is inefficiënt en hieruit spreekt weinig vertrouwen in het handelen van de OD NZKG. De informatievoorziening door de OD NZKG aan GS was op verschillende momenten niet toereikend en de OD NZKG heeft onvoldoende blijk gegeven van bestuurlijke sensitiviteit. Dit is niet alleen de OD NZKG aan te rekenen. De provincie heeft bij de OD NZKG onvoldoende aangegeven waarover, op welke manier en wanneer de OD NZKG haar moet informeren over de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco.[24]"

Een tweede aspect dat kan bijdragen aan (meer) onafhankelijkheid is de positie voor de directeur van de omgevingsdienst. Die wordt benoemd door het bestuur van de omgevingsdienst en is de secretaris en belangrijkste adviseur van het bestuur van de omgevingsdienst. De commissie heeft geconstateerd dat de afgelopen jaren sprake is geweest van veel wisselingen aan de top van de omgevingsdiensten. Het is duidelijk dat de positie van de directeur zich nog moest uitkristalliseren. In enkele recente profielschetsen die de commissie heeft gezien, ligt de nadruk vooral op de advies- en managementrol, en minder op de professionele onafhankelijkheid ten opzichte van het bestuur.

[22] Er zijn zover bekend geen systematische onderzoeksgegevens beschikbaar aangaande de gevolgen die dit heeft voor de milieukwaliteit en gezondheid van onze samenleving.

[23] Arena Consulting & Pro-Facto (2018), De staat van het mandaat.

[24] Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken*.

Het is een terechte vraag of 'onafhankelijkheid', zoals hiervoor besproken, voor alle onderdelen van het VTH-proces in gelijke mate zou moeten gelden. Zo zou men kunnen differentiëren naar vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Er zijn verschillende argumenten om dat te doen:

- Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas grotendeels. De commissie hoopt dat de partijen uit het VTH-stelsel wel data gaan verzamelen, zodat ook kwantitatief naar het stelsel kan worden gekeken en niet alleen maar kwalitatieve en beschrijvende onderzoeken kunnen plaatsvinden. De eerste reden is dat vergunningverlening een brede(re) afweging vergt, waarbij lokale belangen in het geding kunnen zijn. Gemeente- en provinciebesturen willen dan een brede politiek-bestuurlijke afweging maken van milieubelangen tegen vooral sociaaleconomische belangen (zie hiervoor). Toezicht en handhaving omvat de (technische en juridische) toepassing van regels op concrete gevallen.

- Het tweede argument om vergunningverlening anders te beoordelen van toezicht en handhaving, is dat de Omgevingswet gebiedsgerichte differentiatie van normering mogelijk maakt, vanwege lokale omstandigheden. Als de Omgevingswet van kracht is, moet het gemeentebestuur omgevingsplannen vaststellen waarin ook milieuregels kunnen worden opgenomen. Voor bepaalde vormen van milieubelasting, zoals geur en geluid, krijgt het gemeentebestuur bestuurlijke afwegingsruimte om een norm vast te stellen, die neerslaat in het omgevingsplan. Bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor een vergunningplichtige milieubelastende activiteit[25] kan het bevoegd gezag bij de besluitvorming vanwege gewichtige redenen gemotiveerd afwijken van de in het omgevingsplan vastgelegde normen.

Hoewel deze argumenten herkenbaar zijn, ziet de commissie dit anders, zeker als het gaat om het milieudeel van de omgevingsvergunningen (met uitzondering van een aantal specifieke onderdelen, zoals geur en geluid). De commissie vindt namelijk dat vaststelling van het milieugedeelte net zozeer toepassing is van algemene, eerder vastgestelde regels op concrete gevallen, als toezicht en handhaving dat zijn. Een tweede argument om vergunningverlening, toezicht en handhaving bij elkaar te houden, is de handhaafbaarheid van de vergunning: die is gebaat bij het niet te ver uit elkaar organiseren van de vergunningverlening en toezicht & handhaving.

In één opzicht is een zekere scheiding tussen het proces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds wél gewenst. De borging van de onafhankelijkheid ten opzichte van het gereguleerde bedrijf vergt afstand tussen beide processen. Aan vergunningverlening gaat vaak een intensief overleg vooraf, terwijl de relatie met de toezichthouder afstandelijker dient te zijn. Deze borging wordt tegenwoordig doorgaans vormgegeven in een organisatorische splitsing binnen de omgevingsdienst. Overigens moet deze scheiding geen "Chinese muur" worden: voor onderwerpen als 'handhaafbaarheid van de vergunning' is intern overleg vereist.

3.2.4 Conclusie van de commissie over onafhankelijkheid en nabijheid

Vanuit het oogpunt van professionele distantie in de uitvoering van taken, is de relevante spanning die tussen 'rationele taakuitoefening' (onafhankelijkheid) en 'integraal bestuur' (betrokkenheid door nabijheid). Fragmentatie van uitvoering van VTH-taken wordt veroorzaakt door de behoefte van gemeentebesturen aan nabijheid: veel gemeentebesturen willen de ambtelijke uitvoeringsorganisatie dichtbij houden. Naar het oordeel van de commissie dient, gezien de ervaringen die hebben geleid tot het advies van de commissie-Mans en de ervaringen in het huidige stelsel, het principe van onafhankelijkheid voorop te staan. Het principe van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen dient voorrang te krijgen. De rationele taakuitvoering (onafhankelijkheid) prevaleert boven nabijheid tot het bevoegd gezag. Nabijheid is wel van belang voor het goed kennen van de bedrijven, maar moet niet worden gekoppeld aan medeverantwoordelijkheid van de omgevingsdienst voor integrale bestuurlijke afwegingen.

[25] De Omgevingswet bevat, anders dan de Wabo (art. 2.7), geen regels meer ten aanzien van 'onlosmakelijke samenhang' tussen compartimenten van de omgevingsvergunning.

Voor zover het bevoegd gezag beleidsruimte toekomt, is dat om het vereiste maatwerk te leveren bij het vergunnen ten behoeve van unieke bedrijfsprocessen en specifieke onderwerpen waarvoor - na de inwerkingtreding van de Omgevingswet - in het omgevingsplan een bandbreedte (‘mengpaneel’) is aangegeven.

3.3. Kleinschaligheid versus robuustheid

3.3.1 Inleiding

Robuustheid van de omgevingsdiensten is een van de pijlers binnen het VTH-stelsel, volgens de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel.[26] Robuustheid wil zeggen dat de omgevingsdienst is opgewassen tegen de veelheid en diversiteit aan taken die de dienst opgedragen krijgt. Daarvoor is ‘kritische massa’ vereist: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt. Algemeen is de opinie dat om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag, de deskundigheid bij omgevingsdiensten (minimaal) op hetzelfde niveau moet liggen als bij de onder toezicht gestelde bedrijven. Dat vraagt om hoogopgeleide en ervaren medewerkers, en een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen. Minimumvoorwaarde om dit te realiseren is het bestaan van robuuste organisaties die over voldoende omvang, kwalitatief goed en hoogopgeleid personeel en voldoende financiële middelen beschikken om de taken uit te voeren en te innoveren en ontwikkelen.

De wetgever heeft (in de Wabo en het Bor) regels gesteld om robuustheid en kritische massa te borgen. Zo dient elke gemeenteraad dan wel provinciale staten op eigen gezag een verordening vast te stellen die ertoe dient “een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving” van de basistaken te waarborgen. B&W en GS moeten ervoor zorgen dat al die verordeningen ‘uniform zijn op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst’. Dit is een vrijblijvende verplichting: er staat geen sanctie op als er niets terechtkomt van die afstemming. Wel is een ultimum remedium opgenomen in de Wabo voor het opleggen van kwaliteitscriteria[27]: de kwaliteitscriteria kunnen in de wet worden opgenomen in plaats van in verordeningen.

Acht gemeenten hebben nog steeds geen verordening vastgesteld, vier jaar nadat deze bepaling in de Wabo werd opgenomen.[28] De door de VNG opgestelde modelverordening die het gemeentebestuur kan overnemen zorgt voor enige mate van uniformiteit, deze verordening bevat kwaliteitscriteria. Berenschot vermeldt dat alle omgevingsdiensten ‘zeggen’ dat ze aan de kwaliteitscriteria voldoen.[29] Onduidelijk is wat dat betekent, omdat de (kwaliteits)verordeningen op het niveau van de omgevingsdienst veelal niet uniform zijn. In elk geval zou het impliceren dat alle diensten over het personeel beschikken, kwantitatief en kwalitatief, dat nodig is om de gestelde taken te verrichten. Hoewel dit suggereert dat de omgevingsdiensten aan de kwaliteitscriteria voldoen, hoorde de commissie dit niet terug uit het veld. De commissie heeft veel onderbouwde voorbeelden gezien dat deskundigheid tekortschiet, net als de capaciteit om te handhaven.

Om meer inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot robuustheid, heeft de commissie gekeken naar enkele kenmerken van de omgevingsdiensten die de robuustheid (mede)bepalen, te weten:

1. financiële draagkracht;
2. het aantal bedrijven dat binnen de grenzen van de omgevingsdienst valt;
3. de kritische massa (fte en kwaliteit) van de omgevingsdienst.

Deze kenmerken worden achtereenvolgens besproken.

[26] Commissie-Mans (2008), *De Tijd is Rijp*, p. 42 e.v.

[27] “Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Ministers, nadere regels worden gesteld over het bepaalde bij de maatregel, bedoeld in het eerste lid” (artikel 5.6, vierde lid).

[28] Berenschot (2019), Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.

[29] Ibid. p.52

3.3.2 Financiële draagkracht

Tussen omgevingsdiensten bestaan grote verschillen in de wijze van financieren.[30] Er zijn geen normen waaraan de financiering getoetst zou kunnen worden. Het merendeel van de diensten werkt output gefinancierd: per deelnemer wordt een overeenkomst gesloten over de in dat jaar te leveren productie en kosten daarvan. Uitzonderingen zijn FUMO (Fryslân), waar de bijdrage bepaald wordt aan de hand van het inrichtingenbestand; Twente, waar nog toegewerkt wordt naar outputfinanciering en nu de kosten op basis van bij de start ingebrachte taken worden omgeslagen; IJmond, met een deel op basis van output en een deel op basis van een verdeelsleutel; en Limburg-Noord, waar de kosten omgeslagen worden op basis van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten.

Het is aannemelijk dat de toenemende druk op de gemeentelijke financiën leidt tot keuzes in de af te nemen dienstverlening (bijvoorbeeld het aantal uren toezicht en handhaving). Bij enkele diensten is uit begeleidende teksten bij begroting of jaarstukken af te leiden dat dit speelt. Het is evident dat de deelnemende gemeenten kijken naar alle mogelijkheden om te bezuinigen, dus ook naar de omgevingsdiensten.

In verreweg de meeste gevallen hanteren omgevingsdiensten een percentage van de loonsom voor kennisontwikkeling (1,5 tot 4%).[31] De vraag is of deze norm adequaat is, gelet op het gegeven dat de omgevingsdienst een organisatie in ontwikkeling is in een domein dat sterk verandert en innoveert (zie hoofdstuk 4). Het versterken van de slagkracht zou wel eens veel hogere investeringen in scholing en opleiding kunnen vragen. Alternatieven die gevonden zijn, zijn bijvoorbeeld een individueel keuzebudget dat ook voor opleiding in te zetten is. De omgevingsdienst Flevoland reserveert als enige veel geld voor kennisopbouw. Flevoland heeft daardoor de capaciteit om (tegen betaling) cursussen voor andere omgevingsdiensten te verzorgen.

3.3.3 Aantal inrichtingen en personeelsbezetting

De commissie Mans had twee argumenten om te kiezen voor de schaal van de toenmalige politieregio.[32] Ten eerste was de schaal van de politieregio destijds een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de schaal waarop in de meeste gemeenten de milieutaken waren georganiseerd. Het tweede argument was het vinden van aansluiting tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van milieutaken. Door de opschaling van de politieregio's, is dit argument niet langer van toepassing.

De commissie constateert dat enkele omgevingsdiensten naar beneden zijn afgeweken van het door de commissie-Mans gewenste schaalniveau, namelijk Utrecht (met twee omgevingsdiensten binnen een veiligheidsregio), Zuid-Holland (waar West-Holland en Midden-Holland zijn opgesplitst ten opzichte van de veiligheidsregio Hollands-Midden) en Gelderland (waar dit voor specialistische taken is gecompenseerd door het 'Gelders stelsel' [33]) en Limburg-Noord, waarvan de schaal wel correspondeert met die van de veiligheidsregio, maar waarvan de opzet niet conform de bedoeling van de wet is.

Er zijn echter ook regio's waar een andere afweging is gemaakt, en juist gekozen is voor een hoger schaalniveau. Dat geldt voor Kennemerland en Zaanstreek-Waterland, waarbij een deel van de gemeenten aansluiting heeft gevonden bij de OD IJmond, en een deel (Haarlemmermeer, Zaanstad) bij de OD NZKG. Het geldt ook voor Gooi & Vechtstreek en Flevoland die gezamenlijk een meer robuuste omgevingsdienst hebben geformeerd.[34] Kortom, de huidige omvang van de omgevingsdiensten is niet te herleiden tot een inhoudelijk criterium.

---

[30] Niet voor alle Omgevingsdiensten kon uit de begroting, jaarstukken of gemeenschappelijke regeling bepaald worden wat de financieringssystematiek is.

[31] Het budget voor kennisontwikkeling bij omgevingsdiensten is niet altijd uit de begroting of jaarstukken af te leiden, hier missen voor acht diensten de gegevens.

[32] Na opschaling van de politieregio's door de vorming van de nationale politie, werd dit het niveau van de veiligheidsregio's. Het argument van samenhang met de strafrechtketen kwam daarmee te vervallen.

[33] Het Gelders Stelsel is een samenwerkingsverband, waarbij de zeven Gelderse Omgevingsdiensten met elkaar zijn verbonden. Samen hebben zij stelselafspraken gemaakt. Deze afspraken zouden een robuuste taakuitvoering moeten garanderen (conform de geldende kwaliteitscriteria) in de nabijheid van gemeenten en de provincie.

[34] In dit laatste geval is afgeweken van het advies van de commissie-Mans om de omgevingsdienst niet onder meerdere provincies te laten vallen. De commissie heeft geen signalen gekregen dat dit problemen in de uitvoering veroorzaakt.

3.3.4 Kritische massa

De omvang van de omgevingsdiensten varieert van 7 fte (netwerkorganisatie, Limburg-Noord) en 38 fte (Noord-Veluwe) tot 289 fte (Midden- en West-Brabant) en 580 fte (DCMR). Hoe groot de dienst is, hangt samen met het aantal inrichtingen en vooral met de hoeveelheid en omvang van de taken die gemeentebesturen aan de omgevingsdienst hebben overgedragen. Een maatstaf om de robuustheid van de omgevingsdienst aan te ijken, is het aantal en de variatie aan inrichtingen onder het gezag van de omgevingsdienst, in verhouding tot het aantal en de kwaliteiten van het personeel. Het lijkt logisch dat deze gegevens per omgevingsdienst beschikbaar zijn. Een registratie van inrichtingen zou bijvoorbeeld ten grondslag moeten liggen aan het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Uit de beschikbare openbare bronnen valt hier echter geen beeld van te verkrijgen.

Het is niet bekend hoeveel en wat voor soort inrichtingen onder het gezag van afzonderlijke omgevingsdiensten vallen. Slechts enkele omgevingsdiensten geven in hun verslagen aan wat het aantal bedrijven is waarop zij toezicht houden. De enige dienst die nu wordt gefinancierd op basis van het inrichtingenbestand (FUMO), en waar een accuraat inrichtingenbestand dus bijzondere waarde heeft, heeft veel moeite om dit bestand op orde te krijgen en houden: “De discussie over de actualiteit van het inrichtingenbestand blijft jaarlijks terugkomen,” noteren zij in hun begroting. Het is daardoor vrijwel onmogelijk om een vergelijking tussen omgevingsdiensten te maken, mede doordat het takenpakket van dienst tot dienst erg verschillend is. Het is al helemaal onmogelijk om te beoordelen of de omgevingsdiensten voldoende kritische massa hebben om hun taken naar behoren te vervullen. Het gevoel heerst dat een dienst met minder dan 100 fte niet voldoende kennis kan opbouwen, maar hier is geen harde onderbouwing voor. In de analyse uitgevoerd door de Gelderse omgevingsdiensten is wel aangegeven dat deze het beoogde kwaliteitsniveau alleen kunnen leveren door over en weer taken bij elkaar onder te brengen, zelfstandig kunnen zij dat niet.

3.3.5 Conclusie van de commissie

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren.

Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer omgevingsdiensten zijn dan op basis van inhoudelijke criteria nodig zou zijn. De vraag of het budget of het aantal mensen dat een dienst heeft op dit moment in verhouding staat tot de opgave van de dienst, is echter niet te beantwoorden met de nu beschikbare gegevens. Verdiepend onderzoek moet worden gedaan op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn. Een snelle en serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen is een eerste vereiste.

3.4. Delen van informatie en kennis

3.4.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de commissie-Mans was dat *“de beschikbaarheid, toegankelijkheid en analyse van data cruciaal is. Noodzakelijk is iets als een ‘omgevingsrecht-informatiesysteem’, dat door de diverse instanties wordt gebruikt en waarvan de bestanden door geautoriseerde personen kunnen worden geraadpleegd.”* De verplichting tot het delen van informatie is ook in de wet verankerd (Wabo, artikel 5:8). Er is op landelijk niveau niet voorgeschreven hóe aan deze verplichting voldaan moet worden.

De essentie van informatie-uitwisseling is dat hierdoor een informatiepositie wordt opgebouwd en patronen worden herkend. Beide zijn noodzakelijk voor succesvolle handhaving en eventuele (strafrechtelijke) vervolging.

Inspectieview Milieu is een landelijk beschikbaar systeem dat door de ILT beheerd wordt. Omgevingsdiensten betalen eenmalig aansluitkosten en jaarlijks een gebruikersvergoeding van 10.000 euro. Deelnemers aan het systeem Inspectieview Milieu worden geacht via die deelname aan de verplichting tot informatiedelen te voldoen. Elke deelnemende organisatie heeft minimaal één coördinator die door het bevoegd gezag in zijn organisatie gemachtigd wordt. De coördinator ziet toe op de juiste doelbinding van de eindgebruiker. De gegevens die aangeleverd worden, moeten voldoen aan het overeengekomen Informatiemodel; alleen op die manier kunnen gegevens van verschillende organisaties op een eenduidige manier gedeeld worden. Verder bestaan er afspraken over formats, wijze van aanlevering etc., die zijn vastgelegd in de aansluitovereenkomst.

Ook ten behoeve van kennisdeling en -ontwikkeling is informatiedeling een voorwaarde. Om goede vergunningen te kunnen maken, adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en een evenwichtige relatie te kunnen onderhouden met het bestuurlijk bevoegd gezag is het nodig om te werken aan een organisatiecultuur waarbij deskundigen elkaar versterken en uitdagen, ook over regiogrenzen heen. Gedeelde informatie is noodzakelijk om die samenwerking te faciliteren. Als meer wordt samengewerkt en ervaringen worden gedeeld, leidt dit tot meer deskundigheid en daarmee tot verbetering van de kwaliteit van en consistentie in de uitvoering van VTH-taken.

Tot slot is voor een goede samenhang tussen de bestuurs- en strafrechtketen essentieel dat het strafrecht kan voortbouwen op bestuurlijke signalen. Ook hiervoor is het systematisch verwerken en analyseren van informatie dus cruciaal.

3.4.2 Praktijk

Op een aantal plekken is informatie ten behoeve van kennisontwikkeling voor vergunningverleners en toezichthouders te vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om Kennisnet van Omgevingsdienst NL en Infomil, dat wordt beheerd door Rijkswaterstaat. Niet duidelijk is hoeveel gebruik wordt gemaakt van deze informatie. Wel is duidelijk dat Omgevingsdienst NL veel nadruk legt op landelijke kennisdeling en dat omgevingsdiensten daar ook – hoewel beperkt – budget voor hebben vrijgemaakt.

Het delen van informatie en het delen van correcte informatie lopen in de praktijk tegen allerlei problemen aan. Eerdere onderzoeken laten zien dat niet alle omgevingsdiensten aangesloten zijn op Inspectieview Milieu. De laatste analyse, van de Algemene Rekenkamer, vermeldt nog steeds zes omgevingsdiensten die niet aangesloten zijn, waaronder drie Brzo-omgevingsdiensten. Hoe deze diensten voldoen aan de verplichting tot het delen van informatie, is niet bekend.

Ondanks een halvering van de gemaakte kosten voor Inspectieview Milieu sinds 2015, zijn de gebruikersbijdragen nu niet toereikend om deze kosten te dekken. Er resteert jaarlijks een tekort van 1,2 miljoen euro dat op dit moment gedekt wordt door het ministerie van IenW. Een problematisch punt is dat sommige omgevingsdiensten gezamenlijk één aansluiting delen, wat door andere aangesloten partijen als oneerlijk wordt beschouwd In 2019 heeft de ILT een enquête uitgevoerd onder de gebruikers van Inspectieview Milieu. Hieruit kwam onder meer naar voren dat binnen de organisatie geen belemmeringen zijn voor het gebruik van Inspectieview Milieu, maar dat de onbekendheid nog groot is en het een probleem is dat andere diensten nog niet zijn aangesloten. Daardoor zien toezichthouders veelal hun eigen informatie terug. Bovendien is de aansluiting op het eigen zaaksysteem problematisch. Er moet daardoor apart ingelogd worden op Inspectieview.

Gevraagd naar andere manieren van gegevens uitwisselen dan via Inspectieview Milieu, geeft een ruime meerderheid van de organisaties aan dat zij dit inderdaad doen. Het gaat dan om uitwisseling via emailverkeer of via periodieke data-uitwisseling. De omgevingsdiensten in Oost-Nederland wisselen gegeven uit via I-GO. Eén omgevingsdienst wisselt periodiek data uit met de Veiligheidsregio Haaglanden[35]. Daarnaast wordt verwezen naar deelname aan landelijke systemen zoals het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS), het BOA registratiesysteem (BRS), Firework Lifecycle Information and Tracing System (FLITS).

In haar signaalrapportage uit 2019 concludeert de ILT: *"Door de huidige vorm van het stelsel [van gegevensuitwisseling] is het moeilijk om informatie op landelijk niveau te genereren. Hierdoor heeft de stelselverantwoordelijk bewindspersoon weinig zicht op het functioneren van het VTH-stelsel".*

Advies Algemene Rekenkamer

De commissie heeft gesproken met onderzoekers van de Algemene Rekenkamer. Deze onderzoekt (parallel aan het werk van de commissie) de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, gebaseerd op data over milieu-inspecties en milieuovertredingen. Omdat de Algemene Rekenkamer daarbij ook het delen van informatie via Inspectieview Milieu onderzocht, heeft de commissie hier geen eigen onderzoek naar gedaan. Het deelrapport van de Algemene Rekenkamer over data-uitwisseling is kort voor het verschijnen van dit advies gepubliceerd.[36] De commissie ziet dat de Algemene Rekenkamer drie clusters van problemen constateert bij Inspectieview Milieu:

- identificatie van bedrijfsvestigingen,
- niet-aangesloten toezichthouders en
- fouten in de data.

Voor een nadere beschrijving van deze problemen, verwijst de commissie naar het rapport van de Algemene Rekenkamer. De aanbevelingen die de Rekenkamer doet met betrekking tot Inspectieview Milieu zijn:

- *"de informatie uit Inspectieview bruikbaar te maken voor inzicht in het functioneren van het wettelijk VTH-stelsel, en daarmee de ILT in staat te stellen haar taak als interbestuurlijk toezichthouder beter uit te oefenen;*
- *het initiatief te nemen tot wetswijziging, zodanig dat aansluiting op Inspectieview niet een manier, maar de manier wordt om te voldoen aan de wettelijke plicht van toezichthouders om informatie uit te wisselen;*
- *de nog niet op Inspectieview aangesloten omgevingsdiensten aan te spreken op hun wettelijke plicht tot informatie delen."*

3.4.3 Conclusie van de commissie

De commissie concludeert dat de informatie-uitwisseling niet op het vereiste niveau is om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel. De commissie onderschrijft de constateringen en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Voor het effectief uitoefenen van toezicht is het delen van correcte informatie door de omgevingsdiensten cruciaal. Dat er, jaren na de vastlegging van een wettelijke verplichting tot informatiedelen, nog steeds omgevingsdiensten zijn die niet kunnen aantonen hoe zij daaraan gevolg geven, is niet acceptabel. Daarbij is het opbouwen van *correcte* informatie cruciaal voor de professionaliteit van en kennisdeling tussen omgevingsdiensten en voor aansluiting tussen de bestuurs- en strafrechtketen.

[35] Maar één omgevingsdienst (vanuit de respondenten van de enquête) wisselt structureel gegevens uit met de veiligheidsregio, terwijl Inspectieview hiervoor primair is bedoeld. Zie Wabo art. 5.8.

[36] Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem.*

3.5. Interbestuurlijk toezicht

3.5.1 Inleiding

Het interbestuurlijk toezicht (IBT) op VTH is niet los te zien van ontwikkelingen op het gebied van IBT in het algemeen. Daarom start deze paragraaf met een toelichting op het wettelijk kader en de ontwikkeling daarvan, om vervolgens in te zoomen op het IBT in het VTH-stelsel.

3.5.2 Wet RGT

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (wet RGT) in werking getreden. De wet RGT wijzigde tal van bestaande wetten, met voorop de Gemeentewet. De wet vertaalt de twee centrale ideeën van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen in wettelijke regels. Uitgangspunten waarop de wet RGT is gebaseerd, zijn:

- dat de invloeduitoefening door het Rijk op de uitvoering van medebewindstaken primair uitgaat van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders vooraf en dus niet via toezicht achteraf,

- dat het toezicht op de gemeenten primair bij de provincie ligt en het toezicht op provincies bij het Rijk. Als provincies expertise missen, laat de wet nog wel toe dat in dat geval het Rijk het toezicht uitoefent op de gemeente.

Het uitgangspunt dat alleen generiek 'repressief' toezicht acceptabel is (ingrijpen achteraf, door *vernietiging* van besluiten en door *indeplaatsstelling* bij taakverwaarlozing) leidde ertoe dat de nog bestaande vormen van specifiek toezicht uit allerlei specifieke sectorwetten moesten worden geschrapt. Het nabijheidsbeginsel betekende dat vormen van toezicht van het Rijk op de gemeenten geëlimineerd moesten worden, en dat het provinciaal bestuur de enige toezichthouder op de gemeente zou worden voor het toezicht op de bij wet opgedragen taken. Een belangrijk deel van de wet RGT bevat de regelingen voor het vernieuwde interbestuurlijk toezicht: bepalingen over interventie, oordeelsvorming en informatieverwerving.

Interventie-instrumenten

De wettelijke interventie-instrumenten zijn schorsing en vernietiging, en indeplaatsstelling. Bij indeplaatsstelling neemt het toezichthoudend gezag, als sprake is van taakverwaarlozing, dan een besluit, verricht een handeling of brengt iets tot stand in de plaats van het gemeentebestuur.

Het spiegelbeeld is schorsing en vernietiging: als een besluit van het gemeentebestuur in strijd met het recht of algemeen belang is, kan het toezichthoudend gezag dat besluit bij de Kroon voordragen voor vernietiging. Deze toezichtstaak is niet vrijblijvend. De wetgever legt de toezichthouder de verplichting op om op te treden als bepaalde omstandigheden zich voordoen. Neem als voorbeeld artikel 124 lid 1 Gemeentewet (verkort): "Wanneer de raad of het college een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt, dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht (…) besluiten gedeputeerde staten (..) daarin namens de raad of het college (…)". Het gaat dus niet om een kan-bepaling maar om een dwingende reactie.

Zowel de indeplaatsstelling als de schorsing en vernietiging kunnen alleen worden toegepast in individuele gevallen[37]. Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit zes stappen: van signaleren tot en met het definitief toepassen van het instrument. De wet verplicht de toepassing van de interventieladder, voordat de toezichthouder kan overgaan tot indeplaatsstelling of schorsing en vernietiging.

[37] Er blijkt een generiek werkende interventie te zijn bij systematische grove taakverwaarlozing, maar deze is sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw niet toegepast.

Oordeelsvorming

De (provinciale) toezichthouder moet zich een oordeel vormen over de wijze waarop de gemeenten en waterschappen hun wettelijke taken uitoefenen. Volgens de wet dient de toezichthouder te beoordelen of het onder toezicht staande bestuur alle bij wet gevorderde beslissingen naar behoren neemt, of het tijdig en naar behoren gevorderde handelingen verricht en of tijdig en naar behoren gevorderde resultaten tot stand brengt.

Informatieverwerving

Het stelsel kent twee vormen van toezichtsinformatie: *systematische* toezichtsinformatie en *incidentele* toezichtsinformatie. De Gemeentewet bevat een in een Amvb verder uitgewerkte regeling over de wijze waarop de toezichthouder aan *systematische* informatie komt. De colleges van B&W verstrekken systematische toezichtsinformatie over hun functioneren aan het verantwoordelijke college van GS. Volgens de wet dient de regelmaat (één of meermalen per jaar) en de omvang (de inhoud van de te verschaffen informatie) vooraf te worden bepaald. Het provinciaal bestuur kan het “wat, hoe en wanneer” van de te verstrekken toezichtsinformatie in een provinciale verordening verplichtend vastleggen.

Een tweede vorm van informatie is te kenschetsen als *incidenteel*. Een brief van een burger, een signaal of een incident kan voor de toezichthouder aanleiding zijn om informatie op te vragen bij een gemeente, bijvoorbeeld op grond van artikel 118 Gemeentewet (‘bericht en raad’). Het kan daarbij gaan om ‘misstanden’ die zouden kunnen leiden tot *schorsing en vernietiging* dan wel tot *indeplaatsstelling*. Het Handboek Wet revitalisering generiek toezicht (opgesteld door BZK, IPO en VNG gezamenlijk) formuleert het als volgt: “Uiteraard zal er eerst informatie beschikbaar moeten zijn waaruit blijkt dat er sprake is van een mogelijke misstand. Dat kan door eigen onderzoek en informatievergaring (risicoanalyse), door de toezichthouder of door signalen uit de media, of door personen en bedrijven.

Kortom, op enigerlei wijze moet een “piepsysteem” in werking treden. Het is aan de toezichthouder om een zo effectief mogelijk piepsysteem in te richten. (…) Na deze signalering dient de toezichthouder te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is of dat er reden is om nadere informatie op te vragen bij het betrokken bestuursorgaan (…) Als tijdige en adequate informatie uitblijft, kunnen ambtenaren van de toezichthouder zelf informatie verkrijgen door inzage in archieven en documenten.”

3.5.3 Praktijk

Horizontaal toezicht

Al in 2017 meldden Pro Facto/Rug[38] en Berenschot[39] dat het horizontale toezicht vrijwel afwezig is als het gaat om de wijze waarop B&W zich van hun VTH-taken kwijten, al dan niet gebruikmakend van de Omgevingsdienst. Een steekproefonderzoek uitgevoerd ten behoeve van deze commissie bevestigde dit beeld. Van de onderzochte gemeenten (minimaal één per Omgevingsdienst) kon maar bij twee gemeenten een inhoudelijke bespreking van het VTH-beleid gevonden worden in de afgelopen drie jaar. De rapportage over de uitvoering van het VTH-beleid, die veelal jaarlijks opgesteld wordt, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen, bij een kwart niet, en bij het resterende kwart was de informatie niet eenduidig. Dit leidt volgens de commissie tot een bevestiging van de situatie die Berenschot in 2017 vond: het ontbreekt aan horizontaal toezicht op de omgevingsdiensten.

[38] Pro-facto (2017), Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.
[39] Berenschot (2017), Evaluatie wet VTH.

Provinciaal IBT

Het verticale toezicht, door de provincies op de gemeenten en door het Rijk op de provincies, vult dit gat niet op. Het ontbreken van horizontaal toezicht leidt niet tot aanscherping of verdieping van het verticale toezicht. Het provinciale IBT beperkt zich in de praktijk tot zes of zeven onderwerpen. VTH is één van die onderwerpen. De algemene gang van zaken bij het VTH- toezicht is als volgt: jaarlijks vraagt het provinciaal bestuur aan de gemeentebesturen 'systematische informatie' over enkele VTH-onderwerpen:

- is (overeenkomstig de wettelijke verplichting) het beleids- en uitvoeringsplan vastgesteld?
- is het uitvoeringsprogramma vastgesteld?
- is er een evaluatie van de uitvoering beschikbaar?

Meldt het gemeentebestuur dat deze stukken zijn vastgesteld, dan is het toezicht voor dat jaar afgerond. Kan het gemeentebestuur de wettelijk verplichte documenten niet laten zien, dan krijgt het een aanmaning. De meeste provincies volstaan met een summiere rapportage over de staat van het VTH-stelsel. Als een gemeente het papierwerk op orde heeft, wordt al snel geconcludeerd dat er sprake is van 'adequaat handelen'. Het gaat daarbij dus vooral om de vraag of zaken juridisch geregeld zijn. De vraag naar het 'hoe' of 'waarom' blijft achterwege. Geconstateerde gebreken kunnen ook lang voortbestaan, de commissie trof gemeenten aan die nog steeds, jaren na de inwerkingtreding van de wet VTH, geen lokale kwaliteitsverordening hebben vastgesteld.

Enkele provincies vullen deze systematische gegevensverzameling aan met eigen onderzoek, onder de naam themagericht onderzoek of *reality check*. Een voorbeeld daarvan is het onderzoek in de provincie Noord-Brabant naar 'Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen' (2017).[40] Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de uitvoering van VTH-taken in tien van de 15 onderzochte gemeenten niet op orde was, met aanmerkelijke milieu- en economische consequenties.

Overigens is op ambtelijk niveau sprake van meer frequente (inhoudelijke) contacten over de dagelijkse gang van zaken en individuele casussen en over ontwikkelingen die impact hebben op de omgevingsdienst. Vooral in de 'gouden driehoek' van ruimtelijke ordening, bouwen en milieu hebben omgevingsdiensten, gemeenten en provincies veel contact. Hoewel dit niet binnen het formele IBT valt, is de interactie tussen de verschillende betrokkenen bij omgevingsdiensten, gemeenten en provincies, van groot belang.

De provinciale besturen houden geen toezicht op de omgevingsdiensten. Hoewel dat af en toe wel een onderwerp van discussie is, is men daar nooit toe over gegaan, en wel om twee redenen. De eerste reden is dat de provincie zelf deel uitmaakt van de omgevingsdienst, in de gemeenschappelijke regeling. Toezicht uitoefenen op de omgevingsdienst is dan in feite toezicht op zichzelf. De tweede reden is dat het IBT – zoals in de Gemeentewet geregeld – zich richt op besluiten en handelingen van het gemeentebestuur, niet op de voorbereiding van die besluiten. Het bevoegd gezag staat onder interbestuurlijk toezicht, niet de uitvoeringsorganisatie.

De marginale invulling van het interbestuurlijk toezicht op de gemeentelijke uitvoering van de wettelijke VTH-taken is mede ingegeven door de gedachte dat het IBT eigenlijk een tweedelijnsvoorziening is; de primaire controle van B&W zou plaatsvinden in wat genoemd wordt de horizontale verantwoording van het college aan de gemeenteraad. In deze gedachtegang is de raad niet zozeer een van de drie bestuursorganen van de gemeente als wel een soort interne toezichthouder die controleert of het college zich aan de wet houdt. Deze gedachtegang kan op basis van het voorgaande worden beschouwd als een bestuurlijke fictie: onderzoek na onderzoek, ook door de commissie, laat zien dat gemeenteraden deze functie niet vervullen.

[40] Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen.*

Interbestuurlijk toezicht door de ILT

De minister houdt, in de vorm van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), toezicht op de uitvoering van een aantal taken door provincies en gemeenten. In dit toezicht op bestuursorganen gaat de ILT na of de provincies en gemeenten voldoende rekening houden met door het Rijk vastgestelde wet- en regelgeving en beleid. Wat het toezicht op de provinciale besturen betreft, gaat het om milieutaken waarvan de uitvoering aan de provincies is opgedragen in medebewind. Het toezicht op de gemeenten gaat om enkele specifieke taken die de gemeente uitvoert: de uitvoering van de Havenbeveiligingswet, de routering van gevaarlijke stoffen over de weg (op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen) en de Wet Basisregistratie adressen en gebouwen.

Het toezicht op de provinciale besturen is met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht geregeld in art. 120 e.v. van de Provinciewet. Het systeem en de betreffende bepalingen zijn een kopie van de IBT-bepalingen in de Gemeentewet. De uitoefening van het Rijkstoezicht gebeurt met dezelfde mate van terughoudendheid als het provinciale interbestuurlijke toezicht. Bij het toezicht op de provincie ligt de nadruk op de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij de meest risicovolle bedrijven betreft dat vergunningverlening waarvoor GS bevoegd gezag is.

Informatieverwerving vindt in hoofdzaak plaats vanuit openbare bronnen; gegevens die al bij de inspectie aanwezig zijn en uit bilaterale overleggen. Alleen als daar een directe aanleiding voor is, vraagt de ILT informatie bij de provincie of gemeente op. Interventies bij provinciale besturen zijn in de praktijk schaars en terughoudend. Tien tot vijftien keer per jaar is op ambtelijk niveau contact met provincies. Een enkele keer concludeert de ILT[41] dat sprake is van taakverwaarlozing, met als uiteindelijke remedie indeplaatsstelling[42].

De ILT voert daarnaast binnen haar toezichttaken jaarlijks een risicoanalyse uit.[43] Zo bepaalt zij waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. Deze ILT-brede risicoanalyse (IBRA) geeft in euro's de potentiële schade weer van de maatschappelijke risico's waarbij de ILT een taak heeft. Door deze risico's in euro's uit te drukken, kan de ILT ze onderling vergelijken. Voor de ILT is de IBRA daarmee een belangrijke factor bij de keuze waar zij haar capaciteit inzet.

De ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag geven. Het gaat dan om vergunningverlening voor Brzo-inrichtingen en RIE 4 inrichtingen (circa 800 grote milieubelastende bedrijven in totaal). Indien het advies niet wordt overgenomen, kan de inspecteur op eigen gezag bezwaar en/of beroep instellen. Deze constructie is geen IBT in de eigenlijke zin van het woord. Harde gegevens over het gebruik hiervan zijn niet beschikbaar.[44]

3.5.4 Conclusie van de commissie

De conclusie is dat de besturen van provincies en gemeenten de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances. In de praktijk hoeven B&W en GS nauwelijks verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij deze medebewindstaak uitvoeren.

[41] Ministerie van IenW (2019). Evaluatie Inspectieview.
[42] De sanering van het Zeeuwse bedrijf Thermphos is daarvan een voorbeeld.
[43] Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), signaalrapportage VTH-stelsel.
[44] ILT (2020), ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.

3.6. Governance & stelselverantwoordelijkheid

3.6.1 Inleiding

In de paragrafen hiervoor is aangetoond wat de effecten zijn van lokale autonomie en de huidige financieringssystematiek voor het VTH-stelsel. Naast de hiervoor genoemde aspecten, verdient ook de governance van het stelsel een nadere beschouwing. De governance kan condities creëren voor beter functioneren of deze juist belemmeren. Een uniforme opdracht op het niveau van de omgevingsdienst, eenheid in uitvoering, eenheid in beleid en eenheid in mandaat zijn daarbij voorwaarden.

3.6.2 Bestuursvorm

De huidige governance van de omgevingsdiensten is een vorm van verlengd lokaal en regionaal bestuur in de vorm van een publiekrechtelijke samenwerking met een openbaar lichaam volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen.[45] Omgevingsdiensten hebben een bestuur van provincies en gemeenten samen. Dit bestuur stuurt vooral op financiën en niet primair op de inhoudelijke prestaties van de omgevingsdienst. Dat is ook niet goed mogelijk, omdat afgesproken takenpakketten, mandaat en kwaliteitsverordeningen per bevoegd gezag (kunnen) verschillen. De huidige governance leidt ertoe dat de toezicht- en handhavingsstrategie een optelsom is van lokale prioriteiten en wensen, in plaats van dat lokale prioriteiten een afgeleide zijn van een regionale handhavingsstrategie, die in samenspraak tussen gemeenten en met betrokkenheid van gemeenteraden tot stand moet komen.

3.6.3 De stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon

De staatssecretaris heeft de commissie gevraagd om een oordeel en een advies over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het VTH-stelsel. In verband daarmee heeft zij uitdrukkelijk de vraag gesteld of deze rolverdeling “voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.”

De beantwoording van deze vraag begint bij het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Centraal in dit leerstuk staat het adagium “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”. Onlangs heeft de Raad van State in een advies over dit onderwerp bevestigd dat dit geldend staatsrecht is.[46] “*Algemeen wordt daarom aangenomen dat een minister alleen verantwoordelijk kan worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid”*, aldus de Raad van State.

Nu is de rol van het Rijk op het terrein van het omgevingsrecht in het algemeen en VTH in het bijzonder door allerlei ontwikkelingen steeds verder gereduceerd. De betreffende bewindspersonen hebben weinig bevoegdheden om zich in te laten met de toepassing en handhaving van het milieurecht. De meest concrete bevoegdheid is nog de mogelijkheid voor de ILT om te adviseren over vergunningen voor Brzo-inrichtingen. De inspecteur oefent deze bevoegdheid uit onder de verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon.[47] Een andere, meer algemene bevoegdheid staat in de Provinciewet.[48] Het gaat om de bevoegdheid van de minister om in de plaats te treden van een provinciaal bestuursorgaan, een onderdeel van het interbestuurlijk toezicht.

---

[45] Een aantal omgevingsdiensten had in eerste instantie die juridische status niet en had de vorm van netwerksamenwerking tussen overheden. De minister heeft dat als te licht beoordeeld en daarom een als vorm van gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam verplicht gesteld.

[46] Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid.*

[47] Tot het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid behoort ook de op artikel 44 Grondwet gebaseerde regel dat ambtenaren ondergeschikt zijn aan hun minister. Dat geldt ook als een ambtenaar een aan zijn ambt geattribueerde bevoegdheid uitoefent. Zie Raad van State 2020, par. 2.6.

[48] *“Wanneer provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren nemen, dan wel een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verrichten, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengen, besluit Onze Minister wie het aangaat daarin namens provinciale staten, gedeputeerde staten of de Commissaris van de Koning te voorzien ten laste van de provincie”.*

Een tweede onderdeel daarvan is de aan de minister toekomende bevoegdheid om een besluit van een provinciaal bestuursorgaan voor te dragen voor schorsing en vernietiging.[49] De bewindspersoon beschikt dus over de bevoegdheid om corrigerend op te treden als het provinciaal bestuur zijn VTH-taken niet naar behoren uitvoert. De bewindspersoon is daarmee verantwoordelijk voor de aanwending van die bevoegdheid. Zoals eerder opgemerkt: het interbestuurlijk toezicht wordt, ook door de bewindspersoon belast met het milieubeleid, met een grote mate van terughoudendheid uitgeoefend. De Raad van State bespreekt in zijn advies het concept 'stelselverantwoordelijkheid': het denkbeeld dat een minister aanspreekbaar moet zijn op de werking van een (wettelijk) stelsel als geheel, ook als die bewindspersoon geen relevante bevoegdheid bezit. De Raad betoogt dat stelselverantwoordelijkheid geen onderdeel uitmaakt van het geldend staatsrecht en, voor zover er betekenis aan toegekend kan worden, veelal oplost in de inlichtingenplicht van de bewindspersoon (artikel 68 Grondwet). Niettemin heeft het concept veel opgang gemaakt in het politieke discours. De Raad verklaart dat als volgt: *"Het terrein dat door uitplaatsing van taken en bevoegdheden verloren is gegaan wordt soms impliciet geprobeerd terug te winnen door gebruik van de hiervoor reeds aangestipte 'systeemverantwoordelijkheid' of 'stelselverantwoordelijkheid'."*

In de praktijk wordt de 'stelselverantwoordelijkheid' vaak gebruikt om naar aanleiding van een incident de minister onder druk te zetten iets te doen wat op gespannen voet staat met de geldende bevoegdheden, afspraken en rolverdelingen die de wetgever zelf eerder – soms in het zeer recente verleden – heeft geaccordeerd".[50] De Raad voegt daar nog aan toe: *"Gebruik van 'stelselverantwoordelijkheid' leidt bovendien gemakkelijk tot een te ruime uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook tot overspannen verwachtingen van wat de overheid kan en mag. Dat tast de rechtszekerheid aan en draagt niet bij aan het beeld van een betrouwbare overheid. Daarmee wordt het tegenovergestelde bereikt van wat sommigen met de stelselverantwoordelijkheid beogen. In plaats van dat de ministeriële verantwoordelijkheid wordt versterkt, leidt zij eerder tot verwarring en overspannen verwachtingen."*

3.6.4 Conclusie van de commissie

De huidige governance op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen is een lastige vorm. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst en de sturing op kwaliteit en professionaliteit zijn gediend met een bestuur dat niet ook als opdrachtgever een ander belang heeft. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermengingen door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor worden beperkt. De commissie constateert dat de benodigde professionele distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH-taken wordt belemmerd.

De commissie heeft in haar analyse van de governance gekeken naar alternatieven. Daarbij kwamen verschillende mogelijke organisatievormen op, zoals het zelfstandig bestuursorgaan en de Rijksdienst. Deze boden echter geen significante voordelen ten opzichte van de huidige vorm. Wel vindt de commissie het nodig om tekortkomingen in de governance op te heffen door veranderingen in het stelsel door te voeren.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie de gedachtegang van de Raad van State in deze ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Er is in de vraagstelling die aan de commissie is voorgelegd, niet gerept van "beïnvloedingsmogelijkheden" van de bewindspersoon maar van een "regierol" van het Rijk. Ook daarvoor geldt dat zonder duidelijke bevoegdheden een regierol van een bewindspersoon weinig meer inhoudt dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

[49] Provinciewet, hoofdstuk XVIII.

[50] Raad van State (2020), Ministeriële verantwoordelijkheid, p. 44/45.

4 TOEKOMST-BESTENDIGHEID

4.1. Inleiding

Rondom het VTH-stelsel speelt een aantal ontwikkelingen op de korte en langere termijn. In het rapport van Berenschot uit 2019 wordt een schets gegeven van een aantal trends en ontwikkelingen die spelen in de context van het stelsel. Het gaat dan om: demografie (vergrijzing), economie (krapte arbeidsmarkt, bezuinigingen), sociaal-cultureel (gezondheid, zero tolerance), technologie (digitalisering, cybersecurity), ecologie (energietransitie, ZZS, circulaire economie) en politiek-juridisch (Omgevingswet). Deze ontwikkelingen hebben invloed op het VTH-stelsel en de uitvoering ervan.

De commissie heeft in het kader van de vraag wat een toekomstbestendig stelsel nodig heeft vooral gekeken naar de impact die een aantal ontwikkelingen heeft. In het bijzonder naar de Omgevingswet, en ook naar economie (financiële situatie omgevingsdiensten) en naar ecologie, te weten de invloed van het streven naar een circulaire economie. Enkele andere trends die Berenschot identificeerde komen aan bod bij het oordeel dat de commissie in eerdere hoofdstukken geeft over de kennisbasis van de omgevingsdiensten.

De Brzo-omgevingsdiensten komen sporadisch aan bod in dit rapport. Reden hiervoor is dat de commissie van mening is dat de verdere ontwikkeling van deze diensten is opgepakt. Bij de andere omgevingsdiensten is dit nog niet het geval. Sinds 2001 werken verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 heeft het samenwerkingsprogramma de naam Brzo+. In 2021 wordt een convenant ondertekend waarbij afspraken worden gemaakt die betrekking hebben op de taken van Brzo+, waaronder het verbeteren van de verbinding tussen beleid en uitvoering, de governance en de financiering.

4.2. Omgevingswet

De meest ingrijpende ontwikkeling op korte termijn is het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Deze is op dit moment voorzien voor 1 januari 2022, al kan deze datum nog wijzigen, afhankelijk van de discussie in de Eerste Kamer. De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten en regelingen voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De commissie heeft gekeken of het VTH-stelsel functioneert onder de Omgevingswet en of wellicht een verschuiving van rollen plaatsvindt. Het advies van de commissie geldt nog steeds -en des te meer- wanneer de Omgevingswet in werking is getreden.

4.2.1 Omgevingsdiensten en de Omgevingswet

De vraag is of de ingrijpende stelselwijziging gevolgen heeft of zou moeten hebben voor het werk van de omgevingsdiensten. Het idee achter de wet was om het voor de omgevingsdiensten belangrijke hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht zo beleidsneutraal mogelijk over te nemen in de Omgevingswet, zij het dat een aantal aanpassingen onvermijdelijk was. De commissie begrijpt dat hierover een uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden omdat het begrip inrichting werd losgelaten en naar (milieubelastende) activiteit wordt gekeken.

Onder de Omgevingswet 'verhuist' een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt met het Invoeringsbesluit Omgevingswet dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen. Dit heet de 'bruidsschat'. Bij de activiteiten die onder de Omgevingswet van rijksregels naar lokale regels verhuizen, gaat het vooral om lokale vraagstukken. Denk aan geur, geluid of lozingen vanuit huishoudens. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen bruidsschatbepalingen van het omgevingsplan en de waterschapsverordening wijzigen en laten vervallen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2029 de tijd om de bestemmingsplannen om te zetten in omgevingsplannen. De omgevingsvisies van gemeenten moeten op 1 januari 2024 gereed zijn. Voor de provincies en het Rijk geldt dat zij hun omgevingsvisie gereed moeten hebben op 1 januari 2022.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet veranderen de wettelijke kaders waarbinnen partijen opereren. Bevoegde gezagen zullen meer gebiedsgericht beleid ontwikkelen en krijgen meer beleidsvrijheid. De Omgevingswet vraagt dat meer wordt gekeken naar wat het bevoegd gezag mogelijk wilt maken, wat de risico's zijn en hoe daarvoor oplossingen worden gevonden. Het bevoegd gezag kan daarbij gemotiveerd afwijken van zijn eigen omgevingsplan.

4.2.2 Praktische gevolgen voor de werkwijze

De Omgevingswet heeft ook gevolgen voor de werkwijze van omgevingsdiensten. Ten eerste een praktische consequentie: meer activiteiten zullen onder algemene regels vallen. Dit betekent dat minder vergunningen afgegeven hoeven te worden, waardoor een verschuiving van vergunningplicht ('de voorkant') naar toezicht en handhaving ('de achterkant') plaatsvindt. Onder de Omgevingswet bestaan zowel activiteiten die vallen onder algemene regels als activiteiten die vergunningplichtig zijn. Vergunningplichtig of niet staat los van Brzo, al vallen de (activiteiten van) grote bedrijven vaker onder een vergunningplicht dan de kleine. Alle complexe bedrijven (afdeling 3.3 Bal) zijn sowieso vergunningplichtig en dat betreft zowel Brzo-bedrijven als niet Brzo-bedrijven.

Ten tweede kunnen gemeenten zelf algemene regels opnemen in het omgevingsplan. In het omgevingsplan kunnen maximumnormen worden opgenomen voor een aantal vormen van milieubelasting. Voor emissies naar lucht, bodem, geluid, trilling en geur vanuit de veehouderij gelden in de wet opgenomen 'kwantitatieve instructieregels' waarvan het bevoegd gezag in het omgevingsplan binnen een gegeven bandbreedte kan afwijken. Voor andere vormen van (lichte) milieubelasting is de gemeentelijke regelruimte geheel vrij. Vanuit het bedrijfsleven is richting de commissie de zorg geuit dat hierdoor ook verschillen kunnen ontstaan: per gemeente kan aan dezelfde activiteit een ander afwegingskader verbonden zijn. Dit kan, zeker bij complexere activiteiten, meespelen bij beslissingen waar een nieuwe activiteit uitgevoerd gaat worden.

De commissie voorziet dat hieruit een verandering in de positie van de omgevingsdienst zal voortvloeien. Onder de Omgevingswet zal de uitvoering van VTH immers ook de normen uit het omgevingsplan omvatten. De omgevingsdienst moet om die reden betrokken zijn bij de opstelling van de milieunormen in het omgevingsplan.

De minst vergaande vorm van betrokkenheid is een uitvoeringstoets: bij de voorbereiding van het omgevingsplan adviseert de omgevingsdienst over de uitvoerbaarheid van vergunningverlening en het toezicht en handhaving uit de in het omgevingsplan op te nemen milieunormen. Een tweede mogelijke vorm van betrokkenheid houdt in dat de omgevingsdienst het gemeentebestuur adviseert bij de opstelling van het omgevingsplan, in ieder geval het milieudeel van het plan. De expertise van omgevingsdiensten wordt dan ten volle benut bij het opstellen van omgevingsplannen. Een dergelijke betrokkenheid betekent dat de omgevingsdienst zich niet alleen met de toepassing maar ook met het opstellen van milieuregels bezighoudt.

4.2.3 Conclusies commissie

De commissie concludeert dat het basistakenpakket zoals opgenomen onder Omgevingswet niet wezenlijk afwijkt van het op dit moment geldende basistakenpakket. Wel is een gevolg voor het werk van omgevingsdiensten te verwachten: de uit te voeren taken worden complexer en omdat meer activiteiten met algemene regels worden gereguleerd zullen minder vergunningen worden afgegeven. De beoordeling van meldingen en toezicht en handhaving van algemene regels zullen daarentegen toenemen. De positie van de omgevingsdienst in termen van het basistakenpakket verandert hiermee niet, het werk wel.

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering is een belangrijke stap in het opstellen van omgevingsplannen. De ‘uitvoering’ moet hierbij een gelijkwaardige partner voor ‘het beleid’ zijn. Het gaat hierbij om de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten regionaal worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

4.3. Toekomst vergunningverlening

Als één van de onderdelen van een toekomstbestendig VTH-stelsel heeft de commissie ook gekeken naar een nieuwe vorm van vergunningverlening. Al enige tijd kan door overheden gebruik worden gemaakt van koepelvergunningen voor meerdere bedrijven, waarbij één rechtspersoon als vergunninghouder optreedt. Hiermee is op een aantal plekken in het land positieve ervaring opgedaan. In de Omgevingswet blijft daarom de mogelijkheid bestaan om een koepelvergunning te gebruiken. De commissie meent dat door het beperkte gebruik van de koepelvergunning het nu niet mogelijk is om conclusies te trekken over het functioneren hiervan in de praktijk. Het gebruik van een koepelvergunning voor bedrijfsterreinen met complexe industrie vereist in ieder geval een adequaat kennisniveau en specialisme van de vergunningverlener en toezichthouders. Dit is overigens niet anders dan als deze bedrijven individueel een vergunning zouden aanvragen.

De commissie heeft ook gekeken naar vernieuwende bedrijfsconcepten die in het kader van een meer circulair werkend economisch systeem invloed kunnen hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een voorbeeld hiervan is de Green Deal Chemical Leasing. In dit bedrijfsconcept wordt het traditionele systeem van verkoop van grondstoffen aan een bedrijf vervangen door het leveren van een functionele toepassing, waarbij de leverende partij het eventueel ontstane afval weer terugneemt voor recycling of hernieuwd gebruik. De impact hiervan op het VTH-stelsel is vooralsnog niet duidelijk. De eerste evaluatie van dit concept laat zien dat vooral van belang is dat de wetgever duidelijkheid geeft over wat nu als afval gezien moet worden.[51]

[51] EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals.*

4.3.1 Samenwerken op onderwerpen m.b.t. circulaire economie

Het bevoegde gezag denkt vaak vooral in risico's en gevaren, bedrijven zien kansen voor reststromen. Bedrijven zijn hiermee aan de slag met het doel: Nederland volledig circulair in 2050.[52] Het uitgangspunt voor iedereen moet zijn dat circulair gebruik van stoffen veilig en verantwoord gebeurt. In de toekomst zal de situatie zich vaker voordoen dat omgevingsdiensten pilots moeten toestaan, waarbij bijvoorbeeld een circulaire grondstof wordt vergund terwijl een andere parameter in procesvoering daardoor slechter scoort.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers bij omgevingsdiensten en ILT bekijken een casus vanuit hun perspectief. Zij werken in opdracht van een gemeente, provincie of het Rijk. Het bevoegd gezag heeft uiteindelijk de zeggenschap. Onwenselijke verschillen kunnen ontstaan door de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met mogelijke risico's. Er zullen integrale afwegingen gemaakt moeten worden om duurzame projecten van de grond te krijgen. Dit moet transparant gebeuren, waarbij -ook voor raden en staten- zichtbaar is als het bevoegd gezag afwijkt van adviezen of besluiten (afhankelijk van het mandaat) van de omgevingsdienst. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit een hoog kennis- en deskundigheidsniveau vraagt en afstemming tussen de verschillende vergunningverleners. Bedrijven vinden dat het stelsel op dit punt onvoldoende garanties biedt. Ook benoemen zij dat de kwaliteit van de omgevingsdiensten tekortschiet om mee inhoud te geven aan deze ontwikkelingen, een uitzondering daargelaten.

Vergunningverlener en toezichthouder hebben elk hun eigen rol, maar moeten wel van elkaar weten wat is afgesproken en welke wetsinterpretatie wordt gehanteerd. Duidelijkheid en consistentie van beleid zijn hierbij onontbeerlijk. Wederzijds begrip tussen overheid en bedrijven, over hun houding ten opzichte van reststromen om interpretatieverschillen te kunnen duiden, helpt om risico's voldoende in beeld te brengen en comfort te geven bij beide partijen. Samenwerken vanaf het begin door vergunningverleners, toezichthouders en handhavers en het bedrijf door de casus samen door te spreken en vooraf ieders rol goed en duidelijk te definiëren is nodig.

Deze ontwikkelingen vragen van betrokken partijen tijd, aandacht en een oplossingsgerichte houding om nieuwe ontwikkelingen goed op te pakken. Het is zonder meer van belang dat het kennisniveau van vergunningverleners en toezichthouders voldoende is om hiermee om te kunnen gaan. Dit vereist continue aandacht voor de kwaliteit van instromend personeel en her- en bijscholing van al in dienst zijnde medewerkers.

Dit komt tot uiting in het feit dat bedrijven de kwaliteit van de meeste omgevingsdiensten op dit punt als onvoldoende beoordelen. De omgevingsdiensten signaleren ook zelf deze tekortkoming en wijten deze in belangrijke mate aan de financieringssystematiek en de beperkte beschikbare budgetten voor kennis- en deskundigheidsontwikkeling.

4.3.2 Conclusie commissie

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden.

[52] Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie.*

5 OORDEEL OVER HET STELSEL

5.1. Inleiding

Op basis van de conclusies in de voorgaande hoofdstukken komt de commissie tot een oordeel over het stelstel. Dat doet zij aan de hand van de fundamentele kenmerken van het stelsel. De commissie komt tot het oordeel dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit. De sinds de commissie-Mans gemaakte verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht leveren onvoldoende resultaat op. Deze hebben geen einde kunnen maken aan de fragmentatie en vrijblijvendheid in de toepassing en in de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het belangrijkste gevolg daarvan is dat de omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen. De commissie is van oordeel dat het stelsel op een aantal punten simpelweg tekortschiet. Daarom is het stelsel niet maximaal effectief en slagvaardig. De belangrijkste oorzaken die de commissie ziet, zijn de volgende:

- Onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak, is te veel ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag.

- Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:
  - een te kleine schaal van een aantal diensten,
  - negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
  - te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt.
  - Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen.

- Het interbestuurlijk toezicht op een behoorlijke en rechtmatige uitvoering van medebewindstaken zoals VTH is over de gehele linie zwak ontwikkeld; de meest in het oog springende lacune is het geheel ontbreken van (extern) toezicht op het functioneren van de omgevingsdiensten: het toezichtsgat. Het interbestuurlijk toezicht functioneert onvoldoende om de noodzakelijke checks en balances te garanderen.

- Regie door het Rijk ontbreekt, stelselverantwoordelijk-heid door de bewindspersoon is in de huidige vorm een fictie.

Hierna volgt een toelichting op deze beoordeling.

5.2. Uitvoering niet op afstand van politiek-bestuurlijk gezag

Zoals toegelicht in hoofstuk 3, concludeert de commissie dat het principe van onafhankelijkheid, en dus van rechtmatige toepassing van algemene regels op concrete gevallen, voorrang dient te krijgen boven het principe van nabijheid bij het bevoegd gezag. De keuze voor onafhankelijkheid hoeft niet te betekenen dat omgevingsdiensten geen oog zullen hebben voor de lokale context binnen een gemeente. Betrokkenheid is namelijk wel van belang voor het goed kennen van de context van instellingen waarop omgevingsdiensten toezicht houden. Hiervoor is nabijheid niet essentieel.

Onafhankelijkheid is onlosmakelijk verbonden met het verstrekte mandaat aan omgevingsdiensten. Dat mandaat schiet tekort. Daarmee prevaleert nabijheid over onafhankelijkheid. De commissie vindt dat ongewenst.

5.3. Robuustheid en kritische massa niet overal voldoende

Op basis van de bestaande rapporten en informatie is voor een aantal omgevingsdiensten duidelijk dat de kritische massa onvoldoende is om de VTH-opgave in de regio naar behoren te realiseren. Het huidige aantal van 29 omgevingsdiensten, waarvan 6 Brzo-diensten, is te hoog en geeft te weinig garanties voor de vereiste robuustheid om milieuhandhaving op een goed niveau uit te voeren.

Bij de meeste diensten wordt gewerkt met outputfinanciering en een dienstverleningsovereenkomst. Outputfinanciering heeft geen relatie met het werkaanbod, namelijk het aantal vergunningplichtige inrichtingen. Bovendien werkt outputfinanciering contraproductief voor het maken van regionale afwegingen over de inzet van capaciteit. Het is niet uit te sluiten dat de toenemende druk op gemeentelijke financiën een negatief effect zal hebben op de dienstverlening van omgevingsdiensten.

Welke minimumomvang omgevingsdiensten moeten hebben, is nu niet te bepalen. Verdiepend onderzoek op welke aspecten omgevingsdiensten versterking nodig hebben om toekomstbestendig te zijn, is vereist. Daarbij is een serieuze analyse van omvang en kwaliteit van het personeelsbestand in relatie tot aantal en variëteit in inrichtingen een eerste vereiste. De diepgang van de analyse mag echter niet ten koste gaan van de snelheid; het stelsel is gebaat bij voortvarendheid.

5.4. Informatie-uitwisseling en kennisopbouw schieten tekort

Wat betreft informatie-uitwisseling en kennisdeling onderschrijft de commissie de constateringen van de Algemene Rekenkamer. Correcte informatievoorziening is noodzakelijk voor het effectief uitoefenen van toezicht en het garanderen van aansluiting op de strafrechtketen. Daarbij gaat informatie-uitwisseling verder dan louter data tussen omgevingsdiensten uitwisselen. Het gaat namelijk ook om patroonherkenning, het delen van ervaringen en kennisontwikkeling.

5.5. Rolonzuiverheid en tekortschietend toezicht

De benodigde distantie tussen toezichthouder (provincie) en ondertoezichtgestelde (gemeente) op de VTH taken is in de ogen van de commissie in veel gevallen niet aanwezig. De commissie constateert rolonzuiverheid en belangenvermenging door het ontbreken van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden. De onafhankelijkheid van de omgevingsdienst in de uitoefening van taken kan hierdoor in het gedrang komen.

De commissie constateert dat interbestuurlijk toezicht in dit geval te typeren is als ‘minimaal toezicht’. IBT is bewust ingericht om terughoudend en selectief te zijn. Zowel de provincies als de ILT vervullen toezicht allereerst via regelmatige zelfrapportages. In de praktijk betekent dit dat besturen van provincie en gemeente de VTH-taken uitvoeren zonder een adequaat stelsel van checks & balances.

Wat betreft de stelselverantwoordelijkheid onderschrijft de commissie het standpunt van de Raad van State ten volle. Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te maken. Zonder duidelijke bevoegdheden kan een stelselverantwoordelijkheid of regierol van een bewindspersoon weinig meer inhouden dan gevraagde en ongevraagde goede raad aan andere overheden.

5.6. Invoering Omgevingswet vraagt nieuwe rol van omgevingsdienst

De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zijn belangrijke stappen in het opstellen van omgevingsplannen. De ‘uitvoering’ moet hierbij een gelijkwaardige partner voor ‘het beleid’ zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd. Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten.

5.7. Deskundigheid onvoldoende toekomstvast

Het gebruik van vernieuwende concepten als koepelvergunningen en nieuwe bedrijfsconcepten heeft tot nu toe geen grote vlucht genomen. In een steeds meer circulair werkende economie is te verwachten dat bevoegde gezagen vaker met dit soort kwesties worden geconfronteerd. Ook nu al vragen bedrijven om een overheid die niet alleen per activiteit een beoordeling geeft, maar ook de keten als totaal beschouwt. De huidige kwaliteitscriteria en de wijze van financieren van de omgevingsdiensten zijn hier onvoldoende op toegesneden. In verschillende gesprekken met het bedrijfsleven heeft de commissie vernomen dat zij nog niet altijd met omgevingsdiensten aan tafel kunnen zitten die beschikken over voldoende expertise toegespitst op het gebruik van nieuwe bedrijfsconcepten. Voor zowel het bedrijfsleven als de omgevingsdiensten kan dit frustrerend zijn.

6 ADVIES

6.1. Beantwoording vraag aan de commissie

In dit hoofdstuk geeft de commissie antwoord op de door de staatssecretaris gestelde vragen en geeft in het verlengde daarvan advies. De eerste vraag is hoe het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken is. Als onderdeel hiervan noemt de staatssecretaris mogelijkheden om de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders – waaronder in het bijzonder de omgevingsdiensten – te versterken en wat daarvoor nodig is. Ook vraagt de staatssecretaris de commissie om op basis van haar bevindingen over de voorgaande punten een oordeel en advies te geven over de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel en aan te geven of dit voldoende mogelijkheden biedt voor het Rijk om vanuit de regierol haar stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

6.2. Essentie van het advies

Doordat het stelsel niet functioneert zoals het is bedoeld, ontstaat schade aan de leefomgeving, economische schade en bestuurlijke schade. Schade die vermijdbaar is. Het publieke belang van een hoogwaardige zorg voor onze omgeving verdient beter. Het aangrijpingspunt voor verbetering is het versterken van de omgevingsdiensten. Dat is de centrale boodschap van de commissie.

Eerdere evaluaties en beschouwingen over het stelsel concludeerden dat het stelsel “in ontwikkeling is” en de kans moet krijgen om “door te ontwikkelen”. Dit is het geldende discours, constateert de commissie. De term ‘doorontwikkeling’ wordt dan gebruikt om te bepleiten dat binnen het stelsel verbeteringen mogelijk zijn en dat de deelnemende partijen, met behoud van autonomie, zelf de wil en het vermogen hebben die verbeteringen door te voeren. De commissie is echter van oordeel dat in de afgelopen jaren is gebleken dat doorontwikkeling niet de weg is om de noodzakelijke verbeteringen voor elkaar te krijgen. Er zijn dwingender ingrepen nodig om de hoofdproblemen van vrijblijvendheid en fragmentatie aan te pakken. De commissie acht ingrijpende aanpassingen van het stelsel nodig, wil het opgewassen zijn tegen alle uitdagingen op het terrein van de leefomgeving, nu en in de toekomst.

De commissie heeft ervoor gekozen om in haar advies niet te tornen aan de fundamenten van het stelsel, hiermee bedoelt de commissie dat de regionale omgevingsdiensten zijn georganiseerd volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat zou een te ingrijpend effect hebben op het functioneren van de omgevingsdiensten. De commissie bouwt daarom voort op deze fundamenten, maar ziet wel noodzaak om bepaalde punten dwingend te borgen in de uitwerking van het stelsel. De voorgestelde aanpassingen zijn aanzienlijk. Het publieke belang van een hoogwaardige leefomgeving moet centraal staan en niet de belangen van deze of gene overheid of belangengroep. Alle betrokkenen hebben daar tezamen voor te staan.

6.3. Tien maatregelen

Om te komen tot een effectief, slagvaardig en toekomstvast stelsel zijn in de ogen van de commissie tien maatregelen nodig:

a. Ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen

b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

e. Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio

h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure

i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

Hierna zijn de adviezen en de te treffen maatregelen nader toegelicht.

6.3.1 Versterken effectiviteit en slagvaardigheid

Robuustheid van de omgevingsdiensten is één van de pijlers onder slagvaardigheid en effectiviteit. Dat wil zeggen dat iedere omgevingsdienst opgewassen moet zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt een zodanige omvang met bijbehorende financiering dat de omgevingsdienst zijn taak op het gewenste niveau kan uitvoeren en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling, kwaliteitsverbetering en innovatie. Volgens de commissie is het volgende nodig om te zorgen dat de omgevingsdiensten optimaal zijn berekend op hun taak.

a) Ondergrens voor de omvang omgevingsdiensten verhogen

Een ‘kritische massa’ is vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de omgevingswet. Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De basis moet zijn dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket nu en in de toekomst zelf kan uitvoeren en alleen in uitzonderlijke gevallen kennis van elders haalt. Bovendien moet de omgevingsdienst voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen.

De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie). Om deze norm te kunnen vaststellen is een kort aanvullend onderzoek nodig. Dit moet onverwijld worden uitgevoerd. Een analyse op dit niveau vergt inzicht per dienst in de aantallen en categorieën bedrijven, de daarbij benodigde uren voor VTH-taken en de nu feitelijk geleverde inspanning.[53]

b) Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen

Essentieel voor de robuustheid van de omgevingsdienst is niet alleen de omvang ervan, maar ook de kwaliteit van de bemensing. De wettelijke voorziening daarvoor (artikel 5.4 Wabo) garandeert dat niet. Van de wettelijk vereiste uniformering op het niveau van de omgevingsdienst komt daarmee weinig terecht.

De commissie is van oordeel dat het vereiste kwaliteitsniveau afgeleid dient te worden van -de complexiteit van- het pakket aan taken waarvoor een omgevingsdienst zich gesteld ziet. Dat kan dus per omgevingsdienst verschillen, maar niet op basis van “wat gemeenten overhebben voor de omgevingsdienst”. De omgevingsdienst dient te beschikken over deskundigheid die (minimaal) op hetzelfde niveau ligt als de deskundigheid waarover de onder toezicht gestelde bedrijven beschikken.

De commissie adviseert daarom de kwaliteitsverordening per bevoegd gezag voor de basistaken van de omgevingsdienst te schrappen. In plaats daarvan wil de commissie dat er per bevoegd gezag één besluit komt van het bestuur van de omgevingsdienst dat de voor de dienst benodigde kwalitatieve en kwantitatieve bezetting vastlegt voor de uitvoering van de basistaken, als afgeleide van de complexiteit van de onder toezicht staande bedrijven.

c) Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging

De commissie vindt het wenselijk de capaciteit te vergroten voor opsporing, vervolging en berechting, zowel kwalitatief als kwantitatief. Naast de noodzakelijke verbetering bij de omgevingsdiensten adviseert de commissie ook om milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. In het totale stelsel is dat een belangrijk element.
Dit vergt een grote en veelomvattende inspanning, maar een eerste aanzet daartoe omvat in elk geval het volgende:

- zorgdragen voor BOA’s bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de BOA’s van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit,
- het oormerken van recherchecapaciteit voor de opsporing van milieucriminaliteit,
- het versterken van de milieucapaciteit van het functioneel parket,
- het blijven opleiden en trainen van rechters in milieucriminaliteit zowel in de eerste als tweede lijn.

De commissie adviseert om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen. Uitbreiding van de capaciteit van het Openbaar Ministerie voor vervolging van aangebrachte zaken ligt in het verlengde hiervan: zolang niet elke partner beschikt over voldoende capaciteit zal de zwakste schakel de effectiviteit van de handhaving bepalen.

Een hogere prioriteit en capaciteit voor milieudelicten moet synchroon lopen met de prioriteiten van de Regionale Informatie- en Expertise Centra en daarmee van het Landelijke Informatie- en Expertise Centrum. Het gegeven dat het om ondermijnende criminaliteit gaat, maakt dat dit past bij het takenpakket van de RIECs en vanwege de omvang is het oppakken van dit thema urgent.

[53] De commissie heeft zich er rekenschap van gegeven dat de systematiek van het werken met inrichtingen in de Omgevingswet wordt losgelaten. In plaats daarvan gaat het om activiteiten. Voor het bepalen van de ondergrens vindt de commissie desondanks het aantal en de complexiteit van inrichtingen de enige passende maatstaf.

d) Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

Niet alle gemeenten hanteren hetzelfde basistakenpakket. Hoewel wettelijk verplicht, zijn er nog steeds bevoegd gezagen die zich niet aan de wet conformeren. De commissie vindt dit zeer verbazingwekkend. Elke omgevingsdienst in Nederland moet werken met hetzelfde basistakenpakket. Dat geeft eenheid in uitvoering, een level playing field en creëert ook condities voor de omgevingsdienst om beter te presteren. Als uitvloeisel van de omgevingswet vindt de commissie dat de omgevingsdiensten een adviesrol behoren te krijgen over de omgevingsplannen, waarbij het advies gepubliceerd wordt/ openbaar is. Dit is te zien als uitbreiding van het basistakenpakket.

De commissie adviseert dat gemeenten alleen aanvullende taken kunnen onderbrengen bij de omgevingsdienst als de plustaak goed is omschreven, apart gefinancierd en bemenst is. Het onderbrengen van aanvullende taken vraagt een bestuursbesluit.

e) Landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering

De commissie vindt de huidige financiering van de omgevingsdiensten niet passend in het licht van slagvaardigheid en effectiviteit. Vrijwel overal is gekozen voor outputfinanciering. Dat betekent dat de financiering wordt gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst voor een gemeente of provincie uitvoert. Dat is problematisch omdat die taken niet zijn afgeleid van een regionale risico-inventarisatie en regionale handhavingsstrategie: gemeenten bepalen wat de omgevingsdienst in de gemeente doet, en de optelsom is de regionale handhavingsstrategie.

Door deze financieringssystematiek zijn omgevingsdiensten bovendien in hun taakuitoefening afhankelijk van de financiële ruimte van bevoegd gezagen. Outputfinanciering geeft meestal maar beperkt ruimte voor kennisontwikkeling en innovatie. Ook is advisering lang niet altijd meegenomen en als het budget voor het einde van het jaar op is, worden geen nieuwe zaken meer opgepakt.

Deze wijze van financieren belemmert de effectiviteit van toezicht en handhaving. De omgevingsdienst wordt zo een krap gefinancierde ‘uitvoeringsmachine’. De omgevingsdienst heeft te beperkte middelen om steeds te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de leefomgeving en wordt beperkt in zijn mogelijkheden. Bij de invoering van de Omgevingswet en voor nieuwe vormen van vergunningverlening is dat extra problematisch. De afhankelijkheid van het bevoegd gezag wringt eens te meer in tijden van bezuinigingen. Als gemeenten een begrotingstekort hebben, leidt dat in veel gevallen tot een beperking van de middelen voor gemeenschappelijke regelingen, en dus ook de omgevingsdiensten, zonder inhoudelijke discussie over wat de consequenties daarvan zijn.

Voor het vergroten van de robuustheid van de omgevingsdiensten vindt de commissie daarom dat de bewindspersoon een landelijke norm voor de financiering moet ontwikkelen, op basis van het aantal en de complexiteit van de inrichtingen dat de omgevingsdienst bedient. De commissie realiseert zich dat dit een beperking in de vrijheid van budget van lokale en regionale overheid betekent, en daarmee een ingreep is in de gegroeide financiële verhoudingen tussen overheden. Toch is het noodzakelijk om toezicht en handhaving effectief te laten zijn en meer milieuschade in de toekomst te voorkomen. Omdat dit ook een nationaal belang is, moet het Rijk bijdragen aan de financiering van de omgevingsdiensten.

f) Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling

Het permanent delen van toezichtsinformatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie en daarmee voor een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen. De commissie vraagt specifiek aandacht voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht omdat zij heeft geconstateerd dat hierin geen verbeteringen zijn opgetreden en dat de bevindingen van de commissie-Mans dus nog onverkort van toepassing zijn.[54]

Om aan deze voorwaarde te kunnen voldoen, dienen alle omgevingsdiensten, maar ook de waterschappen, de politie en ILT aangesloten te zijn op Inspectieview Milieu. Uiteraard is dat niet voldoende: Inspectieview dient ook daadwerkelijk gebruikt te worden voor de administratie van alle toezichtsactiviteiten, toezichtsbevindingen en handhavingsactiviteiten. Betrokken instanties (omgevingsdienst, milieurecherche, OM, FIOD) dienen alle beschikbare informatie over ongewone en verdachte transacties en handelingen systematisch en langdurig te bundelen en te verrijken om zodoende een basis te leggen voor succesvolle opsporing en vervolging. De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit is in grote mate afhankelijk van informatie en signalen uit het bestuursrechtelijk toezicht. Omgekeerd kan het bestuursrechtelijk toezicht meer risicogestuurd en gericht opereren als het kan beschikken over relevante informatie uit strafrechtelijke opsporingsactiviteiten. De bestanden dienen nauwkeurig bijgehouden te worden: datavervuiling kan nog schadelijker zijn voor de informatiepositie dan het ontbreken van gegevens. Wat betreft informatie-uitwisseling onderschrijft de commissie de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in dezen. De commissie adviseert de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen.

Essentieel om de slagvaardigheid en effectiviteit van de omgevingsdiensten te verstevigen, is investeren in kennisontwikkeling en het delen van ervaringen. Om de kwaliteit en consistentie in de uitvoering van VTH-taken te verbeteren is het belangrijk te investeren in landelijke kennisdeling. Een gedeeld informatiesysteem is zoals gezegd daarvoor de basis. De kennisinstituten bij Omgevingsdienst NL en Bureau Brzo+ moeten meer body krijgen. Voor het eerste geldt dat specialismen daar belegd kunnen worden, zoals ook in de plannen van Omgevingsdienst NL bedacht, en dat Omgevingsdienst NL een voortrekkersrol krijgt in kennisdeling en innovatie. Daar zijn meer middelen voor nodig. Voor het bureau Brzo+ geldt dat dit zich zou moeten ontwikkelen tot landelijk expertise centrum voor complexe vergunningverlening, waarbij verschillende vergunnings- en toezichtregimesregimes op elkaar afgestemd moeten worden. Hier moeten maatwerkoplossingen worden ontwikkeld. Ook zou hier gewerkt kunnen worden aan een concernvergunning voor landelijk opererende bedrijven die beschikken over dezelfde inrichtingen/installaties (naar voorbeeld van de concernvergunning bij Schiphol en Chemelot). Dan kan vergunningverlening en inspectie efficiënter worden georganiseerd.

6.3.2 Versterken onafhankelijkheid

De commissie onderschrijft de in de opdrachtformulering benoemde noodzaak om de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten te versterken, om de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel te vergroten. Aanvullend op de hiervoor genoemde maatregelen vindt de commissie een aantal ingrepen noodzakelijk.

g) Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma per regio.

Bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst moeten conform artikel 7 van het Besluit Omgevingsrecht ‘zorg dragen’ voor één uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst. De praktijk is echter dat elk bevoegd gezag een eigen risicoanalyse maakt, eigen prioriteiten stelt, eigen beleidskeuzen maakt en een eigen uitvoeringsprogramma opstelt. Zelfs met de meest welwillende deelnemers is het een heidense klus om uit al die ongelijksoortige bouwstenen één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid bij elkaar te puzzelen.

[54] Zie ook de “Opgaven” die het CCV de betrokken instanties mee geeft. *De markt de baas*, p. 41.

De commissie adviseert een omgekeerde procedure: de directeur van de omgevingsdienst bereidt voor de gehele regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsbeleid voor. De documenten worden ter consultatie aan de aangesloten bevoegde gezagen voorgelegd. Het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst stelt beide documenten vast.
De directeur bereidt in aansluiting daarop jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor, dat ter vaststelling aan het bestuur van de omgevingsdienst wordt voorgelegd. De directeur maakt tot slot jaarlijks een evaluatie van de uitvoering, die als input dient voor het nieuwe jaarprogramma. Op die manier wordt de cyclus van uitvoering en evaluatie (par. 7.2 van het Bor), op regionaal niveau doorlopen. Dat biedt betere voorwaarden voor eenheid in de uitvoering en geeft de omgevingsdienst de mogelijkheid om veel efficiënter te werken en meer kwaliteit te leveren: van zo'n twintig verschillende naar één gelijke opdracht per regio.

h) Versterking positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien benoemingsprocedure

Een omgevingsdienst dient, zeker waar het toezicht en handhaving betreft, te functioneren in relatieve onafhankelijkheid, op afstand van de uiteindelijk bevoegde bestuursorganen. Slechts voor een enkele omgevingsdiensten is dat gerealiseerd. De huidige praktijk is dat sommige diensten niet zelfstandig tot handhaving mogen overgaan, maar daarvoor eerst toestemming moeten vragen aan het bevoegd gezag. Dat geeft ruimte voor politieke keuzes om al dan niet te handhaven. Dat vindt de commissie ongewenst.

Daarom stelt de commissie voor dat de opdrachtgevers, de bevoegde gezagen, verplicht worden om een mandaat af te geven voor alle beschikkingen die dienen ter uitvoering van het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid van de omgevingsdienst. Het bevoegd gezag wordt in kennis gesteld van het besluit. In het geval van een dwingend lokaal belang om anders met een handhavingszaak om te gaan, zou het formeel bevoegde gezag (B&W of GS) ruimte moeten hebben om af te wijken door een aanwijzing aan de omgevingsdienst, onder gelijktijdig informeren van hun volksvertegenwoordiging. Daarmee wordt dezelfde situatie bereikt die ook op nationaal niveau geldt voor het geven van een aanwijzing aan een Rijksinspectie.

De directeur van de omgevingsdienst is nu de manager van de omgevingsdienst en belangrijkste adviseur van het bestuur. Om de positie van directeur omgevingsdienst meer statuur te geven adviseert de commissie, naast de uitbreiding van het mandaat, een verzwaarde benoemingsprocedure, waarin OM en Rijk ook een rol spelen.

6.3.3 Andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden

Tot slot formuleert de commissie een advies over de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel als bijdrage aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon. De commissie heeft daarom de aan haar gestelde vraag als volgt geherformuleerd: "over welke bevoegdheden dient de bewindspersoon te beschikken om op een adequate manier de regie over het stelsel te kunnen voeren?"

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Ten eerste: het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt, moet worden uitgebreid, en ten tweede: het is nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro) actiever aanwendt.

i) Inrichten Rijkstoezicht op omgevingsdiensten

De commissie stelt voor het Rijkstoezicht uit te breiden tot de omgevingsdiensten. Dit staat weliswaar haaks op één van de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht: het nabijheidsprincipe, maar op dit principe zijn al andere uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de woningcorporaties. Er zijn voldoende dringende redenen om dat ook hier te doen.

De commissie vindt het wenselijk dat dit Rijkstoezicht uitgevoerd wordt door de ILT. Dit kan verschillende vormen krijgen, maar het kan in elk geval niet 'sober en terughoudend' zijn, de huidige werkwijze. Die heeft ons immers gebracht in de situatie waar we nu zijn. Omdat de ILT zelf óók vergunningverlener en toezichthouder is en daarmee onderdeel uitmaakt van het VTH-stelsel, vereist een grotere rol van de ILT bij het toezicht op de omgevingsdiensten wel dat dit toezicht duidelijk gescheiden wordt van de eigen VTH-taken van de ILT.

De commissie adviseert om het toezicht van de ILT op de omgevingsdiensten gelaagd uit te oefenen en zowel systematisch als incidenteel. Wat het systematische deel betreft: artikel 5.6 van de Wabo verplicht de minister om elke twee jaar onderzoek te doen uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de VTH. Daarbij aansluitend meent de commissie dat dit onderzoek de vorm dient te krijgen van een tweejaarlijkse stresstest van de omgevingsdiensten, uit te voeren door de ILT. De centrale vraag van de stresstest dient te zijn: is de omgevingsdienst in staat opgedragen taken naar behoren uit te voeren, gelet op de kwaliteit van de bemensing, de werkwijzen, het feitelijk optreden en de uitkomsten daarvan. Daarnaast zal de ILT patronen signaleren uit incidenten en van een uitvoering die niet naar behoren is. De tweejaarlijkse analyse moet óók een kwantitatieve analyse omvatten. Deze stresstest zou tevens aangevuld kunnen worden met een systeem van visitatie, waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren.

Als het IBT zo is ingericht, heeft de bewindspersoon meer mogelijkheden om binnen het stelsel bij te sturen als lokaal en regionaal bestuur zijn wettelijke taak veronachtzaamd. In de analyse zijn genoemd: omgevingsdienstconstructies die afwijken van de opzet van het stelsel; het ontbreken van verordeningen inzake kwaliteitscriteria en het niet deelnemen aan Inspectieview. Al deze gevallen komen in aanmerking voor een interventie door de ILT. Verdergaand kan de bewindspersoon de ILT te vragen om per regio te toetsen of wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

j) Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen.

De commissie is van oordeel dat de omgevingsdienst een inhoudelijk advies moet geven over de milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zou moeten uitvoeren. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.

Voor bedrijven die onder de Brzo-omgevingsdiensten vallen, acht de commissie het wenselijk dat, om het gelijke speelveld te bewaren, op landelijk niveau afspraken worden gemaakt over de beoordeling van deze activiteiten. Het eerdergenoemde landelijk expertisecentrum (bij het Brzo+ bureau) kan de rol vervullen om de verschillende milieudoelstellingen en doel- en middelvoorschriften voor complexe inrichtingen met elkaar in balans te brengen.

7 EPILOOG

Met toenemende verbazing en verontrusting heeft de adviescommissie VTH zich gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel. In 2008 presenteerde de commissie Mans haar advies “De tijd is rijp”. De commissie van Aartsen constateert nu, bijna dertien jaar later, dat de tijd kennelijk toch niet rijp genoeg was om het advies volledig te implementeren. De packagedeal tussen overheden, de opschaling van de politieregio’s, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet.

Hoe erg is dat? “Het gaat toch in 90% van de gevallen goed”, kreeg de commissie regelmatig te horen. Dat stelt de commissie niet gerust. Om een paar redenen. De eerste reden is dat -anders dan ten tijde van de commissie Mans- niet systematisch wordt gevolgd hoe het gaat met de leefomgeving en met incidenten. Er zijn nauwelijks kwantitatieve gegevens beschikbaar. Dat heeft overigens een duidelijke oorzaak: het stelsel is er niet op ingericht om die gegevens te verzamelen en er is geen sprake van onafhankelijk inhoudelijk toezicht op de prestaties van de omgevingsdiensten. Zo is er op zijn best aandacht voor incidenten. We weten dus simpelweg niet of het in 90% van de gevallen goed gaat.

De tweede reden is dat zowel de norm van 90% als ‘goed’ niet zijn gedefinieerd. Vinden we het acceptabel dat in 10% van de gevallen het milieutoezicht faalt? Dat als gevolg daarvan lucht, water en bodem meer verontreinigd raken? En de volksgezondheid meer te verduren heeft? Tien procent foutmarge is in ieder geval een andere norm dan we hanteren voor bedrijven. En wat is ’goed’? Is het ‘goed’ als geen sprake is van milieuschade? Of is onderdeel van ‘goed’ ook dat sprake is van een level playing field, zodat bedrijven erop kunnen vertrouwen dat regels op dezelfde manier worden toegepast en dus geen sprake kan zijn van ongewenst concurrentievoordeel of misbruik? Dan is er nog het thema van bestuurlijke schade. De uitvoeringspraktijk van de overheid ligt niet voor niets onder een vergrootglas, uitglijders van de overheid leiden tot een forse knauw in het vertrouwen in de overheid. Moet dat ook onderdeel zijn van de normering van ‘goed’? De commissie vindt van wel.

Met deze blik vindt de commissie dat het niet goed gaat met het VTH-stelsel. Het argument dat het binnen het stelsel goed kan gaan, en op veel plekken in het land ook goed gaat, overtuigt niet. Het stelsel moet ervoor zorgen dat het goed gaat. Dat vraagt een forse investering in de uitvoering. Het presteren van de omgevingsdiensten is de sleutel tot succes. Het voorbeeld van SODM werd veel genoemd: een gezaghebbende onafhankelijke toezichthouder, die ervoor zorgt dat ten aanzien van de delfstoffen- en energiewinning in Nederland overal dezelfde normen voor veiligheid en milieubescherming worden toegepast. Een dienst die de deskundigheid heeft om op niveau het gesprek te voeren met overheden en bedrijven. Een dienst die beschikt over de benodigde kennis en informatie. En die rekening houdt met regionale verschillen.

De commissie heeft niet zover willen gaan om voor te stellen het fundament van het stelsel aan te passen, door bijvoorbeeld over te gaan tot een gedeconcentreerde rijksdienst of een ZBO. Of te adviseren om sterk op te schalen. Dat zou de aandacht maar afleiden van waar het om gaat: versterken van de uitvoering. Dat neemt niet weg dat forse ingrepen nodig zijn. Ingrepen die in samenhang moeten worden genomen. Dus geen ‘cherrypicking’, zoals bij de invoering van het advies van Mans teveel het geval is geweest. Nee, investeren in de kwaliteit en de robuustheid van omgevingsdiensten. In kennisdeling en ontwikkeling. Het benodigde geld daarvoor vrijmaken. Stevig inhoudelijk toezicht houden en zo nodig ingrijpen. Alleen zo krijgt de leefomgeving de zorg die zij verdient.

8 BIJLAGEN

8.1. Uitkomsten internationale vergelijking

De commissie heeft gekeken of er punten zijn die we in Nederland kunnen leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. De verschillende staatsinrichting van de landen maakt vergelijking ook niet eenvoudig. De commissie heeft voor haar analyse gebruik gemaakt van informatie die via het IMPEL-netwerk[55] en de ambassades opgevraagd is bij deze landen en van gesprekken met deskundigen.

Duitsland

De Duitse staatsinrichting, met op onderdelen grote bevoegdheden voor de afzonderlijke deelstaten, en de uitwerking daarvan op het VTH-stelsel, is goed beschreven. Voor vergunningverlening gelden deels federale en deels lokale regels, waarbij per deelstaat ook andere procedures kunnen gelden voor de inrichting van het VTH-proces. Enkele deelstaten kennen ook intern delegatie van bevoegdheden naar een tussenlaag (Regierungsbezirk). Er zijn diverse coördinatie-gremia waarbinnen deelstaten afstemming zoeken met elkaar en met de federale overheid over normstelling en handhaving. Dit zijn informele gremia, er is vanwege de federale structuur geen wetsbasis voor de Bondsregering om hier formeel coördinerend in op te treden. De commissie vindt met name de mate waarin VTH-processen informeel afgestemd worden een interessante notie, juist omdat deze plaatsvindt zonder formele noodzaak.

België

In vergelijk met Duitsland is in België de situatie duidelijk anders, hier zijn de vier gewesten zelfstandig bevoegd voor de meeste milieuwetgeving, en hebben de gemeenten voor kleinere installaties eigen vergunningverlening- en inspectieactiviteiten. Voor de meest eenvoudige categorie kan veelal volstaan worden met een melding of verklaring bij de gemeente. Voor complexere installaties is het gewest het bevoegd gezag, voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. In Vlaanderen is er tussen de gemeenten en tussen de gemeenten en het gewest sprake van duidelijke coördinatie in het optreden. Hiervoor is de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu ingericht, die “de organisatie van systematisch overleg met al de overheden die bevoegd zijn op het vlak van de handhaving van de milieuwetgeving” als taak heeft. Ook faciliteert de VHRM het opstellen van protocollen voor het handhavend optreden en fungeert ze als kenniscentrum. Ook hier ziet de commissie dat de uitwisseling van gegevens en coördinatie over het optreden een belangrijke bijdrage levert aan de effectiviteit van het stelsel.

[55] IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Online via: www.impel.eu.

Frankrijk

De regering-Macron heeft in 2018 een herziening van de milieuvergunningen in Frankrijk doorgevoerd, waardoor de vergunningverlening verder gestroomlijnd is. Er worden nu vier typen installaties en werkzaamheden onderscheiden, die nader onderverdeeld zijn en uiteindelijk leiden tot drie soorten toestemming: een vergunning (autorisation), een vereenvoudigde vergunning (enregistrement) of een meldingsplicht (déclaration). Alle drie verlopen via de prefect van het departement, de procedure en beoordeling is uniform voor de hele republiek. Bij departementsoverstijgende projecten wordt een coördinerend prefect aangewezen die verantwoordelijk is voor de afhandeling van de vergunning. Wat betreft het toezicht is de situatie complexer, er is een groot aantal instanties met inspectiebevoegdheden, onderverdeeld naar onderwerp of naar grondgebied. Wel is er sprake van een nationaal handhavingsplan, waarin de inspectieprioriteiten worden bepaald. Er is ruimte voor de prefecten om af te wijken van dit plan, maar dat beperkt zich met name tot de frequentie van het aantal inspecties. De commissie constateert dat de opzet van het Franse stelsel sterk afwijkt van de methodiek die in Nederland wordt gehanteerd, wat ook veroorzaakt wordt door de sterkere positie van de centrale overheid. Niettemin zorgt de aanpak in Frankrijk wel voor een gelijk speelveld: in elk departement zou een vergunning op dezelfde grond beoordeeld moeten worden.

8.2. Analyse van het toezicht door provincies en gemeenten

De commissie heeft voor het beoordelen van het functioneren van het horizontale en verticale toezicht op de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten een analyse gemaakt van openbaar beschikbare informatie bij provincies en gemeenten over het interbestuurlijk toezicht (provincies) en over het horizontale toezicht (gemeenteraden).

Hierbij zijn alle twaalf provincies onderzocht en per omgevingsdienst is steekproefsgewijs één gemeente onderzocht.

8.2.1 Toezicht door de provincies

Via een zoekactie in de openbare gegevens van de twaalf provincies is inzicht verkregen in de wijze waarop zij hun toezichtsrol invullen volgens de uitgangspunten van de wet. Een aantal provincies maakt dit ook (zeer) transparant openbaar, via websites of interactieve documenten waarmee eenvoudig achterliggende stukken ingezien kunnen worden. Goede voorbeelden in dezen zijn de provincies Noord-Holland, Overijssel, Utrecht, Zuid-Holland.

Ook de provincies Drenthe, Flevoland, Gelderland, Limburg en Noord-Brabant maken op hun website openbaar hoe zij invulling geven aan het toezicht op gemeenten en wat de resultaten hiervan zijn.

Voor de provincies Groningen, Friesland en Zeeland werd alleen summiere informatie gevonden. De provincie Zeeland heeft geen specifieke informatie beschikbaar op haar website over de invulling van haar toezichtsrol. Uit een Statenbrief van 2016 valt op te maken dat deze provincie haar toezicht richt op Financiën, Archiefbeheer en de huisvesting Statushouders.

Het beeld dat ontstaat uit deze eerste informatieverzameling is dat een deel van de provincies de toezichthoudende rol serieus neemt en hier in het algemeen ook voldoende middelen voor uittrekken, wat onder meer zichtbaar is in de actieve openbaarmaking van beleidsstukken, brieven en rapportages.

Uit de verzamelde informatie blijkt dat de toezichtsrol echter veelal ingevuld wordt door zelfrapportages: gemeenten worden uitgenodigd voor elk van de terreinen aan te geven of het beleid nog actueel is en of er achterstanden er zijn. Na controle van de ontvangen gegevens en de onderbouwing daarbij wordt per gemeente een oordeel gegeven: voldoet (groen), oranje (voldoet op enkele aspecten niet) of rood (voldoet niet). De brieven die gemeenten ontvangen naar aanleiding van deze rapportage zijn vaak zeer summier, met een beperkt aantal punten wordt aangegeven op welke terreinen de provincie verbetering wil zien. Deze systematiek past goed bij het uitgangspunt van de Wet RGT, maar heeft het risico dat dit tot een 'papieren exercitie' leidt. Het ministerie van BZK is in samenwerking met IPO en VNG al aan het verkennen op welke wijze deze rapportages anders ingevuld kunnen worden.

Ook al is het toezicht sober, het leidt er wel toe dat op basis van de ontvangen gegevens provincies met enige regelmaat ingrijpen. Bijvoorbeeld voor de huisvesting van statushouders zijn er gemeenten bekend waarbij de provincie interventies toepaste, tot en met indeplaatsstelling.

Sporadisch worden andere interventies toegepast, zoals het (zeldzame) voordragen van raadsbesluiten voor vernietiging door de Kroon of het geven van aanwijzingen aan gemeenten die – bijvoorbeeld – een bestemmingsplan weigeren vast te stellen. Veel vaker eindigt een interventie zonder dat er een formeel besluit wordt genomen: het feit dat een provincie een gemeente aanspreekt op een gebrek leidt er vaak toe dat dit hersteld wordt, in sommige gevallen ook omdat het bekendworden van het provinciale standpunt ertoe leidt dat een college van B&W door de raad ter verantwoording wordt geroepen. Ook dat is in lijn met de gedachte achter de wet RGT, waarbij horizontaal toezicht belangrijker wordt geacht dan verticaal.

Met betrekking tot het functioneren van het VTH-stelsel zijn er geen concrete aanwijzingen dat de provincie toezicht uitoefent op de inzet van gemeenten bij taken die in de omgevingsdienst zijn ingebracht. Dit is geen nieuw inzicht: ook Berenschot (2019) constateerde dat het toezicht op gemeenschappelijke regelingen verbeterd kan worden. Daardoor kan het voorkomen dat gemeenten bepaalde verplichtingen niet nakomen richting een omgevingsdienst, en daar niet op aangesproken worden door de provincie. Bij omgevingsdiensten is een complicerende factor dat het toezicht voor deze diensten gebaseerd is op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, die uitgaat van delegatie van bevoegdheden naar de gemeenschappelijke regeling, maar dat taken aan de omgevingsdienst op basis van de Gemeentewet en Omgevingswet gemandateerd worden door de gemeenten. Als de provincie deelnemer is in de regeling waar de omgevingsdienst onder valt, ontstaat een extra dilemma: de provincie wordt dan geacht toezicht te houden op de gemeenten waarmee ze zelf in de omgevingsdienst participeert. Alhoewel dit formeel geen belemmering hoeft te zijn, zal in de praktijk het vaak lastig zijn als gedeputeerden als toezichthouder moeten optreden tegen een college van B&W waarmee ze samen ook het bestuur vormen van de omgevingsdienst.

8.2.2 Toezicht door gemeenteraden

In de huidige situatie is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraden bij het houden van toezicht op het functioneren van de Omgevingsdiensten. Omdat deze ingericht zijn als gemeenschappelijke regeling, is een lid van het college van B&W bestuurslid van de Omgevingsdienst en wordt de raad geacht toe te zien op het functioneren van de Omgevingsdienst, in ieder geval voor zover het het werk betreft dat de Omgevingsdienst in opdracht van de eigen gemeente uitvoert.
Alhoewel op voorhand veel signalen verkregen waren dat dit horizontale toezicht in de praktijk niet goed functioneert, heeft de commissie gemeend om zelf via een steekproef te beoordelen of deze signalen grond hadden. Daarbij is per Omgevingsdienst in eerste instantie één gemeente geselecteerd, waarbij vervolgens vijf stukken zijn bekeken:

- Is er een kwaliteitsverordening voor de VTH-taken vastgesteld?
- Is er een handhavingsverslag?
- Is dit handhavingsverslag doorgezonden naar de raad?
- Heeft de raad een inhoudelijke bespreking gehad over het verslag of het VTH-beleid?

Welke conclusie trekt de provincie bij het IBT voor de gemeente, voor het omgevingsrecht? Bij het uitvoeren van het onderzoek bleek al snel dat bij ongeveer de helft van de gemeenten de raadsstukken moeilijk doorzoekbaar waren, waarvan de helft (een kwart van het totaal) dusdanig moeilijk dat niet met zekerheid vast te stellen is of er al dan niet een handhavingsverslag of een raadsbrief over het VTH-beleid in de periode 2018-2020 is verschenen. Vanwege deze praktische problemen zijn enkele gemeenten toegevoegd aan het onderzoek, maar dit veranderde de resultaten niet wezenlijk.

De commissie constateert dat de verplichting tot het vaststellen van een kwaliteitsverordening bij de meeste gemeenten op orde is. Ondanks de wettelijke plicht daartoe, ontbrak deze verordening echter nog steeds bij twee van de eenendertig onderzochte gemeenten.

Een recent handhavingsverslag, dat op grond van de kwaliteitsverordening jaarlijks aan de raad zou moeten worden toegezonden, werd bij de helft van de gemeenten aangetroffen (15/31). Bij een kwart kon worden vastgesteld dat er geen recent handhavingsverslag was verschenen, bijvoorbeeld doordat dit als apart punt vermeld werd bij het interbestuurlijk toezicht. Een brief van B&W waarmee het verslag aan de raad werd aangeboden, werd bij bijna alle verslagen gevonden (14/31). De inhoud hiervan varieerde van een pro forma brief tot een inhoudelijke toelichting op het verslag.

Zeer opvallend was dat het VTH-beleid, of de handhavingsrapportage maar in één van de onderzochte gemeenten inhoudelijk besproken is in de periode 2018-2020. In één andere gemeente werd een verslag gevonden van een bespreking van een rapport van de gemeentelijke rekenkamer over het VTH-beleid.

8.3. Gesprekspartners

De commissie heeft voor de totstandkoming van haar advies gebruikgemaakt van de kennis en ervaring van een groot aantal personen die op persoonlijke titel of als vertegenwoordiger van een betrokken partij met de commissie spraken. Daarnaast is ook schriftelijk van belanghebbenden informatie ontvangen, wat door de commissie gebruikt kon worden bij haar werk. Via deze weg wil de commissie eenieder van harte bedanken voor de vrijgemaakte tijd voor het opstellen van een schriftelijke bijdrage en het voeren van een gesprek, en in het bijzonder:

- De vertegenwoordigers van VNG, IPO, Omgevingsdienst NL, ILT en de ministeries van IenW, BZK en JenV;
- De leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad;
- De vertegenwoordigers van VNO-NCW, VNCI, VNPI en Votob;
- Dhr. Broeksteeg (RUN), dhr. Ter Haar (ABD), dhr. Grin (UvA), mw. Jong (Deltalinqs), mw. Koopmans (OM), mw. Lambooy (Nyenrode), dhr. Vollenbroek (MOB)
- Mw. Van Someren, mw. De Sonnaville en dhr. Van Wilsem (Algemene Rekenkamer)

De commissie is verder veel dank verschuldigd aan een zestal personen die de commissie hebben ondersteund bij de organisatie van het werk, het uitvoeren van onderzoek en het samenstellen van het adviesrapport: dhr. Koopman, mw. Sturm en dhr. Van Olst (Lysias Advies), mw. Tieleman en dhr. Wijmenga (ministerie IenW) en dhr. De Ridder (RUG).

8.4. Geraadpleegde documenten

Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem (gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen).*

Arena Consulting & Pro-Facto (2018), *De staat van het mandaat* – Provincie Noord-Brabant.

Berenschot (2017), *Evaluatie wet VTH (op weg naar een volwassen stelsel).*

Berenschot (2019), *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken* (Evaluatie van het instrumentarium).

CCV (2019), *De markt de baas (Een verkenning naar knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit).*

Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, commissie Mans (2008), *De tijd is rijp.*

Commissie voor de evaluatie van de RUD's, commissie Wolfsen (2014), *VTH: vertrouwen, tempo en helderheid (Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving).*

EY (2017), *Whitepaper Take Back Chemicals.*

IMPEL (2021), European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.
Online via: www.impel.eu.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2019), *signaalrapportage VTH-stelsel.*

Inspectie Leefomgeving en Transport (2020), *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2020.*

Interprovinciaal overleg (2016), *Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet.*

Lysias (2015), *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel (waaronder het stelsel van omgevingsdiensten).*
Ministerie van BZK (2020), *Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT).*

Ministerie van IenW (2019), *Evaluatie Inspectieview.*

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), *Veiligheid Brzo-bedrijven (Lessen na Odfjell).*

PBL (2018), *Balans voor de leefomgeving 2018.*

Pro-facto (2017), *Evaluatie van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht.*

Provincie Noord-Brabant (2017), *Gemeentelijk toezicht op emissies van veehouderijen.*

Raad van State (2020), *Ministeriële verantwoordelijkheid (een ongevraagd advies van de afdeling advisering).*

Randstedelijke Rekenkamer (2021), *Stof tot nadenken (onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco).*

Rijksoverheid (2016), *Nederland Circulair in 2050: Circulaire economie.*

Taskforce Herijking Afvalstoffen (2019), *Grondstof of afval (aanbevelingen voor afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie.*

VNG (2014), Commissie voor de Evaluatie van de RUD's in opdracht van de VNG (Commissie-Wolfsen): *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid.*

8.5. Reactie Bestuurlijk Omgevingsberaad

De Adviescommissie VTH heeft op 19 februari haar voorlopige bevindingen besproken met het Bestuurlijk Omgevingsberaad (IPO, VNG, Unie van Waterschappen, ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Openbaar Ministerie). Afgesproken is dat een verslag van dat overleg en de reactie van de commissie op de ingebrachte punten in het rapport opgenomen worden.

De partijen steunen dat er niet aan de fundamenten van het stelsel wordt getornd. Wel hebben zij vragen bij de onderbouwing van de bevindingen van de commissie, ook omdat zij zelf voorbeelden hebben van goed functionerende diensten en bevoegde gezagen die hun diensten aansporen tot handelen en strenger optreden.

De financiële krapte waar omgevingsdiensten mee te kampen hebben wordt eveneens herkend. VNG en IPO zien graag een concreet vervolg op het advies van de commissie over de normfinanciering. Dit is een punt voor de kabinetsformatie. Het is nodig dat het Rijk een grotere rol gaat spelen.

Ook worden opmerkingen gemaakt bij de adviezen die de commissie geeft over de strafrechtelijke handhaving. De vraag is of voldoende boa's beschikbaar zijn. Dit mist nog in het advies van de commissie. Ook zijn er wel afspraken gemaakt over de inzet vanuit de politie, maar worden die in de praktijk niet nagekomen. Het is dus nodig dat het hier vooral gezocht gaat worden naar een mechanisme om voldoende prioriteit aan milieuzaken te geven. Ook zou het dienstig zijn als milieucriminaliteit meer eenduidig wordt bestraft, de strafmaat wisselt nu nogal. Het gebrek aan goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen diensten wordt herkend. Een verbetering hierin draagt ook bij aan de effectiviteit van alle toezichthouders. Er is op dit terrein al veel in gang gezet en de aanwezige partijen zijn benieuwd hoe het advies van de commissie zich verhoudt tot de al lopende acties.

Wat niet door alle partijen wordt gedeeld is de door de commissie gewenste afstand van toezicht en handhaving tot het bevoegd gezag, om handhavend optreden te versnellen. Er zijn volgens sommigen voldoende voorbeelden te vinden waarbij bestuurders juist aandrongen op handhaving. Daarnaast zou er ruimte moeten blijven voor informele handhaving, bijvoorbeeld door als bestuurder het gesprek met een bedrijf aan te gaan.

Zowel IPO als VNG zetten vraagtekens bij een versterkte benoemingsprocedure voor de directeuur van de omgevingsdienst. Dat het Rijk en bijvoorbeeld het OM sterker betrokken worden, dat zien ook zij als goede zaak, maar de vraag voor hen is of dat moet leiden tot een andere benoemingsprocedure.

Verder zijn sommige partijen benieuwd hoe de commissie haar adviezen ziet in het licht van de Omgevingswet. Hoe verhoudt de oproep van de commissie tot uniformering zich tot de werking van die wet en gaat het beoogde werk van de omgevingsdienst dan niet overlappen met gemeentelijke taken? Andere aanwezigen zien juist wel een rol voor de omgevingsdienst, bijvoorbeeld bij de verwerking van toezichtssignalen in de beleidscyclus. Ook wordt nog gesproken over de rol van de ILT en het toezicht dat de commissie voorziet voor de omgevingsdiensten.

Als laatste wordt opgemerkt dat er weinig aandacht lijkt voor de Brzo-taken. De vraag aan de commissie is om hier in het rapport wel op in te gaan. Ook zijn de aanwezigen benieuwd hoe de commissie denkt over de samenwerking en de verhouding tussen de overheden in algemene zin, zoals het functioneren van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Reactie commissie n.a.v. de bespreking in het Bestuurlijk Omgevingsberaad

De commissie dankt de leden van het Bestuurlijk Omgevingsberaad voor hun inbreng in dit traject. De commissie is verheugd dat partijen aangeven de meeste zorgpunten van de commissie te herkennen.

Wat betreft de vragen omtrent onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen gaat de commissie er van uit dat het rapport daar voldoende duidelijkheid in biedt.

Kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel ontbreekt helaas, maar de commissie meent dat er op basis van de beschikbare informatie voldoende robuust conclusies te trekken zijn. Het is aan de partners in het VTH-stelsel om nu aan de slag te gaan met de aanbevelingen en daarbij ook een start te maken met het verzamelen van kwantitatieve informatie.

De commissie onderkent dat er zeker zaken goed gaan in het stelsel, daarom tornt de commissie niet aan de fundamenten van het VTH-stelsel. Wel moeten een aantal essentiële zaken verbeterd worden. Hierbij is kwalitatieve borging vereist.

Naar aanleiding van het gesprek zijn de onderwerpen financiering, boa's bij omgevingsdiensten en de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdiensten nader verduidelijkt in het rapport.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Mevrouw drs. S. van Veldhoven.

Samenstellers:

Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
De heer J.J. van Aartsen, voorzitter
Mevrouw ing. V.M. Dalm
Mevrouw mr. J.C.J. Ekelmans
Mevrouw ir. J.M.W.E. van Loon
Mevrouw mr. W. Sorgdrager

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Martine Tieleman
Jan Wijmenga

Datum: 4 maart 2021



Lysias Advies
Magdeleen Sturm
Andrew van Olst

Soesterweg 310D
3812 BH Amersfoort
T: 033 464 70 70
info@lysiasadvies.nl
www.lysiasadvies.nl



Lokaal Verkeersonderzoek A73 – Groesbeek

Gemeente Mook en Middelaar

Even voorstellen



Jolanda van Gool

Adviseur mobiliteit bij Sweco NL

Opgeleid als verkeerskundige aan Universiteit Hasselt

>10 jaar ervaring in mobiliteitswereld

Binnen dit project projectleider en adviseur

Agenda

- Presentatie blok 1: analyse probleem en oorzaak
- Vragenronde blok 1

- Presentatie blok 2: doelstellingen en oplossingen/advies
- Vragenronde blok 2

- Presentatie blok 3: participatietraject
- Vragenronde blok 3

Opdracht

“Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek en welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen?”

Bij deze vraag moet er gekeken worden naar de bestaande infrastructuur en de mogelijkheden die nieuwe verkeersverbindingen kunnen bieden.



Analyse probleem en oorzaak: aanpak

Uitgevoerde onderzoeken

- Gesprekken met gemeente en fietssafari
- Ruimtelijke analyse en mobiliteitsbeleid
- Analyse van eerdere onderzoeken
- Meten van verkeersintensiteiten en snelheden, verkeersstromen
- Beoordelen van de weginrichting
- Onderzoek naar de verkeersveiligheid
- Interviews met participanten
- Berekeningen van geluid en milieu

Analyse probleem en oorzaak: resultaat op hoofdlijnen

- Er is doorgaand verkeer tussen Groesbeek en A73 in de kernen van Mook en Molenhoek
  - Voor verkeer gemeten op wegvak Mooksebaan tussen Rijlaan en Houtlaan geldt dat:
    - In de ochtendspits 72% vanuit Groesbeek naar A73 rijdt en 57% van de A73 naar Groesbeek
    - In de avondspits 38% vanuit Groesbeek naar A73 rijdt en 50% van de A73 naar Groesbeek
  - Logisch aangezien er geen goede alternatieven zijn en enkele (natuurlijke) barrières
  - Dit verkeer zit op de route Ringbaan/Heumensebaan en route Groesbeekseweg en daarmee op de gebiedsontsluitingswegen uit het mobiliteitsplan
- Aanzienlijk deel herkomst-/bestemmingsverkeer Groesbeek
  - Molenhoek (10%)
  - Mook of zuiden Mook (17%)
  - Malden (10%)
- In Molenhoek is minimaal 50% van gemotoriseerd verkeer lokaal of herkomst-/bestemmingsverkeer
- Voor Mook minder duidelijk te achterhalen



Analyse probleem en oorzaak: resultaat op hoofdlijnen

- Geen doorstromingsprobleem: de wegen kunnen gemakkelijk het verkeer verwerken

- Wel aangetoonde problemen qua leefbaarheid:
  - Te snel rijden: V85> maximumsnelheid
  - Geluidsoverlast: op diverse locaties langs de route aangetoond
  - Verkeersonveiligheid: subjectief hoog, objectief beperkt
  - Luchtkwaliteit: beperkte bijdrage van verkeer
  - Relatief zware belasting weg in relatie tot bestaande weginrichting en omgeving
  - Vrachtverkeer Mook: 1,5% (gem. 10 in spitsuur) zwaar vrachtverkeer en gem. 6% (gem. 25 in spitsuur) middelzwaar verkeer

- Weginrichting is mix tussen faciliteren doorstroming en leefbaarheid waardoor niet volgens functie ingericht
  - Zorgt voor huidig verkeersgedrag en reacties bewoners







Analyse probleem en oorzaak per gebied

Molenhoek

- Te hard rijden, geen handhaving
- Gevaarlijke oversteeklocaties
- Geluidsoverlast o.a. door remmend en optrekkend verkeer en aannemerbusjes
- Te veel verkeer
- Agressie bij versmallingen
- Geen goede fietsvoorziening buiten kern
- Spoorbrug zorgt voor agressie en gevaarlijke situaties
- Route hulpdiensten
- Bang voor groei verkeer door woningontwikkelingen, Jachtslot en natuurbegraven

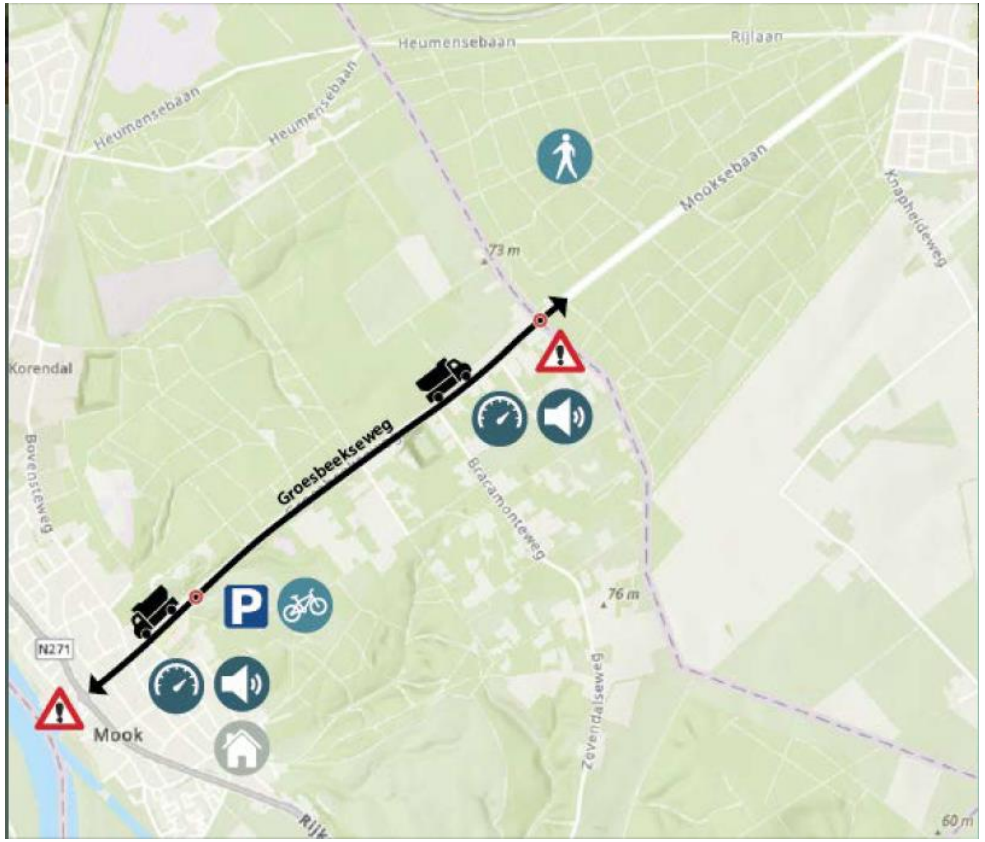


SWECO

Analyse probleem en oorzaak per gebied

Mook

- Te hard rijden, geen handhaving
- Geluidsoverlast o.a. door remmend en optrekkend verkeer en aannemerbusjes
- Vrachtverkeer
  - Moeilijk passeren
  - Snelheid en geluid bergop
- Te weinig plaats voor fietsers en wandelaars
- Zoekverkeer parkeren
- Rotonde zwakke weggebruiker slecht zichtbaar
- Zwaantje: gevaarlijke locatie



SWECO

Analyse probleem en oorzaak per gebied

Lindenlaan/station

- Geluidsoverlast
  - Nachtlawaai
  - Bel van trein
- Ecologische waarde gebied
- Bedrijven
  - Uitstoot
  - Lang en gevaarlijk vrachtverkeer
- Kruising Fietspad met Lindenlaan
- Aansluitingen Rijksweg
- Voetballers moeten 2x oversteken



SWECO

Analyse probleem en oorzaak

- Vragenronde



Doelstellingen

Doelstellingen

Met de focusgroep zijn de volgende doelstellingen bepaald:

- Ze moeten inspelen op de problematiek en oorzaak
- Passen binnen de opdracht
- Voldoen aan de doelstellingen:
    - Leefbaarheid en veiligheid hebben prioriteit
    - Aanpakken verkeersonveiligheid, geluid en snelheid
    - Geen waterbedeffect, gelijke verdeling van de lasten
    - Minderen van verkeer
    - Behoud van hoeveelheid groen en eventueel toevoegen groen
    - Toekomstvisie/beeld
    - Op lange termijn houdbaar zijn
    - Alle stakeholders serieus worden genomen
    - Het oplossen van de agressie en de conflicten bij de spoorbrug



Oplossingsrichtingen

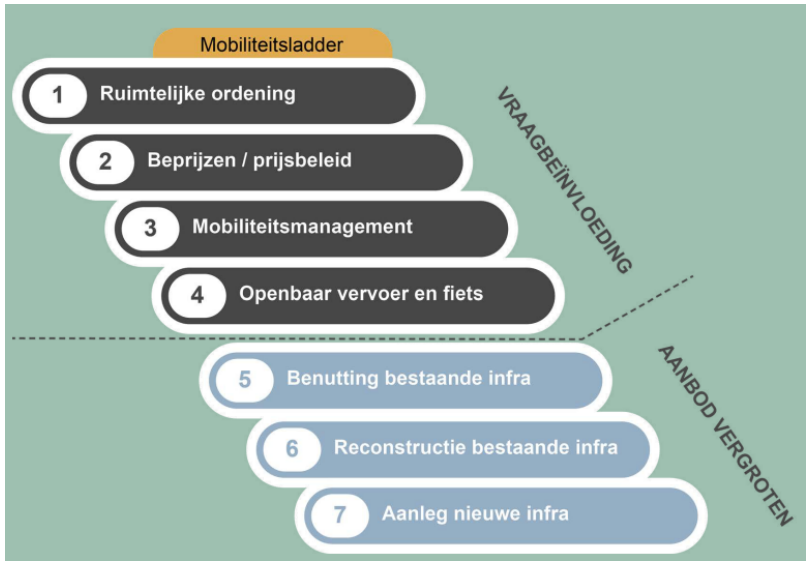
Oplossingsrichtingen: aanpak

- Antwoord geven op de vraag:

  Welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen?

- Mobiliteitsladder gehanteerd

- Meerdere oplossingen onderzocht
  - Niet allemaal (even) kansrijk of binnen doelstellingen
  - Hier presentatie van geadviseerde oplossingen
  - Oplossingen spelen in op geconstateerde problemen en oorzaken



Oplossingsrichtingen

- Het doorgaand verkeer door Mook en Molenhoek op korte en middellange termijn beëindigen is niet realistisch. Wel zijn er mogelijkheden om het (toekomstige) doorgaand verkeer of de overlast hiervan te verlagen.
  - Focus op beperken toekomstige verkeersgroei
  - Oplossing voor doorgaand verkeer maar ook herkomst-/bestemmingsverkeer en lokaal verkeer nodig om leefbaarheid te verhogen

- Oplossingen in te delen in categorieën
  1. In gesprek met Gemeente Berg en Dal
  2. Regionale maatregelen
  3. Lokale maatregelen

1. In gesprek met gemeente Berg en Dal

- Mobiliteitsmanagement of campagne opzetten om meer verplaatsingen per fiets te maken i.p.v. gemotoriseerd verkeer
  - Potentieel effect: 20-25% minder verplaatsingen met gemotoriseerd verkeer

- Woningbouw in Groesbeek in relatie stellen met verkeerseffect in Mook en Molenhoek om zo leefbaarheid op lange termijn te borgen
  - Minimaal 25% van de geplande woningen in Groesbeek niet realiseren of type woningen die weinig of geen verkeer genereren
  - Onderzoeken of invloed kan worden uitgeoefend bij toewijzing woningen en type woningen door verplaatsingsgedrag mee te nemen als element
  - Indien geen van beide mogelijk: verwachting dat effect andere maatregelen teniet worden gedaan op lange termijn.

- Vergunningverlening bedrijven
  - Rekening houden met hoe vrachtverkeer naar Groesbeek gaat rijden/zo weinig mogelijk vrachtwagenaantrekkelijke bedrijven starten in Groesbeek of afspraken maken over routes, venstertijden, type vrachtwagens,...

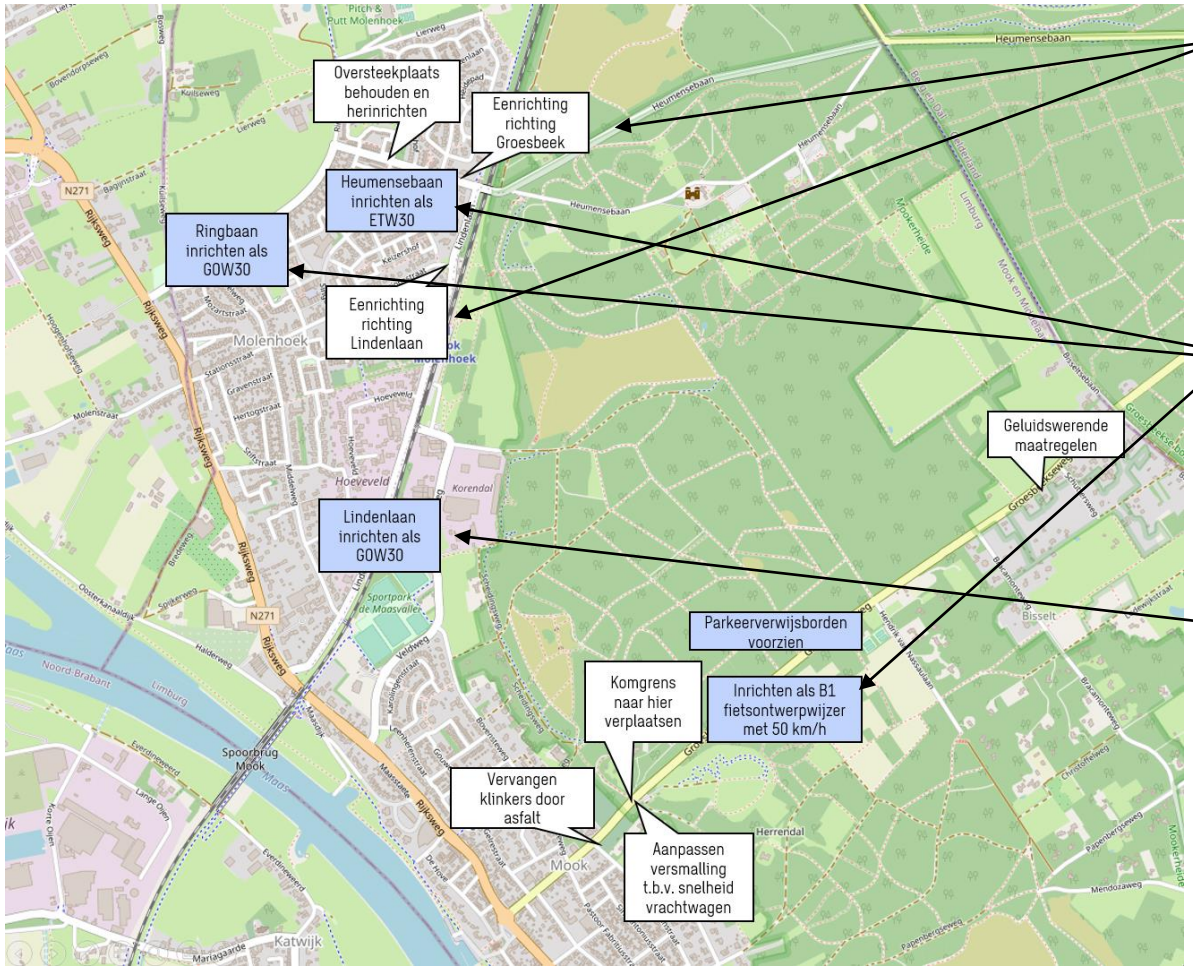
- Aanpassen bewegwijzering naar Venlo in Groesbeek via Milsbeek en laten doorvoeren bij leveranciers navigatie
  - Potentieel effect: 4-5% (500 verplaatsingen per dag)

2. Op regionaal niveau oppakken/bespreken

- Voorstel om een vrachtverbod of geslotenverklaring met uitzondering van bestemmingsverkeer in te stellen op de Groesbeekseweg.
  - Het betreft 70-75 zware vrachtwagens per werkdag die een andere route moeten nemen, maar zorgt voor een enorme winst qua leefbaarheid en verkeersveiligheid op de Groesbeekseweg.

- Uitvoeren van een nader onderzoek om de potentie van maatregelen gericht op verkeer tussen Cuijk en Nijmegen verder te onderzoeken om hierop vervolgens gerichte acties in het kader van mobiliteitscampagnes te voeren.

3. Lokale maatregelen



- Eenrichtingsverkeer invoeren op de Heumensebaan en Stationsstraat tussen de Oude Bovensteweg en Lindenlaan waarbij het niet mogelijk is om vanaf het spoorviaduct/Lindenlaan richting het westen te rijden. Dit om het verkeer beter te spreiden over de bestaande wegen.

- De Ringbaan in te richten als gebiedsontsluitingsweg 30, Heumensebaan als erftoegangsweg 30 met 1 oversteekplaats thv Singel, Groesbeekseweg buiten de kern naar profiel B1 uit fietsontwerpwijzer met 50 km/h.

- Eventueel het herinrichten van de Lindenlaan tot GOW30 zodat de inrichting overeenkomt met de beoogde functie.
  - ETW30 ook voldoende capaciteit voor nu en de toekomst en past beter bij de leefbaarheidsdoelstellingen dan GOW30
  - Herinrichten van de Lindenlaan pas doen wanneer het gebruik verhoogd is.

- Bij het herinrichten te kiezen voor geluidsbeperkende materialen.

SWECO

Voorbeeld GOW30

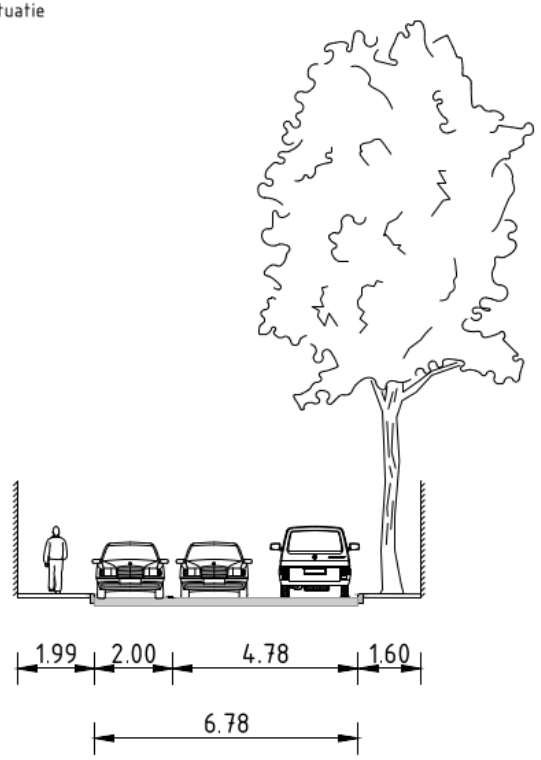




Dwarsprofiel ETW30

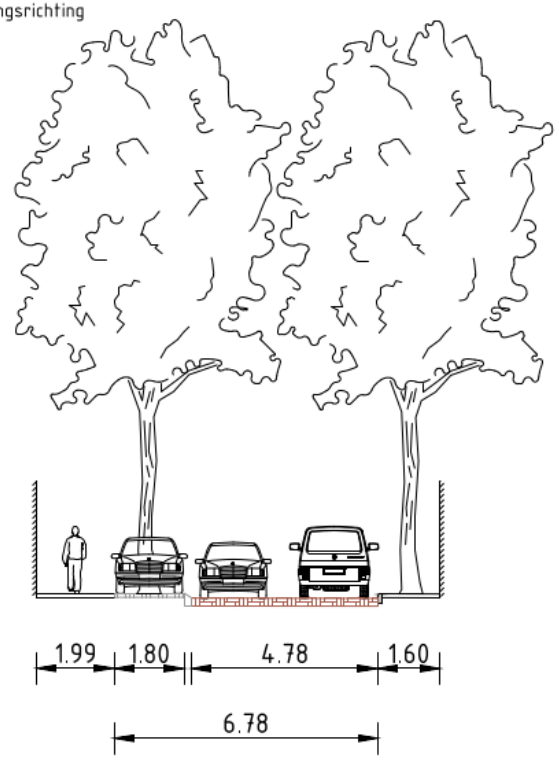
Dwarsprofiel 1: Heumensebaan t.h.v. huisnummer 64

Huidige situatie



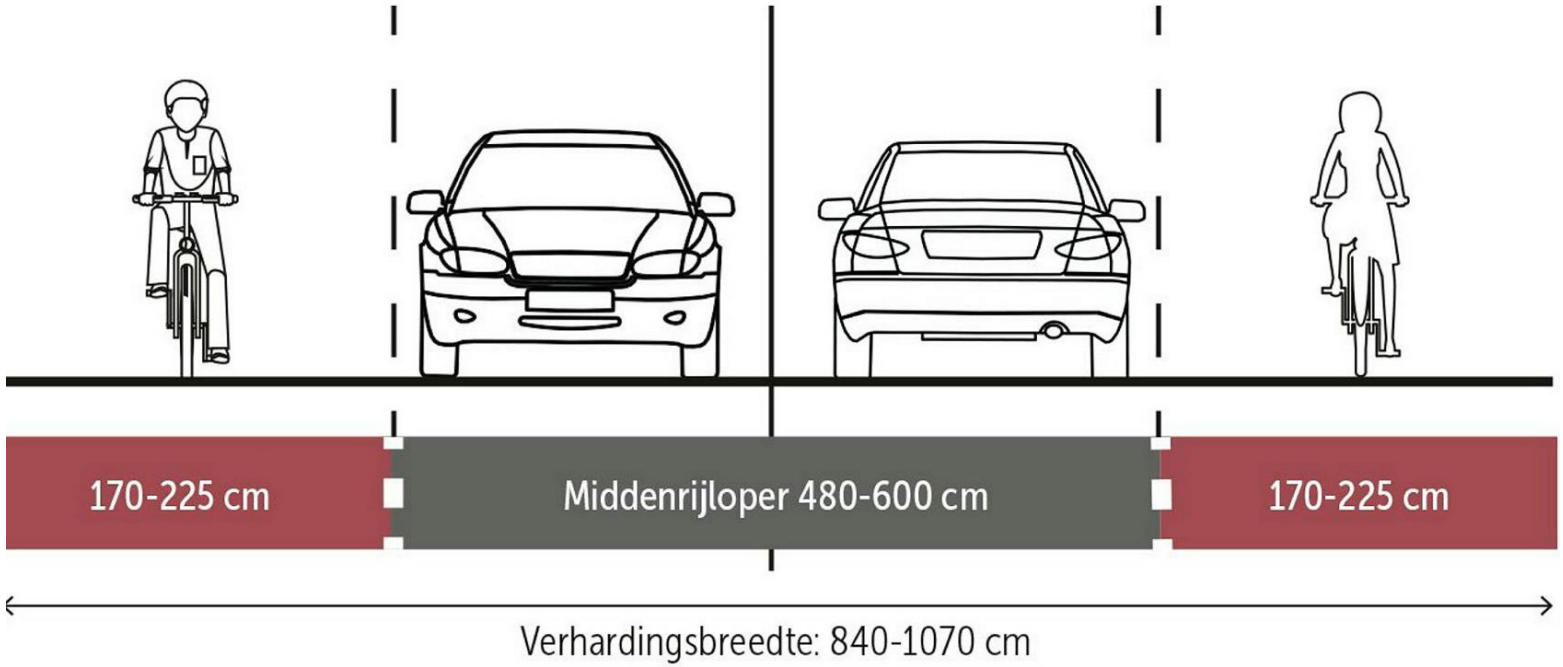
Dwarsprofiel 1: Heumensebaan t.h.v. huisnummer 64

Oplossingsrichting

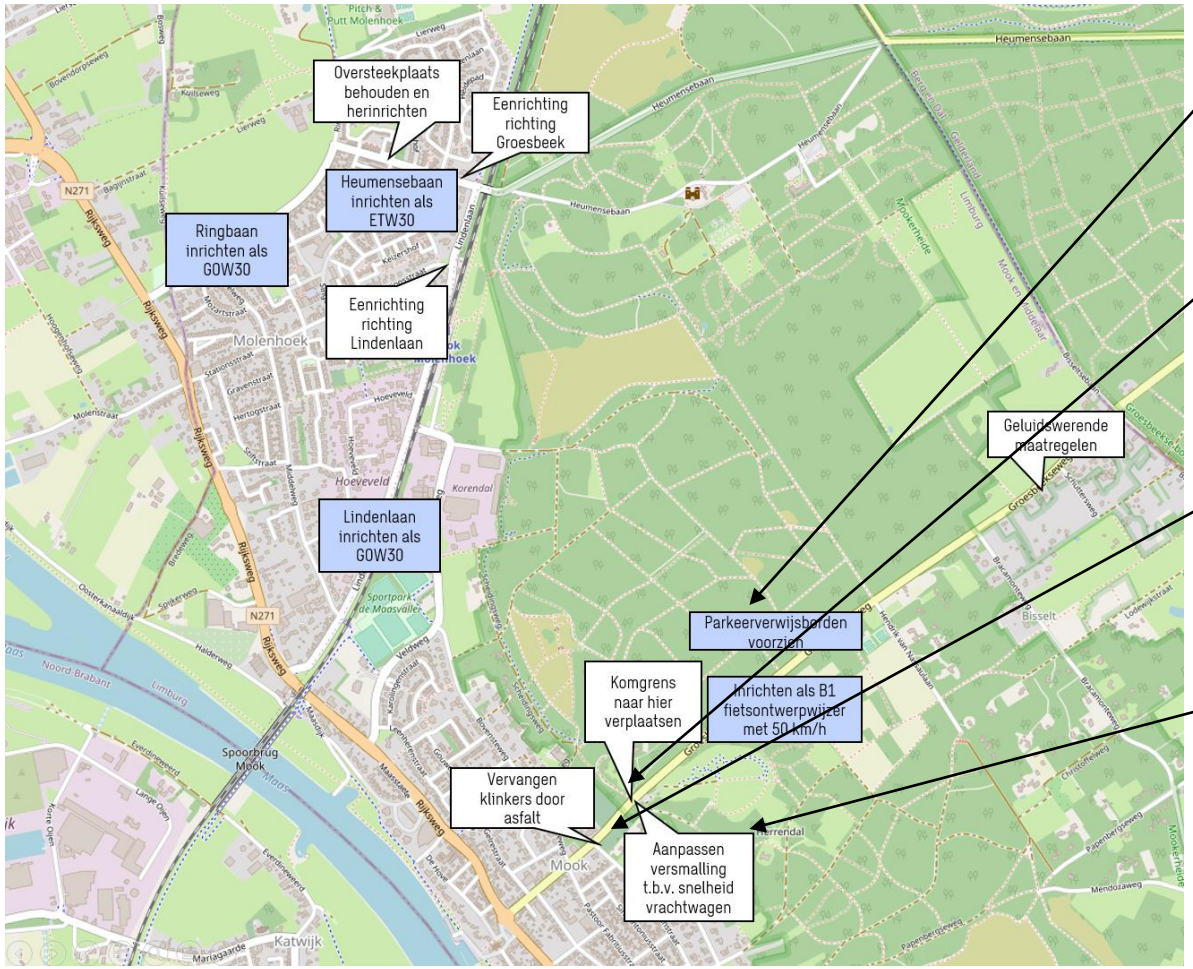


SWECO

Dwarsprofiel profiel B1 uit fietsontwerpwijzer met 50 km/h



3. Lokale maatregelen



- Parkeervoorzieningen bij de Groesbeekseweg voorzien van goede parkeerverwijzingen naar meerdere parkeermogelijkheden om zoekverkeer tegen te gaan.
- Het verleggen van de komgrens op de Groesbeekseweg naar de bebouwde kern om zo de geloofwaardigheid en attentiewaarde in de kern te verhogen.
- Het vervangen van de plateaus in klinkers naar plateaus in asfalt om zo het geluid te reduceren. Dit kan wel leiden tot een snelheidsverhoging, maar dit zal beperkt zijn door de korte stukken.
- Om de snelheid voor de vrachtwagens bergopwaarts te bevorderen, kan geopteerd worden om de plateaus bij de 30 km-grens in Mook aan te passen zodat de vrachtwagen nog enige snelheid kan behouden en zo vlotter en met minder geluid naar Groesbeek kan rijden.
- Campagne om ook binnen de gemeente fietsen te bevorderen.

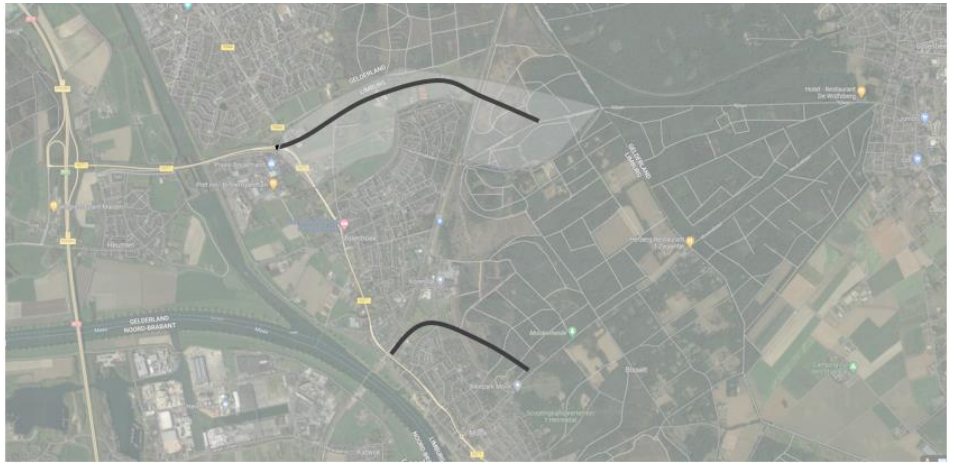
Oplossingsrichtingen
Aanleggen nieuwe infrastructuur

- Vanuit doorstromingsoptiek / verkeerskundig:
  - Geen noodzaak voor aanleggen nieuwe infrastructuur

- Vanuit leefbaarheid kan nieuwe infrastructuur gewenst zijn
  - Variant 5a (light) bleek uit eerder onderzoek de meest haalbare oplossing
  - Om oplossing te bieden aan problemen en oorzaak is een oost-west verbinding een betere oplossing
  - Risico bij 5a (light) is verplaatsen van problemen en geen volledige benutting zolang Groesbeekseweg beschikbaar is voor doorgaand verkeer

- Belangrijke voorwaarde nieuwe infrastructuur: geschikt voor vrachtverkeer





Oplossingsrichtingen

- Vragenronde



Participatie

Participatietraject



- Diverse partijen online geïnterviewd
  - Uitnodiging is verspreid geweest naar anderen, waardoor veel aanvragen voor interviews door niet beoogde doelgroepen
  - Mogelijkheid om problematiek vanuit hun oogpunt mee te geven
  - Niet iedereen in eerste ronde geïnterviewd omdat ze niet 'op de lijst stonden'

- Partijen zijn als lid van de focusgroep uitgenodigd geweest op eerste bijeenkomst
  - Einde zijn de probleem- en oorzaakanalyse erkend en doelstellingen vastgesteld mits enkele aanvullingen
  - Nadien veel lange reacties ontvangen om eigen belangen te benadrukken
  - Veel reacties op het uitgevraagde onderzoek: ene leest het als doordrukken 5A, andere als 5A is geen optie meer

- Dorps- en wijkraden
  - Dorpsraad Molenhoek
  - Wijkraad De Bisselt
  - Buurtcomité Maasveld

- Actiegroepen
  - BOOMM
  - DUW – Molenhoek
  - Werkgroep Groesbeekseweg
  - Kerngroep verkeersproblematiek Heumensebaan – Ringbaan
  - Eendracht 30
  - Sportcentrum Lierdal

- Natuurorganisaties
  - Natuurmonumenten
  - landgoed Mookerheide – natuurbegraafplaats
  - Natuurgroep Animo

- Gemeenten
  - Gemeente Berg en Dal
  - Gemeente Gennep
  - Gemeente Mook en Middelaar

Participatietraject



- Overige betrokkenen: via digitale nieuwsbrief op website en via Ter Sprake geïnformeerd
  - Door leden focusgroep veel reacties op gehad dat het niet volledig genoeg was en te veel aandacht voor andere gebieden.
  - Nieuwsbrief was een terugkoppeling op hoofdlijnen

- Focusgroep is begin september opnieuw bij bijeenkomst over oplossingen geweest
  - Doel was om oplossingsrichtingen te presenteren en eerste reacties te verkrijgen
    - Echte reacties zijn daarna massaal per mail gekomen. Hierop is uitgebreid gereageerd
    - Uitgangspunten, kencijfers, metingen, model, etc. worden door participanten niet aanvaard.

- Overige betrokkenen: via tweede digitale nieuwsbrief op website en via Ter Sprake geïnformeerd

Participatietraject

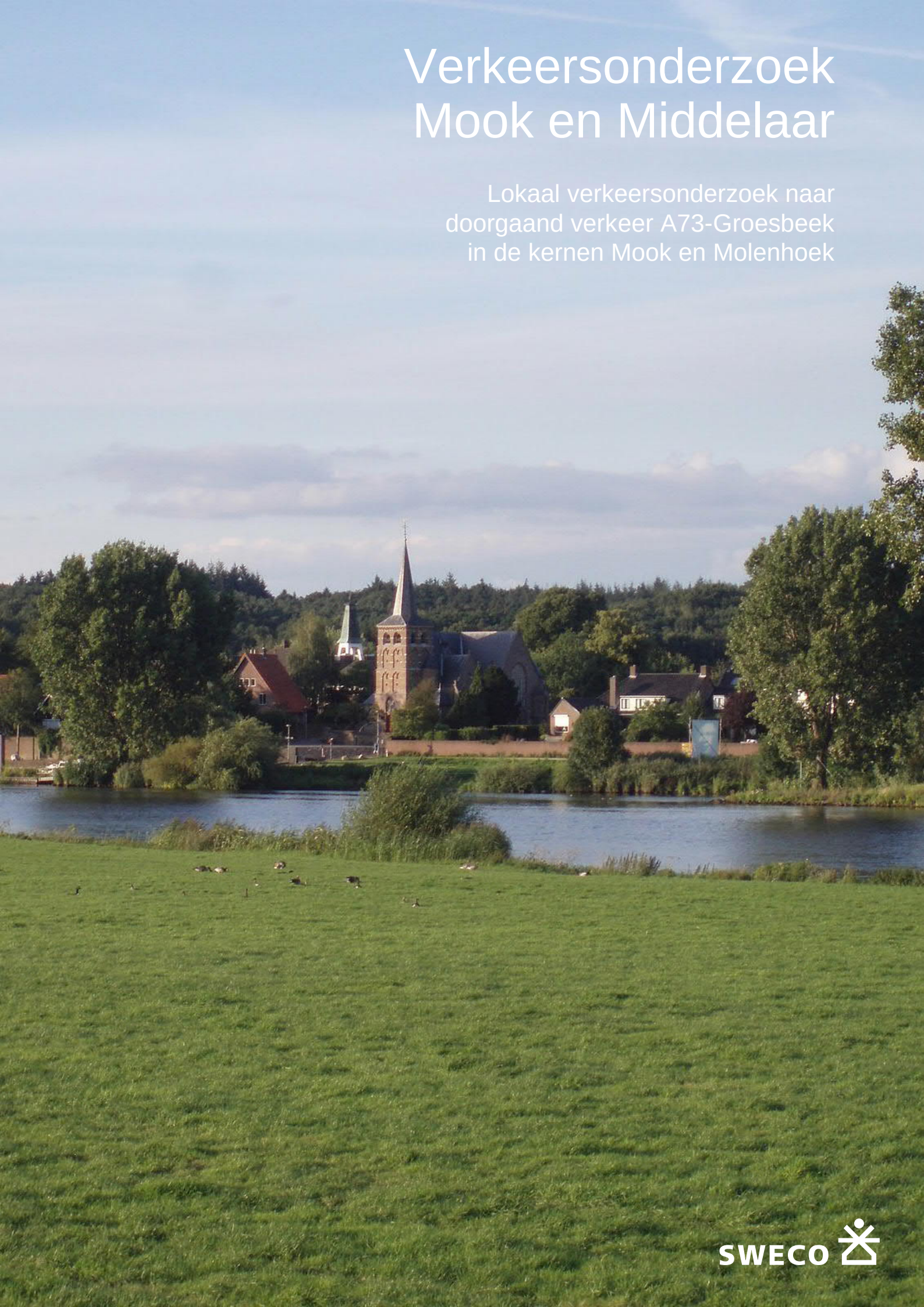
- Vragenronde



Transforming society together

Verkeersonderzoek Mook en Middelaar

Lokaal verkeersonderzoek naar
doorgaand verkeer A73-Groesbeek
in de kernen Mook en Molenhoek



SWECO

Versie	Datum	Beschrijving van de wijziging
1.0	05-08-2022	Opgeleverde conceptversie aan gemeente
1.1	15-11-2022	Review verwerkt tot eindconcept
1.2	29-11-2022	Review gemeente verwerkt tot eindrapport

Sweco Nederland B.V. Handelsregister 30129769
Onderwerp Lokaal verkeersonderzoek Groesbeek – A73
Projectnummer 51008894

Klant Gemeente Mook en Middelaar
Versie 1.2

Datum 29-11-2022
Auteur Wouter van Haperen, Jolanda van Gool
Documentnummer NL22-648800269-37665

Gecontroleerd door Willem Scheper

Vrijgegeven door Willem Scheper

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5
1. Inleiding 11
1.1 Aanleiding 11
1.2 Onderzoeksvraag 11
1.3 Onderzoeksmethode 12
1.3.1 Fase 1: Probleem en oorzaak 12
1.3.2 Fase 2: Doelstelling 12
1.3.3 Fase 3: Oplossingsrichtingen 13

2. Fase 1: Probleem en oorzaak 14
2.1 Ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeleid 14
2.1.1 Ruimtelijke ordening 14
2.1.2 Mobiliteitsbeleid 16
2.2 Eerdere onderzoeken 18
2.3 Verkeersintensiteiten en snelheid 20
2.3.1 Verkeerstellingen en snelheidsmetingen gemotoriseerd verkeer 20
2.3.2 Verkeerstellingen langzaam verkeer 23
2.3.3 Verkeersmodel 23
2.3.4 Routekeuze van het verkeer 24
2.4 Weginrichting 32
2.4.1 Ringbaan 32
2.4.2 Heumensebaan 32
2.4.3 Groesbeekseweg 33
2.5 Verkeersveiligheid 34
2.5.1 Geregistreerde ongevallendata 34
2.5.2 Subjectieve verkeersonveiligheid 36
2.6 Interviews met stakeholders 37
2.6.1 Heumensebaan – Ringbaan 37
2.6.2 Groesbeekseweg 38
2.7 Geluid en gevolgen van wegverkeer 39
2.8 Milieu 41
2.9 Verkeersgenerende ontwikkelingen in Mook, Molenhoek en Groesbeek 44
2.9.1 Woningbouwontwikkelingen 44
2.9.2 Effect natuurbegraafplaats en jachtslot 44
2.9.3 Toekomstige intensiteit 44
2.10 Samenvatting fase 1 probleem en oorzaak 46

3. Fase 2: Doelstellingen 48
4. Fase 3: Oplossingsrichtingen 49
4.1 Proces 49
4.2 Vraagbeïnvloeding 50

4.3 Aanbod vergroten 52
4.3.1 Benutting bestaande infrastructuur (regionaal) 52
4.3.2 Benutting bestaande infrastructuur (lokaal) 53
4.3.3 Reconstructie bestaande infrastructuur 58
4.3.4 Groesbeekseweg 59
4.3.5 Lindenlaan 61
4.4 Aanleggen nieuwe infrastructuur 61
4.4.1 Variant 5A (light) 61
4.4.2 Andere opties 62

5. Kosten 63
5.1 Lokale maatregelen 63
5.2 Herinrichting van wegen 64
5.3 Nieuwe verbindingen 64

6. Conclusie en advies 65
6.1 Conclusie 65
6.2 Advies 66

Managementsamenvatting

In dit rapport zijn de resultaten van het onderzoek naar het doorgaande verkeer tussen de A73 en Groesbeek via de kernen Mook en Molenhoek beschreven. Het doel van het onderzoek is om antwoorden te bieden op de volgende vraag:

"Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek in de kernen Mook en Molenhoek en welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen?" Bij deze vraag is gekeken naar de bestaande infrastructuur en de mogelijkheden die nieuwe verkeersverbindingen kunnen bieden.

Analyse problemen en oorzaken

Binnen dit onderzoek is gestart met een grondige analyse van de problemen en oorzaken. Dit door diverse type onderzoeken zoals tellingen, locatiebezoeken, milieu- en geluidsanalyse, verkeersveiligheidsanalyse en een analyse van de weginrichting. Daarnaast zijn er diverse gesprekken gevoerd met stakeholders om zo inzicht te krijgen in de (subjectieve) verkeerssituatie. De focus ligt hierbij op de wegen Ringbaan/Heumensebaan, Lindenlaan/stationsgebied en Groesbeekseweg. Op basis van de analyse van problemen en oorzaken kan voor de vraag "*Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek?"* gesteld worden dat:

- Er zijn zowel nu als op langere termijn (>10-15 jaar) **geen doorstromingsproblemen** te verwachten op de genoemde routes.
  In de huidige verkeerssituatie bestaat het gemotoriseerd verkeer in Mook en Molenhoek uit een mix van lokaal, herkomst-/bestemmingsverkeer en doorgaand verkeer. Uit de analyse blijkt dat zowel in Mook als Molenhoek doorgaand verkeer tussen Groesbeek en de A73 rijdt. In de ochtendspits rijdt gemiddeld 72% van het verkeer dat vanuit Groesbeek richting Mook of Molenhoek[1] gaat naar de A73. In omgekeerde richting is dit 57%. In de avondspits rijdt 38% van Groesbeek naar de A73 en 50% van de A73 richting Groesbeek. Hierbij kiest het merendeel van dit doorgaande verkeer voor de route via Molenhoek. Het is logisch dat verkeer uit Groesbeek naar de A73 van deze routes gebruik maakt gezien het ontbreken van alternatieven en enkele (natuurlijke) barrières zoals de Maas, Duitse grens en bergachtig gebied. Het verkeer rijdt op de wegen die benoemd zijn als gebiedsontsluitingswegen in het gemeentelijk verkeersplan. Naast het doorgaande verkeer Groesbeek-A73 is er ook een aanzienlijk aandeel herkomst-/bestemmingsverkeer tussen Groesbeek en Malden (10%), Molenhoek (10%), Mook of ten zuiden van Mook (17%). In de kern Molenhoek is minimaal 50% van het gemeten verkeer geen doorgaand verkeer maar *lokaal of herkomst-/bestemmingsverkeer*. Voor de kern Mook is dit minder duidelijk te achterhalen omdat de intensiteitscijfers tussen de meetpunten minder afwijken.

[1] Dit percentage is verkeer dat zowel gemeten is op het wegvak Mooksebaan tussen Rijlaan en Houtsebaan als op de A73. Het zegt niets over hoeveel verkeer in de kernen zelf doorgaand verkeer is.

- Er zijn op dit moment **problemen vastgesteld met betrekking tot leefbaarheid** zoals geluidsoverlast (input van stakeholders en op basis van model aangetoond), structureel overschrijden maximumsnelheid (input van stakeholders en op basis van metingen aangetoond), hoge mate van subjectieve verkeersonveiligheid (input van stakeholders), een beperkte mate van objectieve verkeersonveiligheid (gebaseerd op geregistreerde ongevallen) en beperkte bijdrage van verkeer aan luchtkwaliteit (op basis van milieumodel waarbij luchtkwaliteit binnen de normen van de Nederlandse wet is). Wanneer de hoeveelheid verkeer wordt bekeken, rekening houdend met de functie, het huidige ontwerp en de huidige omgeving mag gesteld worden dat de wegen Ringbaan, Heumensebaan, Groesbeekseweg en Rijksweg relatief zwaar belast zijn vanuit het oogpunt leefbaarheid.
- De huidige weginrichting is te veel een **mix tussen het faciliteren van de doorstroming en verbeteren van de leefbaarheid wat zorgt voor het huidige verkeersgedrag en de reacties van bewoners**. Op dit moment wordt er, door de huidige weginrichting, niet gehandhaafd door de politie op deze wegen.
- In **Molenhoek** wordt specifiek nog gemeld dat er diverse gevaarlijke oversteeklocaties zijn, er agressie is bij de versmallingen en het spoorviaduct en er overlast is door de passage van hulpdiensten. Op het deel Heumensebaan tussen het spoorviaduct en Bisseltsebaan ontbreekt een veilige fietsvoorziening.
- Op de **Groesbeekseweg** kenmerkt de problematiek zich door het aandeel vrachtverkeer (7%) wat geluidsoverlast en trillingen veroorzaakt en de passage van vrachtverkeer leidt tot gevaarlijke situaties op het fietspad. Daarnaast is er zoekverkeer voor parkeren, te weinig ruimte voor fietsers en voetgangers, wordt de kruising bij ’t Zwaantje als gevaarlijk ervaren en is de zwakke weggebruiker slecht zichtbaar bij de rotonde in de kern Mook.
- Rond het **station/Lindenlaan/Bovensteweg** worden de volgende zaken benoemd die invloed hebben op de leefbaarheid: rondom het station is er sprake van hinder door de spoorbel en nachtlawaai, de ecologische waarde van het gebied spoorzone, uitstoot en lange vrachtwagens door aanwezige industrie, gevaarlijke kruising fietspad en Lindenlaan en aansluiting met Rijksweg is moeilijk.

Doelstellingen

Na het vaststellen van bovenstaande problemen en oorzaken zijn de doelstellingen vastgesteld met de focusgroep. Deze focusgroep bevat diverse leden van de stakeholders. De oplossingsrichtingen zijn getoetst op deze doelstellingen:

- inspelen op de problematiek en oorzaak;
- passen binnen de opdracht;
- voldoen aan de doelstellingen:
    - leefbaarheid en veiligheid hebben prioriteit;
    - aanpakken verkeersonveiligheid, geluid en snelheid;
    - geen waterbedeffect, gelijke verdeling van de lasten;
    - minderen van verkeer;
    - behoud van hoeveelheid groen en eventueel toevoegen groen;
    - toekomstvisie/-beeld;
    - op lange termijn houdbaar zijn;
    - alle stakeholders worden serieus genomen;
    - het oplossen van de agressie en de conflicten bij het spoorviaduct.

Oplossingsrichtingen

Om de vraag "*Welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen*?" te beantwoorden zijn er diverse oplossingsrichtingen onderzocht. Hierbij is zowel gekeken naar wat er mogelijk is om de vraag naar verkeer te beïnvloeden, wat er mogelijk is binnen de huidige infrastructuur en ten slotte het aanleggen van nieuwe infrastructuur.

Het doorgaand verkeer door Mook en Molenhoek op korte en middellange termijn beëindigen is niet realistisch. Wel zijn er mogelijkheden om het (toekomstige) doorgaand verkeer of de overlast hiervan te verlagen. Naast oplossingen voor het doorgaand verkeer is het ook belangrijk om duurzame oplossingen te voorzien voor het herkomst-/ bestemmingsverkeer en lokaal verkeer om zo het totale aandeel gemotoriseerd verkeer te doen dalen en leefbaarheid te verhogen op de genoemde wegen.

Het advies naar aanleiding van dit onderzoek is als volgt:

1. <u>In gesprek gaan met gemeente Berg en Dal:</u>
   - Mobiliteitsmanagement/-campagne opzetten voor meer verplaatsingen tussen Groesbeek en Mook en Middelaar per fiets. De verwachting is dat hierdoor tot 20-25% minder verplaatsingen per auto worden gemaakt vanuit Groesbeek richting Mook en Middelaar en vice versa.
   - Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in Mook en Molenhoek op lange termijn geborgd wordt, moet slim worden omgegaan met de woningbouw in Groesbeek door afspraken te maken over het aantal en type woningen. Bij voorkeur wordt minimaal 25% van de geplande woningbouw van 2.000 woningen in Groesbeek ingevuld door type woningen die weinig of geen verkeer genereren door Mook en Molenhoek. Daarom wordt geadviseerd om te onderzoeken of het mogelijk is om door invloed uit te oefenen bij het toewijzen van bewoners aan woningbouw Groesbeek en Molenhoek Zuid waarbij het verplaatsingsgedrag als element wordt meegenomen (economische binding met de woonplaats). Hierdoor kan het aantal doorgaande bewegingen worden beperkt. Ter indicatie: de verwachting is dat bij een groei van het verkeer ten gevolge van 1.500 extra (traditionele) woningen de intensiteit in Mook zodanig groeit dat het leefbaarheidsknelpunt in Mook opnieuw ontstaat en daarmee de effecten van andere maatregelen teniet doet.
   - Afspraken maken in verband met vergunningverlening van (vrachtwagenaantrekkelijke) bedrijven: Rekening houden met hoe vrachtverkeer naar Groesbeek gaat rijden en het effect hiervan in Mook zichtbaar maken, zo weinig mogelijk vrachtwagenaantrekkelijke bedrijven starten in Groesbeek en/of het samen vaststellen van voorwaarden als venstertijden, routes, type vrachtwagens bij vergunningverlening om zo de overlast in Mook te verminderen.
   - Aanpassen bewegwijzering naar Venlo in Groesbeek via Milsbeek en dit ook laten doorvoeren bij de leveranciers van navigatietoestellen.

2. <u>Op regionaal niveau bespreken:</u>
   - Voorstel om een vrachtverbod of geslotenverklaring met uitzondering van bestemmingsverkeer in te stellen op de Groesbeekseweg. Het betreft 70-75 zware vrachtwagens per werkdag die een andere route moeten nemen, maar zorgt voor een enorme winst qua leefbaarheid en verkeersveiligheid op de Groesbeekseweg.
   - Uitvoeren van een nader onderzoek om de potentie van maatregelen gericht op verkeer tussen Cuijk en Nijmegen verder te onderzoeken om hierop vervolgens gerichte acties in het kader van mobiliteitscampagnes te voeren.

3. Lokaal:
    - Eenrichtingsverkeer in te voeren op de Heumensebaan en Stationsstraat tussen de Oude Bovensteweg en Lindenlaan waarbij het niet mogelijk is om vanaf het spoorviaduct/Lindenlaan richting het westen te rijden. Dit om het verkeer beter te spreiden over de bestaande wegen.
    - De Ringbaan in te richten als gebiedsontsluitingsweg 30, Heumensebaan als erftoegangsweg 30, Groesbeekseweg buiten de kern naar profiel B1 uit fietsontwerpwijzer met 50 km/h.
    - Het verleggen van de komgrens op de Groesbeekseweg naar de bebouwde kern om zo de geloofwaardigheid en attentiewaarde in de kern te verhogen.
    - Eventueel het herinrichten van de Lindenlaan tot GOW30 zodat de inrichting overeenkomt met de beoogde functie. Echter, biedt een inrichting volgens ETW30 voldoende capaciteit voor nu en de toekomst en past beter bij de leefbaarheidsdoelstellingen dan GOW30. Daarom zijn beide varianten mogelijk. Het herinrichten van de Lindenlaan kan pas worden gedaan wanneer het gebruik verhoogd is.
    - Bij het herinrichten te kiezen voor geluidsbeperkende materialen.
    - Parkeervoorzieningen bij de Groesbeekseweg voorzien van goede parkeerverwijzingen naar meerdere parkeermogelijkheden om zoekverkeer tegen te gaan.
    - Campagne om ook binnen de gemeente fietsen te bevorderen.
    - Het toepassen van nieuwe geluidsmuren in de grond, het toepassen van nog stiller asfalt of het toepassen van huisgebonden maatregelen zoals woningisolatie, plaatsen van geschikte ramen.
    - Het vervangen van de plateaus in klinkers naar plateaus in asfalt om zo het geluid te reduceren. Dit kan wel leiden tot een snelheidsverhoging, maar dit zal beperkt zijn door de korte stukken.
    - Om de snelheid voor de vrachtwagens bergopwaarts te bevorderen, kan geopteerd worden om de plateaus bij de 30 km-grens in Mook aan te passen zodat de vrachtwagen nog enige snelheid kan behouden en zo vlotter en met minder geluid naar Groesbeek kan rijden.

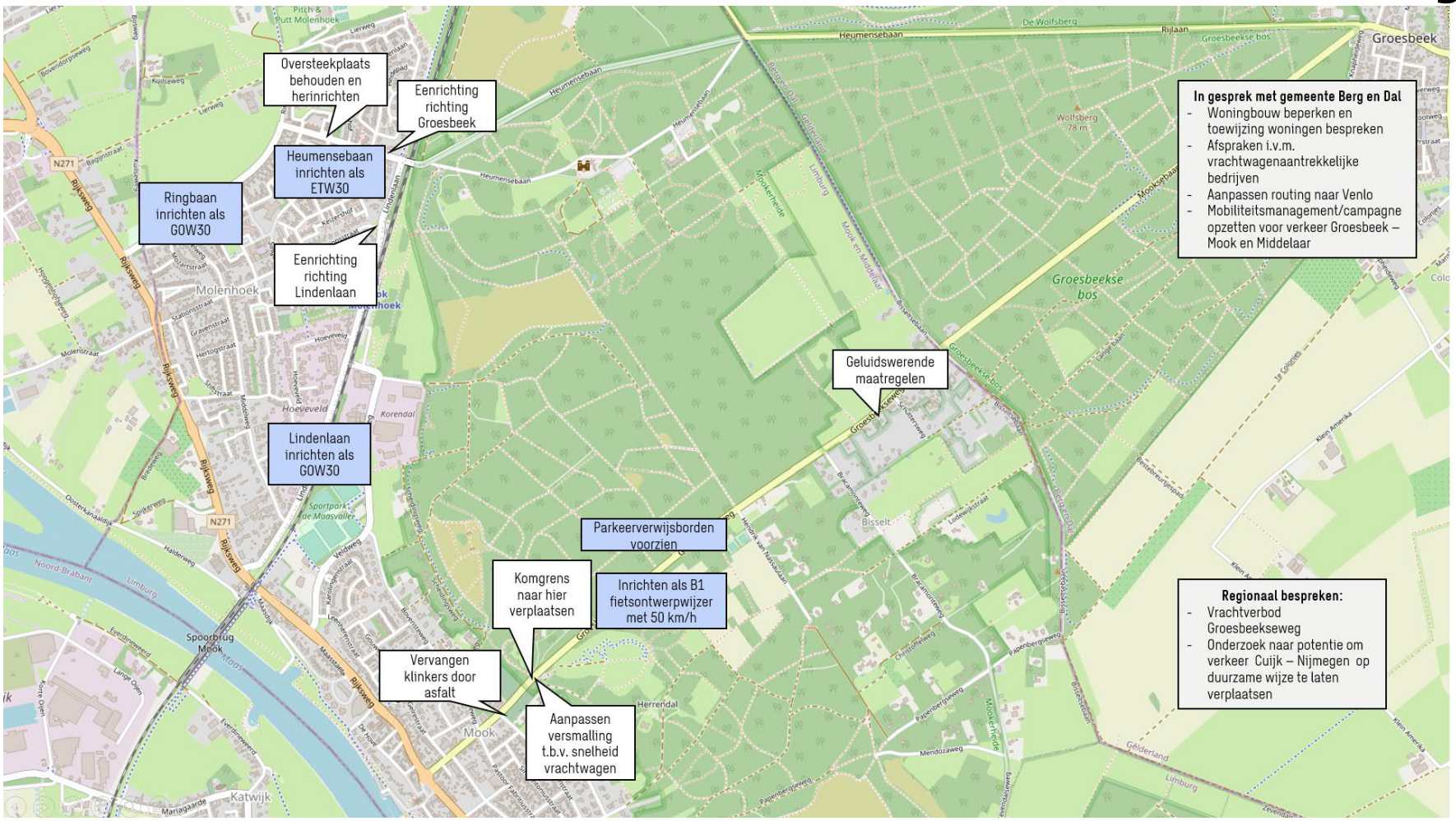
Bovenstaande oplossingen staan visueel weergeven in figuur 0-1. De blauwe vakjes zijn maatregelen die gelden voor de weg. De witte geven locatiespecifieke maatregelen aan.

Ten slotte is uitbreiding van de bestaande infrastructuur onderzocht. Puur vanuit de hoeveelheid verkeer is er met bestaande infrastructuur **voldoende capaciteit beschikbaar** om het verkeer af te wikkelen, ook op lange termijn mits alle gebiedsontsluitingswegen ook als gebiedsontsluitingsweg worden ingericht en de Lindenlaan gebruikt wordt. Dit betekent dat nieuwe infrastructuur vanuit de hoeveelheid verkeer niet nodig is. Echter spelen bij het besluit voor nieuwe infrastructuur ook andere factoren mee zoals leefbaarheid. Vanuit leefbaarheid kan op lange termijn (>10-15j), ook bij gebruik Lindenlaan, opnieuw een leefbaarheidsknelpunt ontstaan in de kern van Mook. Voor de lange termijn kan een nieuwe verbinding een structurele oplossing bieden voor het leefbaarheidsprobleem.

Vanuit het verleden is variant 5a (light) (nieuwe weg tussen Heumensebaan en Bovensteweg aan oostzijde spoor – Bovensteweg – Lindenlaan of Veldweg (zie Figuur 2-5) als meest haalbare oplossing naar voren gekomen. Wanneer gekeken wordt naar de verkeersstromen (waar mensen rijden, vandaan komen en naartoe willen) wordt het probleem voornamelijk veroorzaakt door verkeer dat een oost-west relatie heeft. Vanuit dit oogpunt is het daarom zinvol om een alternatief te voorzien die oost en west goed verbindt. Het huidige voorstel 5a is qua afstand en reistijd vergelijkbaar met de Groesbeekseweg maar vraagt meer inzet van de bestuurder (meer sturen, moeilijkere kruisingen, meer afslaande bewegingen) dan de Groesbeekseweg.

Verwachting is dat hierdoor de variant 5a niet volledig benut gaat worden zolang de Groesbeekseweg voor doorgaand verkeer beschikbaar is. Bij de aanleg van 5a is de verwachting dat het leefbaarheidsprobleem vermindert voor de bewoners Ringbaan en Heumensebaan, terwijl deze toeneemt voor de Groesbeekseweg, Bovensteweg, Veldweg, Rijksweg (en Lindenlaan bij oorspronkelijke variant 5A). Hierbij is de verwachting dat een leefbaarheidsknelpunt in Mook opnieuw ontstaat of groter wordt dan in de huidige situatie. Dit past niet binnen de doelstellingen die vastgesteld zijn met de focusgroep. Wanneer de keuze gemaakt wordt om een nieuwe verbinding aan te leggen, wordt aangeraden om variant 5a te heroverwegen met varianten die ofwel ten noorden van Molenhoek liggen (voorkeur) of om Mook heen gaan. Belangrijk hierbij is dat de nieuwe verbinding geschikt is voor vrachtverkeer.

In het rapport zijn ook nog andere onderzochte oplossingsrichtingen beschreven. Deze zijn afgewogen, waarbij de conclusie is dat ze niet passen binnen de doelstellingen van dit project.



Figuur 0-1: Geadviseerde oplossingen visueel weergeven

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Een groot aandeel verkeer Groesbeek - A73 rijdt door de kernen van Mook en Molenhoek, waarbij door omwonenden overlast met betrekking tot verkeersveiligheid en leefbaarheid wordt ervaren. Om de verkeersontsluiting vanuit Groesbeek naar de A73 te verbeteren, is in het verleden gekeken naar nieuwe routes. Hierbij is 5a (light) als voorkeursvariant/meest haalbare variant naar boven gekomen. Deze nieuwe weg, gelegen aan de oostzijde van het spoor tussen de Heumensebaan en de N271 - Bovensteweg - Veldweg - Rijksweg, zou het doorgaande (vracht)verkeer van en naar Groesbeek op de huidige wegen Ringbaan - Heumensebaan in de Molenhoek en Groesbeekseweg in de kern Mook moeten verminderen. Om meerdere redenen is de weg niet gerealiseerd, waardoor nog altijd de verkeersstroom tussen de A73 en Groesbeek door de kernen van Mook en Molenhoek loopt.

De gemeente kijkt naar en werkt aan de omgeving van het station Mook-Molenhoek. Ontwikkelingen en keuzes daarbij kunnen de mogelijkheid van de aanleg van een nieuwe verkeersverbinding definitief onmogelijk maken (blokkeren). De huidige verkeerssituatie in de (woon)kernen en de mogelijke ontwikkelingen bij het station zijn aanleiding voor een onderzoek naar de verkeersstromen tussen de A73 en Groesbeek. De gemeente Mook en Middelaar wil inzicht krijgen in hoe om te gaan met het verkeer tussen de A73 en Groesbeek dat door de gemeente gaat. Dit met een ‘open en brede’ visie.

1.2 Onderzoeksvraag

Om de leefbaarheid te bevorderen en de overlast van het doorgaande verkeer in het gebied terug te dringen of te beëindigen, wil gemeente Mook en Middelaar onderzocht hebben welke maatregelen er mogelijk zijn en wat de kosten hiervan zijn. De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

“Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek en welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen?”

Bij deze vraag moet er gekeken worden naar mogelijkheden binnen de bestaande infrastructuur en de mogelijkheden die nieuwe verkeersverbindingen kunnen bieden.

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd volgens de PODO-aanpak (Probleem, Oorzaak, Doelstelling, Oplossingsrichting), waarbij eerst het probleem met de oorzaak goed geformuleerd worden. Pas na de formulering van een (gezamenlijke) doelstelling en pas als duidelijk is wat de wensen en eisen zijn, worden de passende oplossingsrichtingen bepaald.



Figuur 1-1: Onderzoeksmethode op hoofdlijnen

Tijdens het onderzoek zijn diverse participanten betrokken. Diverse organisaties zijn gecontacteerd en geïnterviewd in de eerste fase van het onderzoek. Daarna hebben ze tijdens twee bijeenkomsten als lid van de focusgroep als eerste de resultaten kunnen zien en hierop kunnen reageren. Zowel de leden van de focusgroep als overige participanten zijn door middel van digitale nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van het onderzoek.

1.3.1 Fase 1: Probleem en oorzaak

In de eerste fase is naar de problemen en de oorzaken hiervan gekeken. Hierbij zijn twee sporen gevolgd, namelijk enerzijds het analyseren van data uit bestaande en nieuwe onderzoeken om een objectief beeld te vormen, anderzijds bevraging van participanten om een subjectief beeld te vormen. Samen geven deze sporen inzicht in de problemen/overlast en beleving ervan.

De data-analyse is gebaseerd op de combinatie van Floating Car data, NDW-data, nieuwe verkeerstellingen en door de gemeente beschikbaar gestelde bronnen. De Floating Car data is afkomstig van TomTom. Met deze data kunnen routes in kaart gebracht worden en herkomst-bestemmings-analyses uitgevoerd worden. Naast de Floating Car data zijn aanvullende verkeerstellingen uitgevoerd. In de teldata wordt onderscheid gemaakt tussen licht, middelzwaar en zwaar verkeer, waarmee een goede basis verkregen is om de milieu- en geluidsbelasting ten gevolge van het verkeer inzichtelijk te maken. Het resultaat van de data-analyse is een overzicht van verkeersintensiteiten over de doorgaande routes tussen de A73 en Groesbeek en inzicht in de herkomst en bestemming van het verkeer. Daarnaast zijn ook de geregistreerde ongevallen in de periode 2017-2021 geanalyseerd, heeft een digitale schouw plaatsgevonden en is het projectgebied zowel per fiets als wagen bezocht om gevoel bij de situatie te krijgen.

De beleving is in kaart gebracht door de verschillende participanten via een Teamsinterview te interviewen en te bevragen naar hun lokale kennis over de verkeerssituatie. Hierbij is niet enkel op mobiliteit ingegaan, maar is ook gekeken naar milieueffecten en geluid. Stakeholders hebben hierbij de volgens hen belangrijkste knelpunten, wensen, risico's en maatregelen ingebracht.

1.3.2 Fase 2: Doelstelling

De resultaten uit fase 1 zijn vervolgens tijdens een bijeenkomst met de focusgroep besproken. Tijdens dit overleg zijn de doelstellingen waaraan de oplossingsrichtingen moeten voldoen, vastgesteld. Vervolgens is een eerste nieuwsbrief opgesteld, waarin de bevindingen op hoofdlijnen zijn beschreven. De digitale nieuwsbrief is online onder de inwoners van de gemeente Mook en Middelaar verspreid.

1.3.3 Fase 3: Oplossingsrichtingen

Fase 3 richt zich op het formuleren en uitwerken van oplossingsrichtingen. Aan de hand van de Mobiliteitsladder (eerst vraag beïnvloeden, als laatste pas infrastructuur toevoegen) zijn oplossingsrichtingen in kaart gebracht en is het effect daarvan op de verkeersstromen op basis van vuistregels, rekentools en expert judgement bepaald. Deze zijn tijdens een tweede werksessie met de focusgroep besproken. Vervolgens zijn de oplossingsrichtingen verder uitgewerkt. Per oplossingsrichting zijn de voor- en nadelen beschreven, met daarnaast de te verwachten kosten. De best passende oplossingen zijn verder vertaald naar sfeerbeelden. De resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden worden in deze rapportage verder uiteengezet. Door middel van twee nieuwsbrieven zijn alle participanten geïnformeerd over (1) de oplossingsrichtingen en (2) de besluitvorming.

2. Fase 1: Probleem en oorzaak

Het onderzoek focust zich op het verminderen dan wel beëindigen van de overlast die ontstaat in de kernen Molenhoek en Mook ten gevolge van doorgaand verkeer tussen Groesbeek en A73. Bij het opstarten van het project is aangegeven dat het voornamelijk over de wegen Ringbaan, Heumensebaan, Groesbeekseweg en Lindenlaan gaat.

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven is gestart met het inventariseren en verder inzichtelijk maken van de problemen, oorzaken en omstandigheden. Hiervoor zijn de volgende bronnen en methoden gebruikt:

- ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeleid;
- analyse van eerdere onderzoeken;
- meten van verkeersintensiteiten en snelheden;
- beoordelen van de weginrichting;
- onderzoek naar de verkeersveiligheid;
- interviews met participanten;
- berekeningen van geluid en milieu;
- doorrekenen effecten woningbouwontwikkelingen.

In dit hoofdstuk staan de resultaten van deze fase. Per onderdeel is een samenvatting weergeven in een blauwe kader.

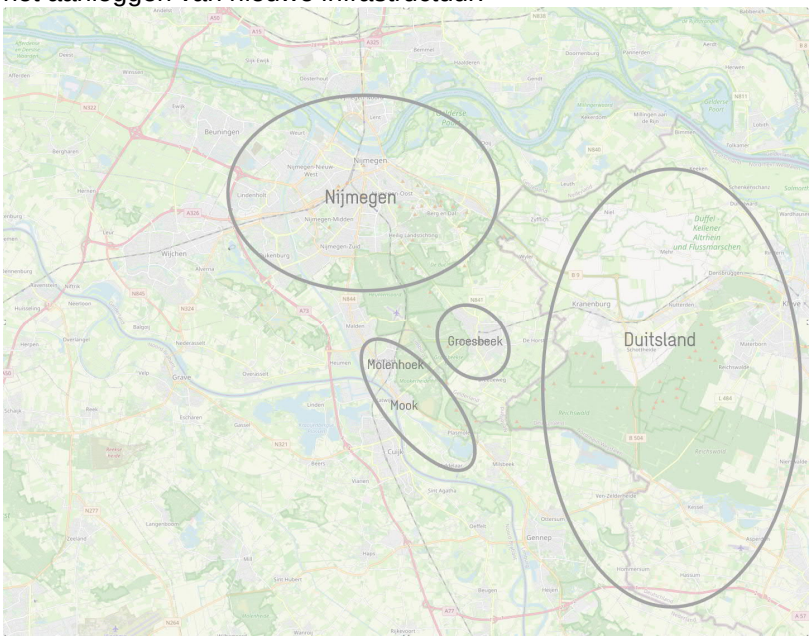
2.1 Ruimtelijke ordening en mobiliteitsbeleid

2.1.1 Ruimtelijke ordening

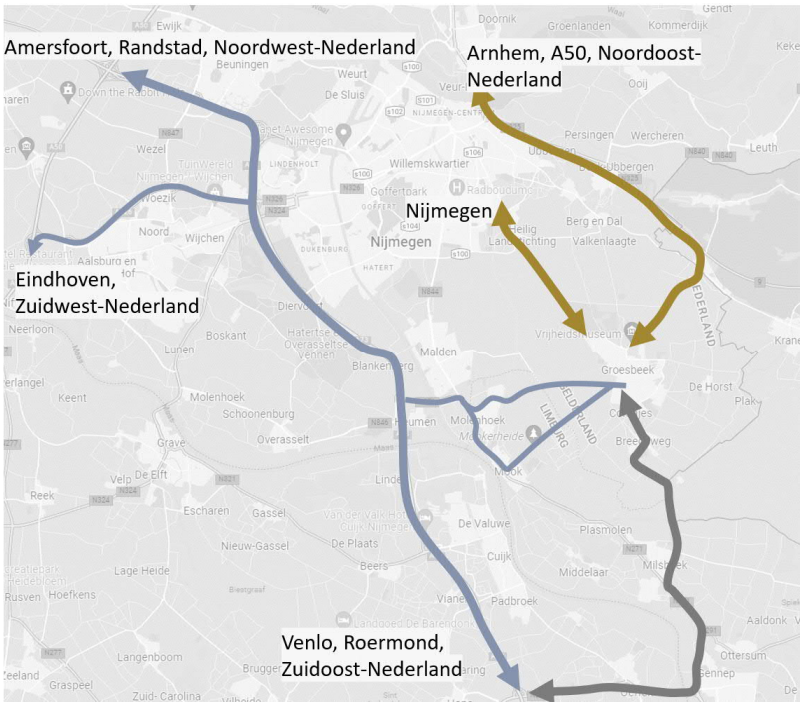
Wanneer er op macroniveau (Figuur 2-1) gekeken wordt naar de ruimtelijke ordening zijn er diverse factoren die grotendeels verklaren waarom er doorgaand verkeer A73-Groesbeek is in Molenhoek en Mook.

1. De verkeersontsluiting naar het Nederlandse hoofdwegennet is volledig aan de westzijde van Mook en Middelaar gelegen, terwijl Groesbeek aan de oostzijde ligt. Dit hoofdwegennet is de toegang voor Groesbeek naar veel verschillende steden en regio's in Nederland (Figuur 2-2). Via het noorden (Nijmegen) het hoofdwegennet bereiken wil zeggen dat verkeer uit Groesbeek via de stadsstructuur van Nijmegen moet rijden wat een langere en tragere route betekent. Via het zuiden is het hoofdwegennet wel te bereiken via Milsbeek en provinciale wegen. Ook hier geldt een langere reistijd dan via Mook en Molenhoek.
2. Het 'ontbreken' van meerdere goede ontsluitingen kan verklaard worden door het bergachtige landschap en de aanwezigheid van zowel de Maas (westen van Mook en Middelaar) en Waal (noorden). Deze vormen barrières bij het aanleggen van infrastructuur.

3. Ten oosten van het gebied ligt Duitsland dat te bereiken is via lokale wegen maar verder niet aansluit op het Nederlands hoofdwegennet.
4. De gemeenten Mook en Middelaar en Berg en Dal liggen in twee verschillende provincies. Dit kan van invloed zijn bij het realiseren van maatregelen. Echter is er in dit gebied wel een goede regionale samenwerking waar beide provincies in participeren.
5. Ten slotte kenmerkt het gebied zich door de groene omgeving. Ook dit speelt mee bij het aanleggen van nieuwe infrastructuur.



Figuur 2-1: Mook, Molenhoek en Groesbeek op macroniveau



Figuur 2-2: Ontsluitingsstructuur Groesbeek op macroniveau

Wanneer op mesoniveau wordt gekeken zijn er twee goede opties om verkeer van Groesbeek naar de A73 te laten rijden: (1) via Heumensebaan en Ringbaan in Molenhoek of (2) via Groesbeekseweg en Rijksweg in Mook.

Het is belangrijk om te vermelden dat een smal spoorviaduct op de Heumensebaan niet geschikt is voor al het verkeer. Er geldt een verbod voor voertuigen breder dan 2,1m en/of een aslast hoger dan 2,7 ton. Dit betekent dat het meeste vrachtverkeer en landbouwverkeer gebruik moet maken van de Groesbeekseweg en door de kern van Mook gaat.

Een mogelijke derde route gaat via de Bisseltsebaan – Groesbeekseweg (Malden) – door de kern van Malden – N844, maar is ten opzichte van route 1 en 2 verder in kilometers (7,5 km versus 5 km en 6,7 km) en reistijd (11 min versus 8 min en 10 min). Het deel Bisseltsebaan van deze route is niet als ontsluitingsroute ontworpen.



Figuur 2-3: Routes Groesbeek A73 op mesoniveau

2.1.2 Mobiliteitsbeleid

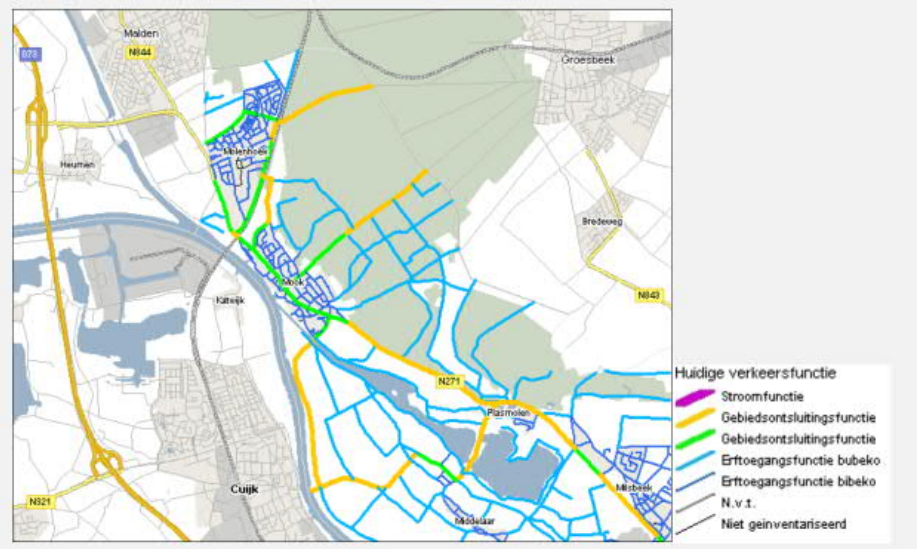
In maart 2021 heeft de gemeente Mook en Middelaar het nieuwe Mobiliteitsplan opgesteld. In dit plan staan vier ambities centraal, namelijk het verbeteren van de verkeersveiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid en stimuleren duurzaamheid. Naast een beschouwing van het huidige verkeers- en vervoerbeleid bevat het Mobiliteitsplan ook de wensbeelden en maatregelen voor de komende jaren om de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

In het Mobiliteitsplan is een wegencategoriseringsplan opgenomen. Dit plan omschrijft de verkeersstructuur en de functie van de verschillende wegen binnen het infrastructuurnetwerk. Stroomwegen zijn gericht op de optimale doorstroming van het gemotoriseerde verkeer, waarbij de hinder minimaal is en kruispunten zoveel mogelijk ongelijkvloers worden toegepast. Erftoegangswegen zijn juist gericht op het ontsluiten van erven (woningen en bedrijven), waarbij de oversteekbaarheid van langzaam verkeer belangrijker is dan de doorstroming van het gemotoriseerde verkeer.

Gebiedsontsluitingswegen vormen de schakel tussen stroom- en erftoegangswegen, en hebben als functie om het verkeer te verzamelen en door/langs gebieden te leiden, waarbij de focus met name op de doorstroming van het verkeer ligt. Binnen Mook en Middelaar zijn de Ringbaan, Heumensebaan, Lindenlaan, Bovensteweg – Veldweg en Groesbeekseweg aangeduid als gebiedsontsluitingswegen. Alle andere wegen zijn erftoegangswegen.

In het Mobiliteitsplan is benoemd dat de verkeersstructuur op basis van het categoriseringsplan uit 2007 in principe gehandhaafd kan worden, maar dat de routes op onder andere de Ringbaan, Heumensebaan, Lindenlaan en Groesbeekseweg extra aandacht behoeven. Op deze wegen is een discrepantie tussen de categorisering en het feitelijke gebruik.

Naast het toepassen van een lagere snelheidslimiet (30 km/uur in plaats van 50 km/uur) is de weg niet conform de CROW-richtlijnen ingericht. In Figuur 2-4 is het wegencategoriseringsplan opgenomen.



Figuur 2-4: Wegencategorisering gemeente Mook en Middelaar

Bij het opstellen van het Mobiliteitsplan hebben inwoners de kans gehad om op een conceptversie van het plan te reageren. Hieruit zijn de volgende aandachtspunten aan de orde gesteld op de routes tussen Groesbeek en de A73 (Ringbaan – Heumensebaan en Groesbeekseweg):

- Kruispunt Ringbaan - Middelweg: snelheid gemotoriseerd verkeer en het niet correct verlenen van voorrang.
- Kruispunt Ringbaan – Lindelaan: onoverzichtelijk kruispunt.
- Ringbaan: snelheid gemotoriseerd verkeer, inhalen, bumperkleven als men zich aan de maximumsnelheid houdt. De trottoirs zijn slecht begaanbaar en de busdrempels zorgen voor geluidsoverlast.
- Kruispunt Heumensebaan – Oude Bovensteweg: snelheid gemotoriseerd verkeer en het niet correct verlenen van voorrang.
- Heumensebaan: men verleent niet correct voorrang, parkeren langs de weg vormt obstakels.
- Kruispunt Groesbeekseweg – Bisseltsebaan: parkeersituatie en voor fietsers gevaarlijk oversteekpunt.
- De gebiedsontsluitende functie van de Heumensebaan – Ringbaan en Groesbeekseweg conflicteert met de wens voor een leefbare en veilige dorpskern.

Op basis van de ruimtelijke ordening en het mobiliteitsbeleid valt te verklaren dat het logisch is dat er doorgaand verkeer aanwezig is in de kernen Mook en Molenhoek. De Ringbaan, Heumensebaan, Lindenlaan, Groesbeekseweg, Bovensteweg, Veldweg en Rijksweg zijn benoemd als gebiedsontsluitingswegen. Hierdoor hebben ze de functie om gebieden te ontsluiten.

Echter blijkt op basis van het mobiliteitsplan en de reacties hierop dat de leefbaarheid en verkeersveiligheid nog wel de nodige aandacht behoeven. De inrichting van de weg lijkt niet overal overeen te komen met de functie van de weg.

Op de route via Molenhoek ligt een smal spoorviaduct waardoor (vracht- en landbouw)verkeer breder dan 2,1m en/of een as-last zwaarder dan 2,7 ton via Mook moet.

2.2 Eerdere onderzoeken

De ervaren overlast van de doorgaande routes tussen Groesbeek en de A73 door de kernen van Mook en Molenhoek speelt al jaren. Bij aanvang van de opdracht zijn de volgende voorgaande onderzoeken door de gemeente beschikbaar gesteld:

- Vervolgstudie verkeersafwikkeling Groesbeek-A73, Goudappel Coffeng, 26 maart 2008;
- Haalbaarheidsonderzoek verkeersverbinding Groesbeek-A73 (Voorkeursvariant 5a), Grontmij, 16 november 2009;
- Haalbaarheidsonderzoek verkeersverbinding Groesbeek-A73 – probleemanalyse, gemeenten Groesbeek en Mook en Middelaar, 2 juli 2010;
- Heumensebaan en Groesbeekseweg Duurzaam Veilig Verkenning maatregelen korte en Middellange termijn, HaskoningDHV B.V., 14 januari 2014;
- Onderzoek verkeersafwikkeling brug Heumensebaan te Molenhoek, IT&T, 14 december 2014;
- Maatregelenpakket mobiliteit Uitvoeringsprogramma 2019-2022, BVA, 31 oktober 2018;
- Startnotitie Ecozone Molenhoek', gemeente Mook en Middelaar, 14 oktober 2020;
- Verkeersanalyse Zuidflank Nijmegen', Goudappel, 9 december 2021.

In 2008 is onderzoek gedaan naar diverse varianten om het verkeer tussen Groesbeek en de A73 om de dorpskernen van Mook en Molenhoek heen te leiden (zie Figuur 2-5). De verschillende varianten zijn op vijf aspecten onderzocht, namelijk het economisch functioneren, milieu en landschap, leefkwaliteit (veiligheid en gezondheid), verkeersveiligheid en in zijn algemeenheid. Uit het onderzoek bleek variant 5a (route via Rijlaan -Heumensebaan – oostzijde spoor – Lindenlaan) het meest kansrijk.



Figuur 2-5: De onderzochte varianten in 2008 (bron: 'Vervolgstudie verkeersafwikkeling Groesbeek-A73', Goudappel Coffeng, 26 maart 2008)

Vervolgens heeft in 2009 een vervolgstudie plaatsgevonden, waarin de ruimtelijke, juridische en financiële consequenties van de realisatie van voorkeursvariant 5a zijn onderzocht. Aanvullend heeft de gemeente Mook en Middelaar een aanvullende notitie opgesteld, die concludeert dat variant 5a voordelen en kansen biedt op het gebied van leefbaarheid, fietsverkeer, economie, verkeersveiligheid, natuur & landschap en ketenmobiliteit. Er is nog geen besluit genomen of variant 5a wordt aangelegd. Dit is tevens ook een van de aanleidingen voor dit onderzoek.

In 2021 is onderzoek gedaan naar potentiële hublocaties voor de zuidflank van Nijmegen. Hierin is onder andere het treinstation Mook-Molenhoek benoemd, wat autoverkeer vanaf de A73 richting Nijmegen af kan vangen. De conclusie van het rapport geeft aan dat het niet voor de hand ligt dat dit verkeer van de A73 zal afvangen. De omrijbeweging voor de reizigers vanaf de A73 is hiervoor te groot. Wel zijn er kansen voor verkeer uit Malden en Groesbeek richting het zuiden. Al wordt hiervoor ook meegegeven dat de concurrentiepositie van de trein ten opzichte van de auto ongunstig is.

Daarnaast heeft de gemeente ook enkele onderzoeken uit laten voeren naar lokale maatregelen op de routes tussen Groesbeek en de A73. Het betreft enerzijds een studie naar een duurzaam veilige weginrichting op de twee routes, waarin maatregelen voor het verbeteren van de verkeerssituatie zijn omschreven. Enkele maatregelen hiervan zijn door de gemeente uitgevoerd. Anderzijds heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar het verbeteren van de verkeersveiligheid op het spoorviaduct door het toepassen van verkeerslichten. In deze studie wordt omschreven dat het probleem de veiligheidsbeleving van voetgangers betreft, maar dat objectief gezien de verkeersafwikkeling voor auto’s en fietsers redelijk goed verloopt. De studie concludeert dat bij toepassen van verkeerslichten de wachttijden voor het verkeer zullen toenemen, maar dat de verkeersafwikkeling wel veiliger en betrouwbaarder zal zijn. Vooralsnog zijn er geen verkeerslichten op het spoorviaduct geplaatst. Het plaatsen van de verkeerslichten kan, zeker bij een slecht ingesteld licht, de weerstand verhogen waardoor mensen de route via Mook wat vaker zouden kunnen kiezen. Al is de verwachting dat dit beperkt is. Het plaatsen van verkeerslichten helpt bij het verlichten van het veiligheidsprobleem voor de zwakke weggebruiker en agressie. Dit zal op lange termijn door de extra brug worden opgelost. Hierdoor is de verwachting dat de verkeerslichten op lange termijn niet nodig zijn.

Aanvullend geldt voor het spoorviaduct dat er al enige tijd sprake is dat er een verbreding/extra brug komt voor de zwakke weggebruiker. Echter is de realisatie hiervan afhankelijk van de werkzaamheden aan het spoor die al meermaals zijn uitgesteld. Het aanleggen van een aparte voorziening voor het zwakke verkeer maakt de verkeersafwikkeling veiliger en komt de doorstroming ten goede.

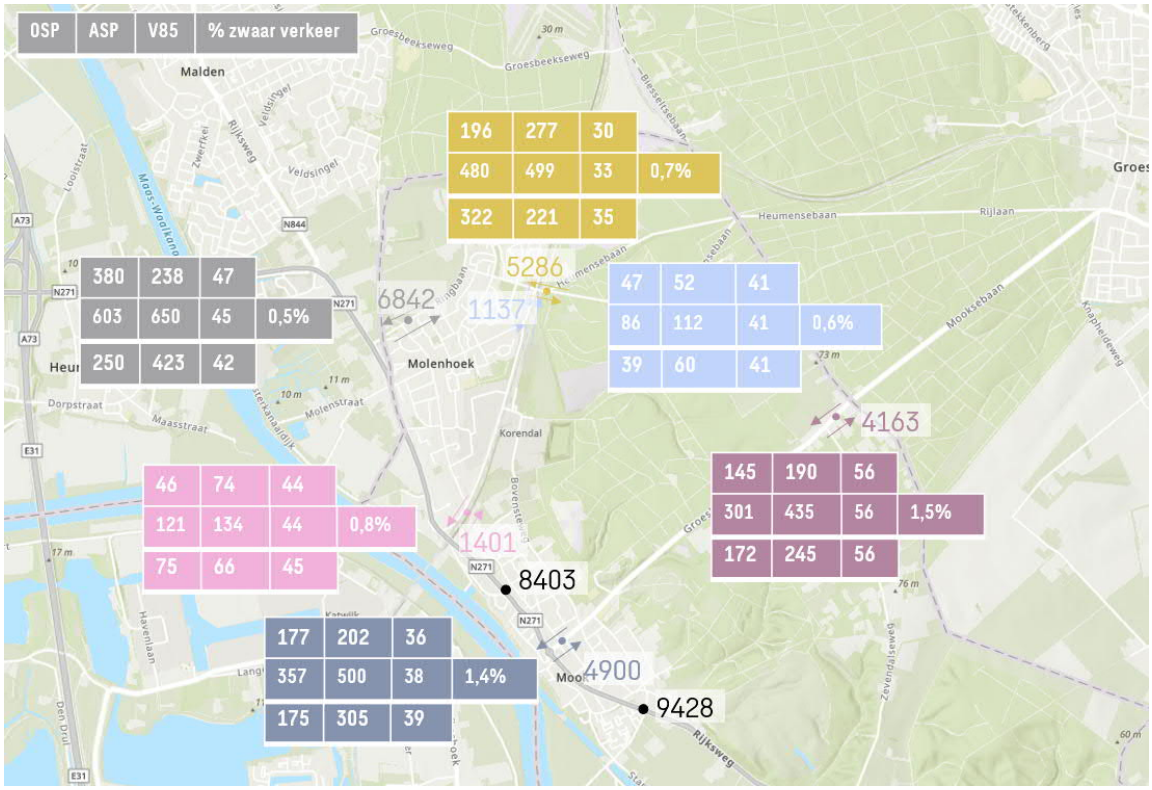
Het probleem is geen nieuw probleem en er zijn al diverse onderzoeken uitgevoerd gaande van een variantenstudie voor een nieuwe verbinding tot lokale onderzoeken. Indien er behoefte is aan nieuwe infrastructuur wordt variant 5A als meest haalbare variant gezien. Voor diverse lokale (herinrichtings)maatregelen geldt dat deze veelal niet (volledig) zijn uitgevoerd.

2.3 Verkeersintensiteiten en snelheid

2.3.1 Verkeerstellingen en snelheidsmetingen gemotoriseerd verkeer

Om inzicht in de verkeersintensiteiten te krijgen, zijn gedurende twee weken verkeerstellingen uitgevoerd op zes locaties in en rondom Mook en Molenhoek. Daarnaast is gebruik gemaakt van de vaste NDW-telpunten op de Rijksweg. Dit zijn permanente tellocaties op de provinciale wegen. Naast de voertuigintensiteiten geven de verkeerstellingen ook inzicht in onder andere type voertuigen (fiets, brommer, licht, middel en zwaar gemotoriseerd verkeer) en de V85-waarde. De V85-waarde is een verkeerskundige term om gereden snelheden te analyseren. De V85 omschrijft de snelheid die door 85% van het verkeer niet overschreden wordt. De V85-waarde geeft een beter zicht op de gemeten snelheden dan de gemiddelde snelheid, aangezien de gemiddelde snelheid beïnvloed wordt door extremen in de data.

Figuur 2-6 geeft een overzicht van de gemeten verkeerstellingen op werkdagen (april 2022, feestdagen niet meegenomen). Per telpunt is de werkdagintensiteit aangegeven. Daarnaast is per telpunt het drukste gemiddelde uurintensiteit (= aantal gemotoriseerde voertuigen per uur) per werkdag aangegeven in de tabellen. De eerste kolom van een tabel geeft de gemiddelde intensiteit in het drukste uur in de ochtendspits weer, de tweede kolom de gemiddelde intensiteit tijdens de avondspits, de derde kolom de V85 waarde en de vierde kolom het percentage vrachtverkeer (gemiddelde werkdagetmaal). De bovenste rij is voor de zuid/westelijke rijrichting, de onderste rij voor de noord/oostelijke rijrichting en de middelste rij beide rijrichtingen bij elkaar opgeteld. Ook is voor de twee permanente telpunten van de provincie de gemiddelde werkdagintensiteit in zwart op Figuur 2-6 weergegeven.



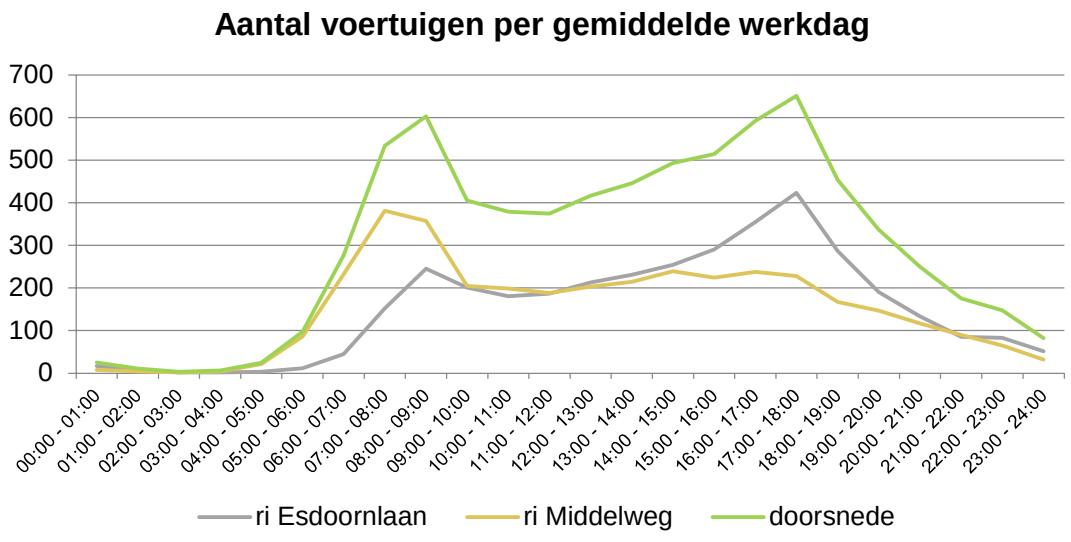
Figuur 2-6: Overzicht van de tellocaties en de etmaal- en spitsintensiteiten

Hieruit komende volgende bevindingen:

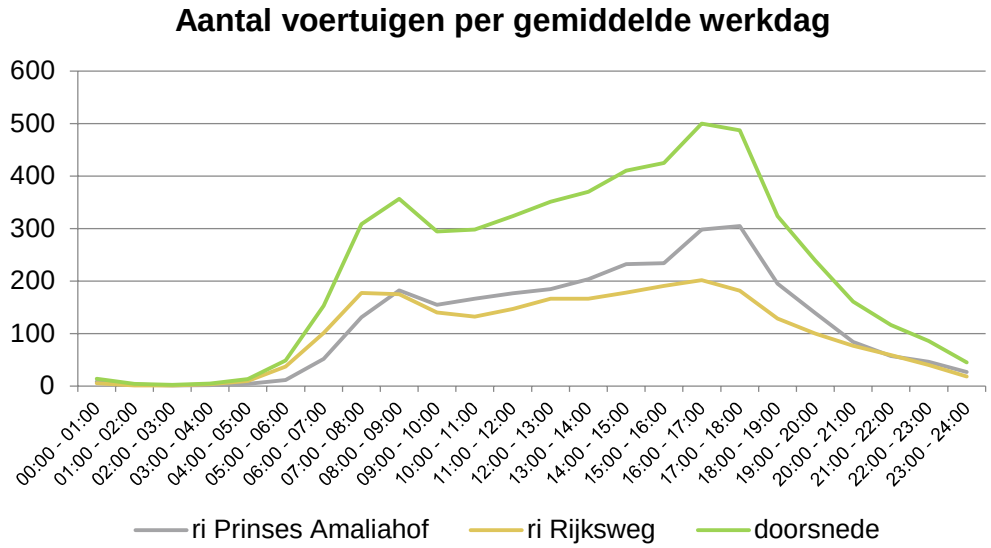
- Wanneer de uurintensiteiten worden vergeleken met de capaciteit van de wegen blijkt dat er geen sprake is van doorstromingsproblemen of file in de kernen van zowel Molenhoek als Mook. Ten gevolge van kruispunten of onverwachte hindernissen (vuilniswagen, verkeerd geparkeerd verkeer,…) is het uiteraard wel mogelijk dat er gedurende een korte tijd een korte wachtrij ontstaat, maar deze lossen snel op oftewel: er is geen sprake van een doorstromingsprobleem.
- Wanneer de intensiteiten bij het spoorviaduct worden vergeleken met deze bij het Zwaantje, ligt de intensiteit op de Heumensebaan hoger dan op de Groesbeekseweg (5286 ten opzichte van 4163).
- De verkeersintensiteit op de Ringbaan in Molenhoek is hoger dan op de Groesbeekseweg in Mook (circa 6.850 ten opzichte van 4.900). Het aandeel vrachtverkeer is hoger in Mook.
- Voor Molenhoek kan op basis van de cijfers worden geconcludeerd dat tijdens de ochtendspitsperiode ongeveer de helft van het verkeer richting de A73 lokaal verkeer is (196 gemeten voertuigen bij het bruggetje ten opzichte van 380 voertuigen bij de Middelweg). In de avondspits is ongeveer de helft van het verkeer richting Groesbeek lokaal verkeer (423 gemeten voertuigen bij de Middelweg ten opzichte van 221 voertuigen bij het bruggetje). Voor de kern Mook is het lokaal verkeer minder goed te bepalen.
- De gemeten V85-snelheid is op alle wegvakken hoger dan de geldende maximumsnelheid. Dit wil zeggen dat er te hard wordt gereden. In de kernen ligt deze snelheid wel nog onder de 50 km/h.

Uit de verkeerstellingen blijkt dat op de route Ringbaan – Heumensebaan het telpunt nabij de Middelweg het drukste is en op de route Groesbeekseweg het telpunt in de kern van Mook ter hoogte van de Gelrestraat. Deze twee punten zijn daarom nader geanalyseerd.

In Figuur 2-7 is het dagverloop van het gemotoriseerd verkeer op de Ringbaan ter hoogte van de telpunt tussen de Esdoornlaan – Middelweg in Molenhoek gedurende een gemiddelde werkdag weergeven. Figuur 2-8 toont het dagverloop op een gemiddelde werkdag op de Groesbeekseweg nabij het centrum van Mook.



Figuur 2-7: Dagverloop van het gemotoriseerd verkeer op de Ringbaan ter hoogte van de telpunt tussen de Esdoornlaan – Middelweg in Molenhoek.



Figuur 2-8: Gemiddelde dagverloop op de Groesbeekseweg nabij het centrum van Mook

Hieruit komen de volgende bevindingen:

- Voor beide wegen zijn duidelijk de ochtend- en avondspits waarneembaar.
- In de ochtendspits is het verkeer op de Ringbaan voornamelijk in de richting van de A73 georiënteerd. Tussen 05:00 en 06:00 in de ochtend is er sprake van meer, circa 100, voertuigen per uur (circa 2 per minuut). Dit is relatief vroeg. In de avondspits is juist de richting naar Groesbeek dominant.
- Voor de Ringbaan geldt dat de totale intensiteit tijdens beide spitsperiode gelijkaardig is. Voor de Groesbeekseweg geldt dat de avondspits beduidend drukker is.
- In de ochtendspits gaat er meer verkeer (2-3 keer zo veel) via de Heumensebaan richting de N271 en A73 dan via de Groesbeekseweg. In de avondspits is dat in deze richting redelijk gelijk.

Tot slot is gekeken naar de verdeling naar voertuigtype (licht, middel en zware voertuigen) op beide routes. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de gemiddelde werkdagintensiteit naar voertuigtypen. Hieruit is af te lezen dat het aandeel zwaar verkeer op de Ringbaan met 0,5% (35 voertuigen per dag) beperkt is. Er rijden twee keer zoveel zware voertuigen via de Groesbeekseweg, met name in noordelijke richting. Ook voor het middelzwaar (vracht)verkeer, waaronder ook langere bestelbussen, geldt dat er van dit type meer voertuigen zijn gemeten in Mook dan in Molenhoek. Dit is uiteraard te verklaren door de aanwezigheid van het smalle spoorviaduct bij Molenhoek.

Tabel 2-1: Verdeling belasting Ringbaan en Groesbeekseweg naar voertuigtype per werkdag

Telpunt/richting	Licht	Middelzwaar (vracht)verkeer o.a. bestelbussen	Zwaar (vracht)verkeer
Ringbaan *- richting noord* *- richting zuid*	 3352 (97,5%) 3527 (95,5%)	 70 (2%) 129 (4%)	 16 (0,5%) 19 (0,5%)
Groesbeekseweg *- richting noord* *- richting zuid*	 2502 (93%) 2031 (92%)	 148 (5,5%) 147 (6,5%)	 39 (1,5%) 33 (1,5%)

2.3.2 Verkeerstellingen langzaam verkeer

De verkeerstellingen geven ook inzicht in het aantal (brom)fietsers op de verschillende telpunten. Voor de Lindenlaan zijn geen fietsintensiteiten bekend, aangezien de tellingen niet hebben plaatsgevonden op het vrijliggende fietspad.

Uit de tellingen blijkt dat op een gemiddelde werkdag de fietsintensiteiten het hoogst zijn op de Ringbaan nabij de Middelweg (circa 450 fietsers) en in de kern van Mook (circa 435 fietsers). Op het spoorviaductje passeren op een gemiddelde werkdag circa 420 fietsers.

Ter hoogte van het spoorviaductje op de Heumensebaan en nabij de Bisseltsebaan op de Groesbeekseweg geldt dat hier voornamelijk doorgaand fietsverkeer geteld is. In de kernen van Mook en Molenhoek is er mogelijk eerder sprake van oversteekbewegingen over de Ringbaan/Heumensebaan en Groesbeekseweg, dan dat fietsverkeer de routes voor het doorgaande autoverkeer volgt. De tellingen geven echter geen inzicht in de oversteekbewegingen.

2.3.3 Verkeersmodel

De gemeten verkeersintensiteiten zijn ook naast de cijfers uit het verkeersmodel gelegd. Het verkeersmodel bevat cijfers uit 2020 (pre-Corona) en een prognose van de intensiteiten in 2032 bij een hoge groei. Over het algemeen liggen de cijfers redelijk in lijn met het model. Voor de Ringbaan en Groesbeeksweg in het centrum van Mook liggen de gemeten cijfers hoger dan het model voor 2020 en bijna aan de waarden die verwacht worden in 2032. Op andere locaties liggen de gemeten intensiteiten nog onder de waarden van het model 2020.

Tabel 2-2: Cijfers verkeersmodel versus gemeten intensiteiten

Locatie	Verkeersmodel	Verkeersmodel	Tellingen
	(2020pre corona)	(2032H)	(voorjaar 2022)
Ringbaan (tussen Middelweg-Esdoornlaan)	6100	7000	6842
Heumensebaan (spoorviaduct)	5500	6600	5286
Lindenlaan (spoorviaduct)	1200	1300	1137
Lindenlaan (Rijksweg)	1500	1500	1401
Groesbeekseweg (centrum Mook)	4600	5000	4900
Groesbeekseweg (komingang)	4400	5000	4163
Rijksweg (t.h.v. Maasstaete)	10600	11400	8403
Rijksweg (t.h.v. Cuijksesteeg)	8100	9100	9428

2.3.4 Routekeuze van het verkeer

Naast verkeerstellingen is ook naar de Floating Car Data van TomTom gekeken. Deze data geeft inzicht in de routekeuze van weggebruikers. Er is hier enkel naar verhoudingen en niet naar absolute aantallen gekeken. Desalniettemin geeft de data een goede indicatie van hoe het verkeer over de verschillende routes verdeeld is. TomTom meet overigens ook de routekeuze wanneer er geen routebegeleiding actief is. Met behulp van selected link analyses is het mogelijk om routekeuzes van het verkeer inzichtelijk te maken. De selected link analyses zijn op drie locaties uitgevoerd, namelijk:

- Mookseweg, tussen de Houtlaan en Mooksestraat, richting de A73;
- Mookseweg, tussen de Houtlaan en Mooksestraat, richting Groesbeek;
- Rijksweg, tussen de Bagijnstraat en de Ringbaan, richting Molenhoek.

Opmerking: De analyse naar de routekeuze van het verkeer kijkt naar het doorgaande verkeer door de kernen Mook en Molenhoek. Het doorgaand verkeer is gedefinieerd als het verkeer dat geen herkomst of bestemming in Mook en Molenhoek heeft en verkeer dat zowel ter hoogte van de splitsing Mooksebaan – Rijlaan rijdt als net ten noordwesten van het kruispunt Rijksweg (N271) – Ringbaan. Overige routes (bijvoorbeeld Groesbeek – Mook – Milsbeek) vallen niet binnen de gehanteerde definitie in dit onderzoek van doorgaand verkeer. Het percentage doorgaande verkeer uit de TomTom-data is vervolgens toegepast op de uitkomsten van de verkeerstellingen.

Net als alle andere opgenomen cijfers in dit rapport dienen deze cijfers op correcte wijze geïnterpreteerd worden en in de juiste context worden behandeld.

In de analyse naar de routes is met name gekeken naar de ochtend- (07u-10u) en avondspitsperiode (15u-19u) op weekdagen tussen 2 april en 18 april, exclusief feestdagen. Daarnaast zijn voor deze analyse ook de volgende tijdsperioden beschikbaar:

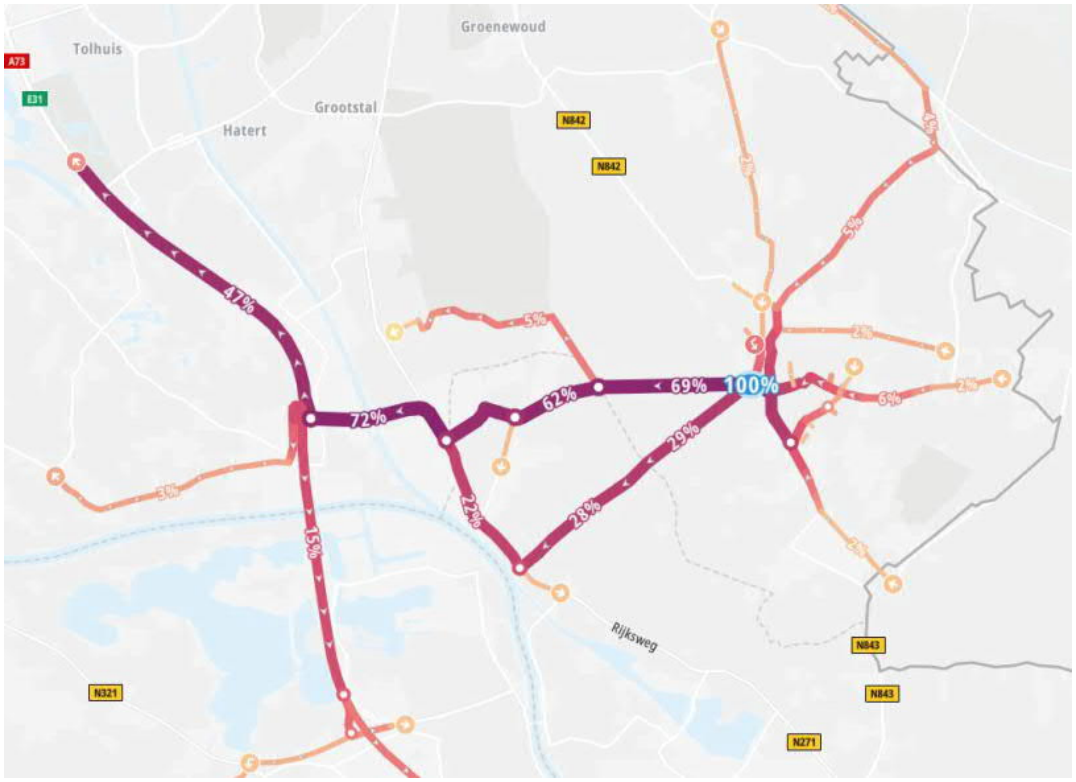
- weekdagen tussen 1 januari 2022 en 6 mei 2022[2];
- weekdagen tussen 1 januari 2021 en 31 december 2021;
- weekenden tussen 1 januari 2022 en 1 mei 2022.

Voor al deze perioden zijn de resultaten beschikbaar op uurniveau (behalve tussen 00u en 05u, dit is samengevoegd tot één resultaat), ochtendspits, periode tussen ochtendspits en avondspits, avondspits en gehele dag. Deze resultaten zijn ook bekeken en geanalyseerd. Op basis hiervan zijn de opgenomen resultaten in dit rapport geverifieerd. Dit wil zeggen dat ook over langere tijdsperiode de verhoudingen vergelijkbaar zijn met de waarden in dit rapport. De variatie in cijfers ten gevolge van een andere meetperiode is bij de bevindingen opgenomen.

[2] Op 6 mei 2022 is de selected link analyse uitgevoerd. Dit is de verklaring voor deze einddatum.

2.3.4.1 *Verdeling verkeer Groesbeek richting A73*

Figuur 2-9 geeft een overzicht van de routes van het verkeer dat in Groesbeek richting de A73 rijdt, net voordat ze het keuzemoment hebben om via de Mooksebaan/Groesbeekseweg of via de Rijlaan/Heumensebaan/Ringbaan te rijden gedurende de ochtendspits.

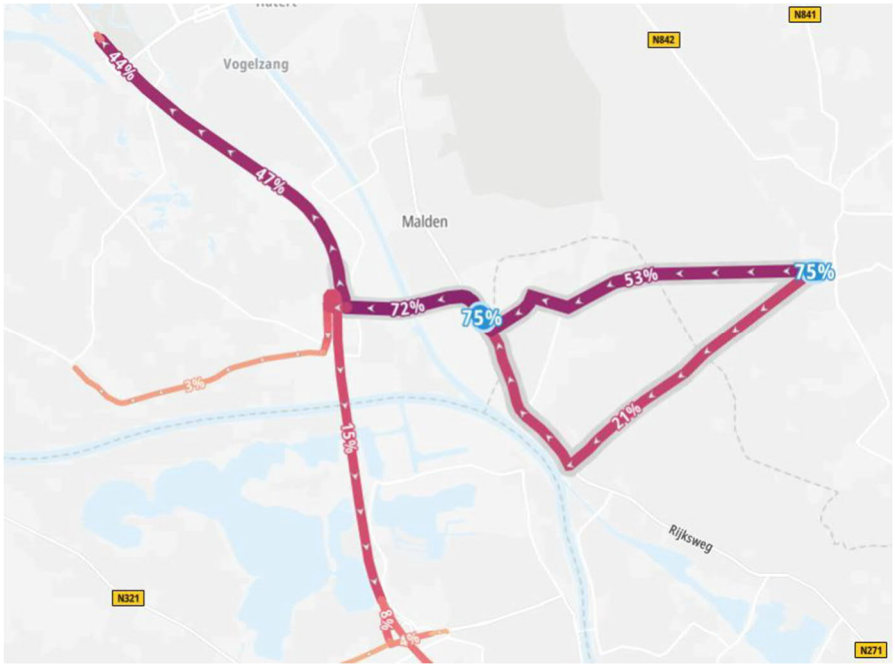


Figuur 2-9: Resultaat selected link analyse Groesbeek - A73 ochtendspits

Hieruit is voor de ochtendspits het volgende af te leiden:

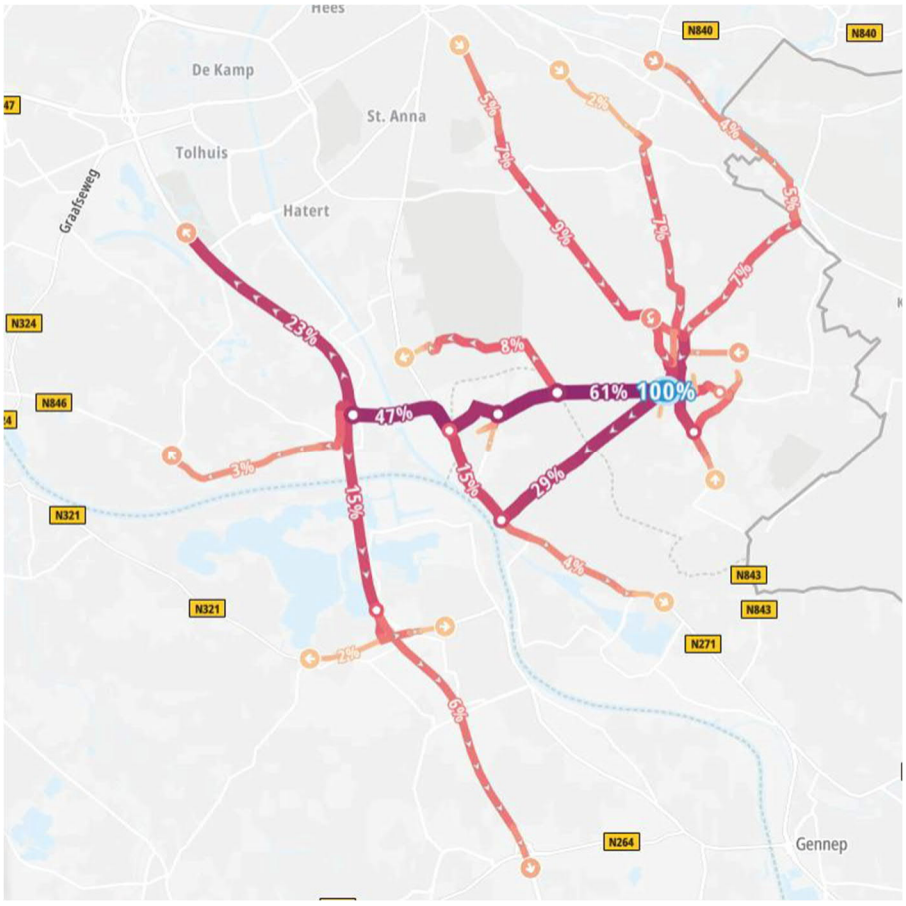
- 85% tot 90% van het verkeer dat op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/ Mooksebaan komt uit Groesbeek zelf.
- 60% tot 70% van het verkeer op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan kiest voor de route via de Rijlaan, 30% tot 40% via de Mooksebaan.
- 25% tot 28% van het verkeer op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan heeft een bestemming in Malden, Molenhoek, Mook of een zuidelijkere locatie langs de Rijksweg. Dit wil zeggen dat 72% tot 75% van het verkeer doorrijdt tot de aansluiting 3 van de A73.
- 47% van het verkeer op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan rijdt via de A73 naar het noorden, 15% naar het zuiden.

Wanneer er gekeken wordt naar verkeer dat tijdens de ochtendspits zowel over het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan rijdt en ook op het wegvak Rijksweg ten noorden van de aansluiting met de Rijbaan (zie Figuur 2-10), kan aanvullend gesteld worden dat van dit verkeer (gemiddeld 75%) 53% tot 56% van het verkeer kiest voor de route via Molenhoek.



Figuur 2-10: Resultaat selected link analyse doorgaand verkeer Groesbeek - A73 ochtendspits

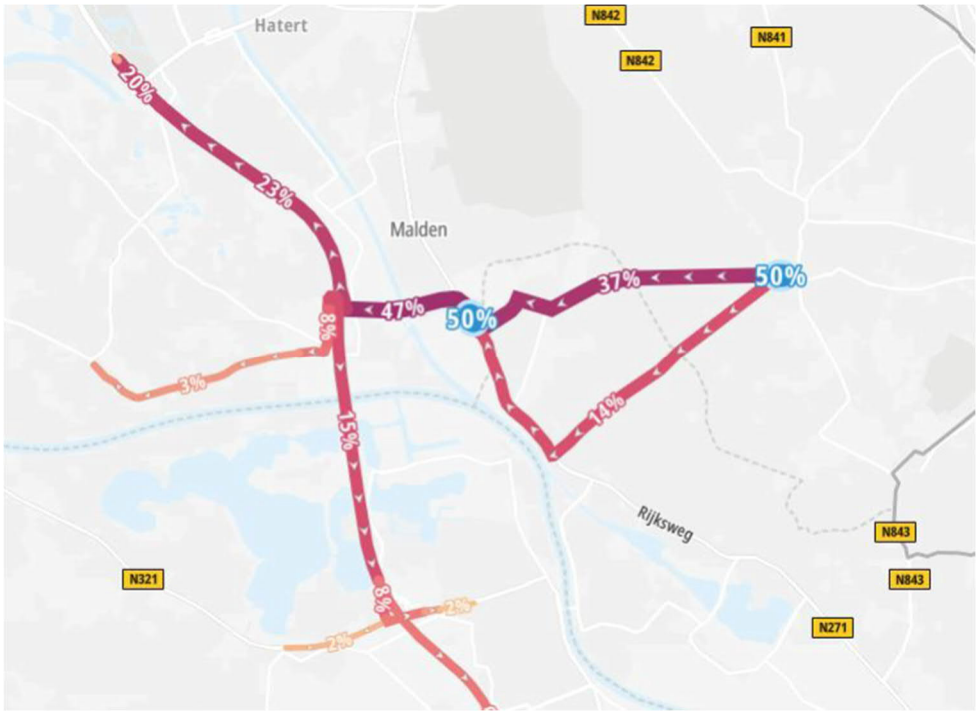
Figuur 2-11 toont het resultaat van dezelfde analyse uitgevoerd voor verkeer tussen Groesbeek en de A73 maar dan tijdens de avondspits.



Figuur 2-11:Resultaat selected link analyse Groesbeek - A73 avondspits

Hieruit is voor de avondspits het volgende af te leiden:

- 21% tot 23% van het verkeer komt vanuit Nijmegen en Nijmegen zuidoost.
- 48% tot 50% van het verkeer op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan rijdt door tot de Rijksweg ten noorden van Molenhoek, waarvan het merendeel de A73 oprijdt.
- 23% tot 27% rijdt naar het noorden op de A73, 13% tot 15% naar het zuiden.
- 61%-62% van het verkeer op het wegvak voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan kiest voor de route via de Rijlaan. Hiervan gaat 8% naar Malden en is nog eens 10% bestemmingsverkeer in Molenhoek.
- Van het verkeer dat voor de Mooksebaan kiest, is 10% bestemmingsverkeer voor Mook. 5% rijdt nog verder naar het zuiden over de Rijksweg. 1% tot 2% heeft een bestemming aan de Rijksweg of zijweg van de Rijksweg tussen Mook en Molenhoek. 14% tot 15% van het verkeer gemeten voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan via Mook is doorgaand verkeer uit Groesbeek.
- 50% van het verkeer is echt doorgaand verkeer (zie Figuur 2-12). 37% tot 40% van het verkeer gemeten voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan via Molenhoek is doorgaand verkeer. 14% tot 15% van het verkeer gemeten voor de splitsing Rijlaan/Mooksebaan via Mook is doorgaand verkeer uit Groesbeek.
- Qua bestemmingen valt op dat 7% tot 8% van het verkeer bij de aansluiting met Cuijk de A73 verlaat.



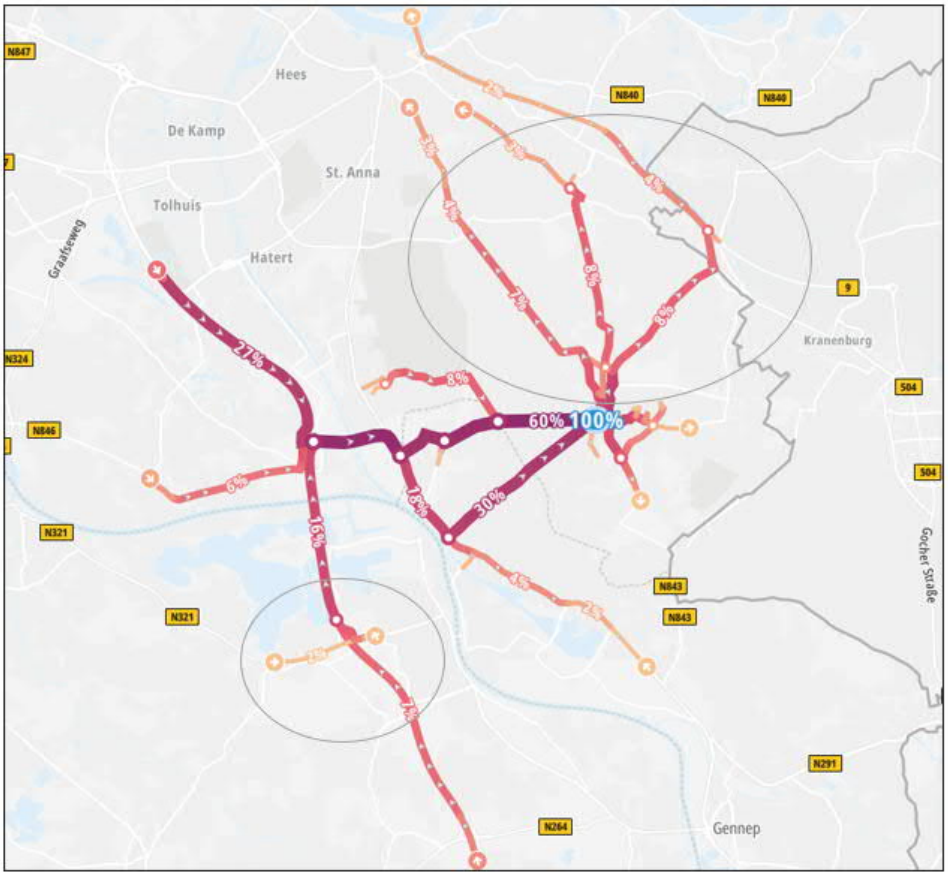
Figuur 2-12: Resultaat selected link analyse doorgaand verkeer Groesbeek - A73 avondspits

2.3.4.2 *Verdeling verkeer A73 - Groesbeek*

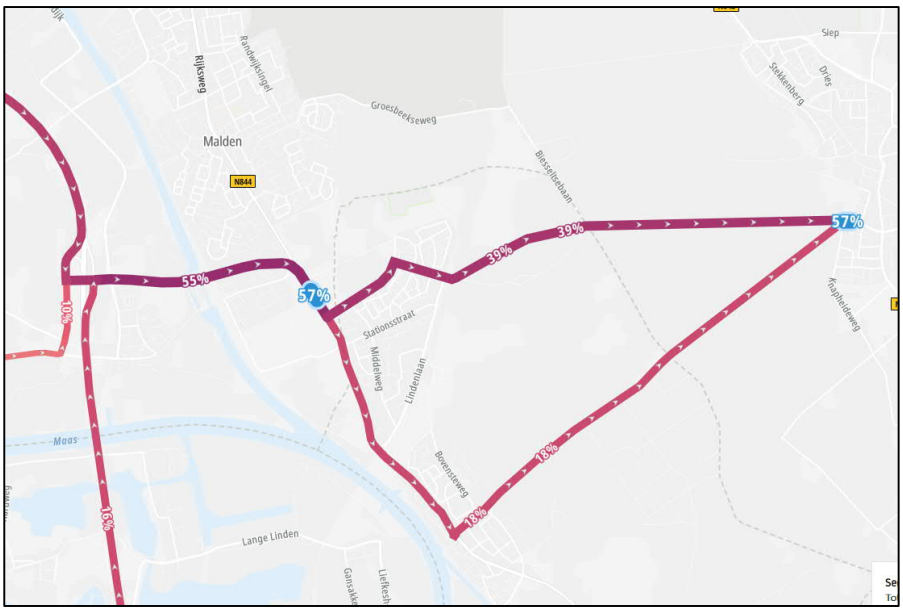
In onderstaande afbeeldingen is eenzelfde analyse uitgevoerd voor verkeer tussen de A73 en Groesbeek voor beide spitsperioden. Hierbij is het gekozen wegvak hetzelfde als hiervoor maar dan in de andere richting: dus waar het verkeer van de Rijlaan en Mooksebaan bij elkaar komen net voor de kern van Groesbeek.

Figuur 2-13 en Figuur 2-14 tonen de resultaten voor de ochtendspits. Hieruit is het volgende af te leiden:

- De ochtendspits A73-Groesbeek kent een duidelijk omgekeerd patroon ten opzichte van de avondspits Groesbeek-A73.
- 57% tot 60% van het verkeer is doorgaand verkeer. Het overige verkeer komt uit Malden (10%), Molenhoek (10%), Mook of ten zuiden van Mook (17%).
- 27% tot 36% komt uit het noorden van de A73, 14% tot 17% uit het zuiden. Een aanzienlijk deel (9% tot 10% van de 14% tot 17%) van dit verkeer uit het zuiden komt uit Cuijk.

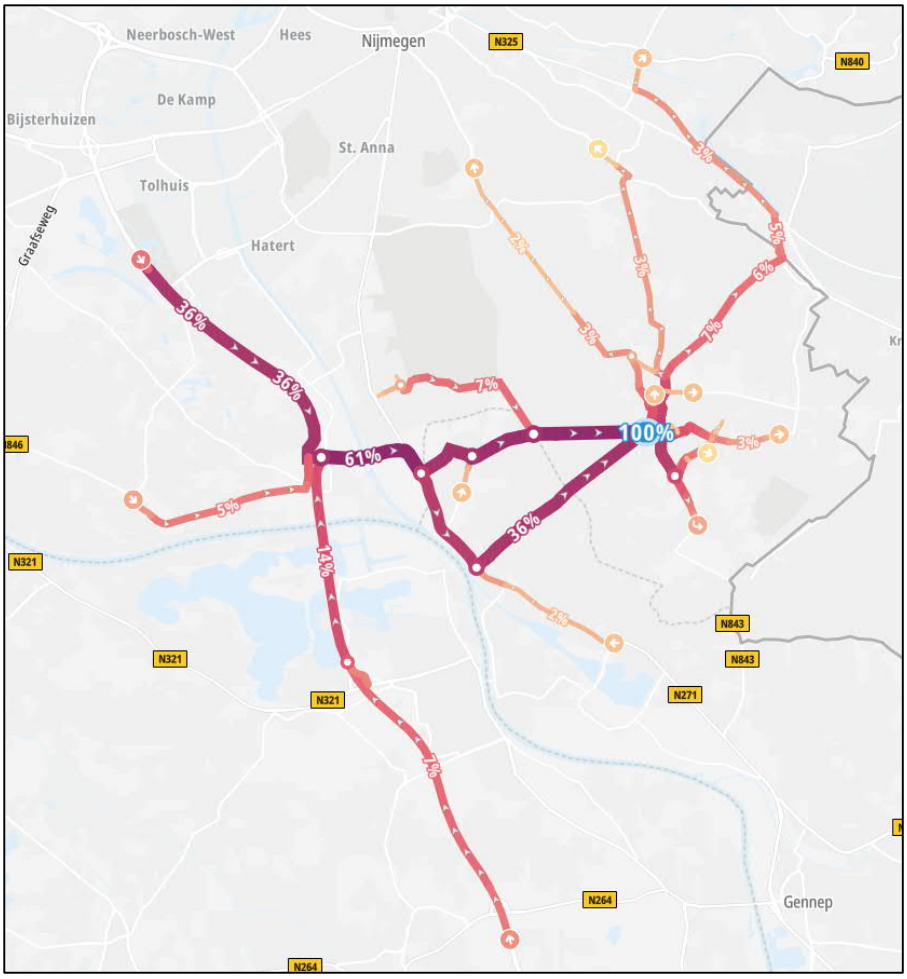


Figuur 2-13: Resultaat selected link analyse A73 - Groesbeek ochtendspits

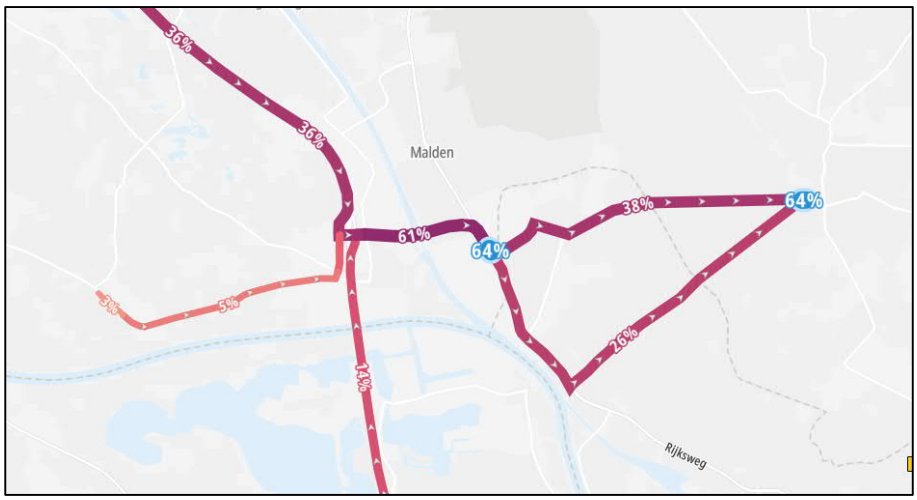


Figuur 2-14: Resultaat selected link analyse doorgaand verkeer A73 - Groesbeek ochtendspits

Figuur 2-15 en Figuur 2-16 tonen de resultaten van dezelfde selected link analyse voor de avondspits.



Figuur 2-15: Resultaat selected link analyse A73 - Groesbeek avondspits



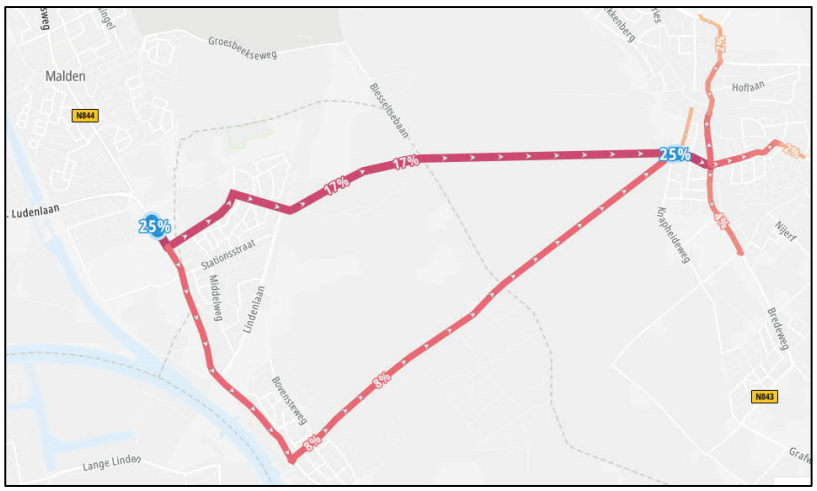
Figuur 2-16: Resultaat selected link analyse doorgaand verkeer A73 - Groesbeek avondspits

Voor de avondspits valt af te leiden dat:

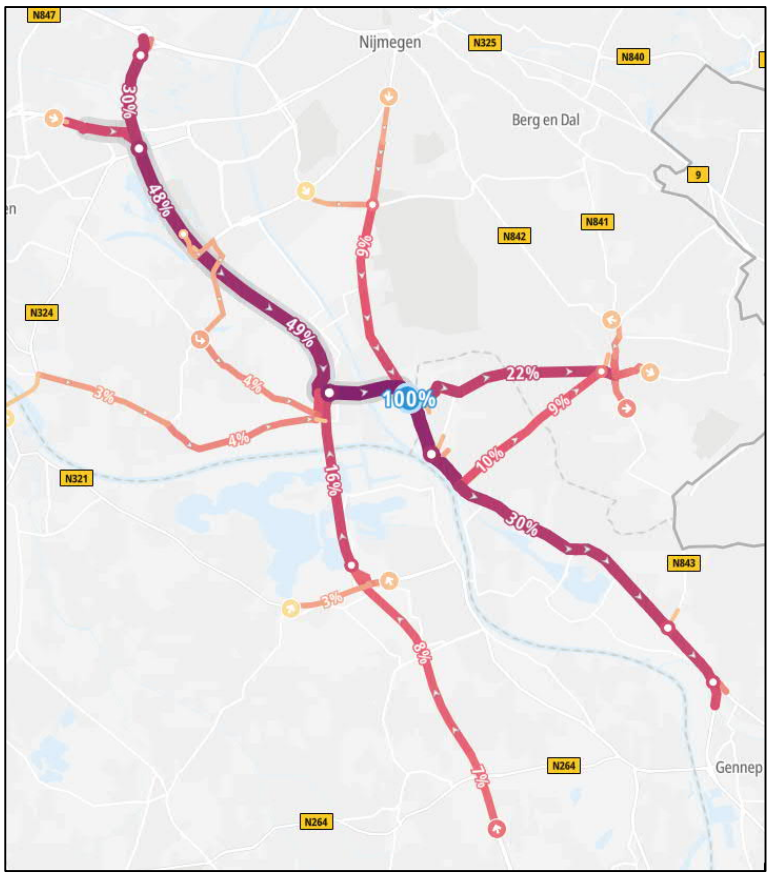
- 56% tot 58% van het verkeer na de samenkomst Rijlaan/Mooksebaan komt van de route Rijlaan, 42% tot 44% via de Mooksebaan.
- 64% tot 65% van het verkeer doorgaand verkeer is. Het overige verkeer richting Groesbeek komt uit Molenhoek (10%), Malden (8%), Rijksweg of Mook (10%).
- 36% tot 40% komt vanaf de A73 uit het noorden, 14% uit het zuiden waarvan 5% tot 6% uit Cuijk komt.
- 14% tot 15% heeft een bestemming buiten de kern Groesbeek. Het merendeel gaat naar Nijmegen/Nijmegen zuidoost.

2.3.4.3 Verdeling verkeer Rijksweg - Groesbeek

Tot slot is gekeken naar het aandeel verkeer op de Rijksweg dat richting Groesbeek rijdt. Uit de analyse blijkt dat dit om een aandeel van 22% tot 25% in de ochtendspits en 23% tot 27% in avondspits gaat. De Rijksweg wordt veelal gebruikt voor de ontsluiting van de kernen langs de Rijksweg (Gennep, Middelaar, Mook, Molenhoek, Malden tussen de kernen en van en naar de A73.



Figuur 2-17: Resultaat selected link analyse doorgaand verkeer Rijksweg - Groesbeek ochtendspits.



Figuur 2-18: Resultaat selected link analyse Rijksweg - Groesbeek ochtendspits

Op basis van de intensiteiten rijdt er in Molenhoek meer verkeer dan in Mook. Echter heeft Mook wel meer vrachtverkeer. Op basis van de tellingen en selected link analyses is zichtbaar dat er sprake is van doorgaand verkeer tussen A73 en Groesbeek (en vice versa) in de kernen Mook en Molenhoek. Afhankelijk van de rijrichting en het tijdstip (ochtend- of avondspits) varieert het aandeel doorgaand verkeer tussen 50% en 75%. In deze is het doorgaand verkeer dat zowel gemeten is bij de splitsing/samenvoeging Rijlaan/Mooksebaan in Groesbeek als op het wegvak op de Rijksweg net ten noorden van de Ringbaan. Dit wil ook zeggen dat er ook een aanzienlijk deel verkeer uit of naar Groesbeek een bestemming of herkomst heeft in Malden, Molenhoek, Mook of ten zuiden van Mook en dus niet doorrijdt naar de A73.

Qua snelheden wordt er bijna overal een hogere V85 gemeten dan de maximum snelheid. Dit wijst erop dat er structureel harder wordt gereden dan toegestaan.

2.4 Weginrichting

In het Mobiliteitsplan wordt aangegeven dat de inrichting van diverse wegen niet overeenkomt met de functie. Daarom is gekeken naar de huidige weginrichting van de Ringbaan, Heumensebaan en Groesbeekseweg.

2.4.1 Ringbaan

De Ringbaan is een weg met één rijstrook per rijrichting zonder asmarkering gelegen in een 30 km/uur gebied en kent aan beide zijden een smalle fietsstrook van circa 1,5 meter. De totale breedte van de weg bedraagt circa 8,8 meter. De rijrichtingen zijn niet met markering gescheiden en op enkele plaatsen zijn wegversmallingen, al dan niet in combinatie met busdrempels, toegepast. Aan de zijde van de woningen is op veel plaatsen sprake van langsparkeren en is een trottoir aanwezig. Voor alle kruispunten geldt dat rechts voorrang heeft, behalve ter hoogte van de oversteek met de fietsstraat Middelweg. Hier dient het autoverkeer te stoppen, alvorens ze het kruispunt op kunnen rijden. De kruispuntvlakken zijn enkel voorzien van taludmarkering, maar niet verder geaccentueerd, waardoor ze mogelijk niet goed opvallen.



Figuur 2-19: Huidige weginrichting Ringbaan

De Ringbaan ligt weliswaar in een 30 km/uur zone, maar kent diverse wegkenmerken die hier niet aan voldoen. Dit omvat met name de breedte en verhardingssoort van de weg, de aanwezigheid van fietsstroken en de voorrangsregeling ter hoogte van de Middelweg. Dit zorgt voor een vertekend beeld voor weggebruikers, waardoor ze de indruk kunnen krijgen dat ze hier 50 km/uur of zelfs harder mogen rijden (uitgaande dat ze geen rekening houden met de aanwezige bebording in verband met geldende maximum snelheid).

2.4.2 Heumensebaan

De Heumensebaan is in de kern van Molenhoek een weg met één rijstrook per rijrichting zonder asmarkering gelegen in een 30 km/uur gebied. De breedte van de weg varieert tussen de 6,5 en 5,5 meter. Er zijn geen aparte fietsvoorzieningen aanwezig en aan de zuidzijde van de Heumensebaan zijn op sommige plekken parkeervakken voorzien. Langs de gehele zuidzijde ligt een trottoir. Daarnaast zijn er vijf voetgangersoversteekplaatsen met een zebrapad over de Heumensebaan aangelegd. Buiten de taludmarkering zijn de kruispuntvlakken niet geaccentueerd, waardoor de kruispunten mogelijk niet goed opvallen. Voor alle kruispunten geldt voorrang van rechts, behalve voor de bestuurders uit de Lierdwarsweg.



Figuur 2-20: Huidige weginrichting Heumensebaan

Door de inrichting en omgevingsfactoren zoals de parkeerhavens met parkeerhoek van 90°, woningen en/of deuren van fietsenstalling dicht langs de weg, geen aparte rijstroken, voorrangsregeling en minimale breedte ter hoogte van de parkeervakken lijkt de Heumensebaan binnen Molenhoek niet ontworpen voor een doorstromingsfunctie. Echter is het ook niet ingericht als 30 km/h weg. Daarvoor is de weg te breed en is asfalt niet de meest gewenste verhardingssoort.

2.4.3 Groesbeekseweg

De Groesbeekseweg kent verschillende profielen. In Mook ligt de Groesbeekseweg in een 30 km/uur zone, die start/eindigt ter hoogte van de Generaal Gavinstraat. In de schoolomgeving is asfalt met een klinkermotief toegepast en liggen fietssuggestiestroken van 1,5 meter breed. Daarnaast is sprake van langsparkeren. De weg is hier ongeveer 6 meter breed. Ondanks dat sprake is van een 30 km/uur zone is verkeer op de Groesbeekseweg in de voorrang. Ter hoogte van de Koningin Julianastraat verandert de rijbaan voor het autoverkeer naar grijs asfalt. Er zijn nog altijd fietssugesstiestroken (1,5 meter breed) en het verkeer op de Groesbeekseweg is in de voorrang. De weg blijft circa 6 meter breed.

Bij het uitrijden van de 30 km/uur zone wordt de maximumsnelheid 50 km/uur, verdwijnt het trottoir en gaan de fietssuggestiestroken over in een fietsstrook. De rijbaanbreedte van het autoverkeer neemt toe van circa 3 tot 6 meter en de rijrichtingen zijn met markering van elkaar gescheiden. Kruispuntvlakken zijn met taludmarkering vormgegeven en op enkele plekken zijn wegversmallingen toegepast. Ter hoogte van de wegversmallingen wordt het fietsverkeer fysiek van het overig verkeer gescheiden. Bij de provinciegrens gaat het aanliggend fietspad over op een vrijliggend fietspad en neemt de maximum snelheid naar 80 km/uur toe.

Ten slotte is het belangrijk om te melden dat de Groesbeekseweg buiten de bebouwde kom een berg is. Het gevolg hierdoor is dat bergopwaarts voor vrachtwagens en fietsers het moeilijk is om een bepaalde snelheid te behalen, terwijl bergafwaarts eenvoudig harder kan worden gereden. Voor de fietser is het zelfs met remmen uitdagend om onder de 30 km/h te blijven.



Figuur 2-21: Huidige weginrichting Groesbeekseweg

Voor de drie onderzochte wegen is de inrichting niet optimaal in relatie tot de functie en gewenste maximumsnelheid van de weg. Dit kan zorgen voor problemen qua snelheid, verkeersveiligheid, geloofwaardigheid en leefbaarheid.

2.5 Verkeersveiligheid

De analyse naar de verkeersveiligheid kijkt enerzijds naar de geregistreerde ongevallendata en anderzijds naar locaties en verkeersgedrag die door de omwonenden als onveilig worden beschouwd. De geregistreerde ongevallendata geeft een eerste indicatie van de (aanwezigheid van) verkeersveiligheidsknelpunten in de infrastructuur, maar biedt onvoldoende inzicht om een gedetailleerd beeld van de verkeersveiligheidsknelpunten op het netwerk te verkrijgen. Immers, niet alle ongevallen worden (correct) geregistreerd en ook situaties die bijna in een ongeval resulteren, dienen zoveel mogelijk voorkomen te worden. Hiervoor zijn enerzijds de klachten en meldingen die bij de gemeente bekend zijn geïnventariseerd, anderzijds zijn via digitale interviews de dorpsraden en lokale actiegroepen bevraagd naar de belangrijkste verkeersonveiligheidspunten.

2.5.1 Geregistreerde ongevallendata

Met behulp van VIA-Stat[3] zijn de geregistreerde ongevallen in de gemeente Mook en Middelaar geanalyseerd. Hierbij is zowel gekeken naar het ongevallenbeeld op de routes tussen Groesbeek en de A73, als naar de gemeente Mook en Middelaar als geheel . De analyse van de ongevallendata richt zich op de periode 2017-2021. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er binnen deze periode enkele infrastructurele aanpassingen hebben plaatsgevonden op het kruispunt Middelweg – Heumensebaan, waarbij een nieuwe fietsverbinding is gecreëerd en het kruispunt enkele malen is aangepast om de verkeersveiligheid te vergroten. Ook dient opgemerkt te worden dat de analyse is gebaseerd op de geregistreerde ongevallen. Door de onderregistratie[4] ligt het werkelijke aantal ongevallen waarschijnlijk hoger.

In de gemeente Mook en Middelaar zijn tussen 2017 en 2021 123 ongevallen geregistreerd, waarvan in 26 gevallen sprake was van letselongevallen en in 2 gevallen van een dodelijk ongeval. De dodelijke ongevallen werden geregistreerd op de Groesbeekseweg ter hoogte van de zijstraat Generaal Gavinstraat (2 fietsers onderling) en op de N271 nabij de zijstraat Startse Dalweg (eenzijdig auto-ongeval).

Op de routes tussen de A73 en Groesbeek, via de Heumensebaan-Ringbaan en de N271-Groesbeekseweg, werden in de periode 2017-2021 54 ongevallen geregistreerd, waarvan 14 met letsel en 1 dodelijk ongeval (zie ook Figuur 2-22). Het hoogste aantal ongevallen werd geregistreerd op het kruispunt Lindelaan – N271, waar 6 ongevallen plaatsvonden. Andere locaties waar meerdere ongevallen werden geregistreerd zijn bij het kruispunt Middelweg – Ringbaan en op de Ringbaan tussen de Esdoornlaan en de Heumensebaan (elk 3 ongevallen in 5 jaar tijd). Deze aantallen zijn dermate laag dat niet gesproken kan worden over een verkeersongevallenconcentratie of ‘black-spot’.

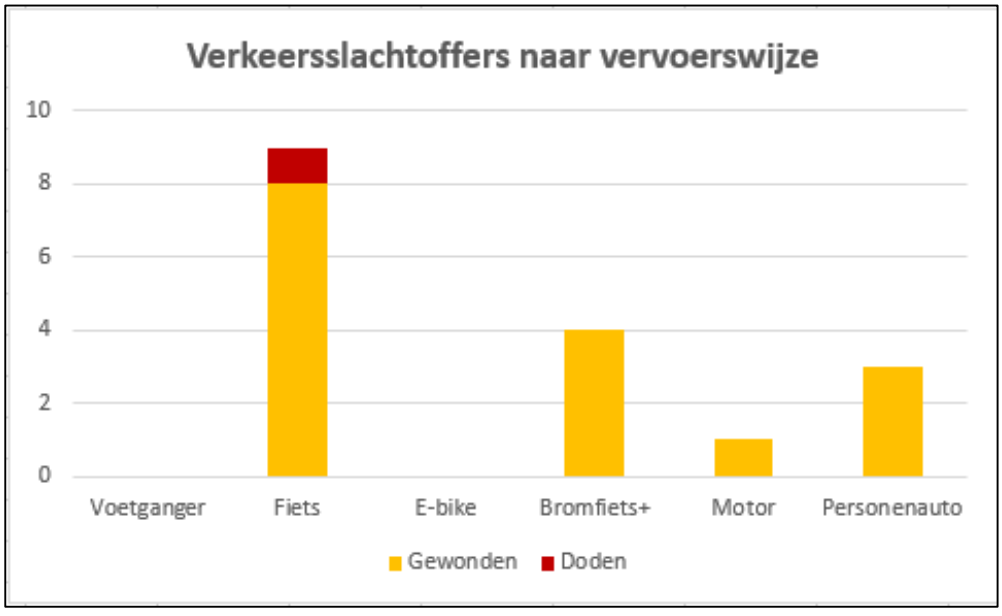
[3] VIA-Stat maakt gebruik van de STAR-database. Dit is een initiatief van de Nationale Politie, het Verbond van Verzekeraars en VIA Traffic Solutions Software dat gezien kan worden als een aanvulling op het Bestand geRegistreerde Ongevallen in Nederland (BRON) van de politie.

[4] Niet alle ongevallen worden door de politie (correct en volledig) geregistreerd.



Figuur 2-22:De verkeersslachtoffers op de routes tussen de A73 en Groesbeek in de gemeente Mook en Middelaar in de periode 2017-2021

De geregistreerde ongevallen betreffen voornamelijk flankongevallen (10 ongevallen) op de N271 en kop-staart-ongevallen (9 ongevallen) op de verschillende routes. Bij 18 van de 54 geregistreerde ongevallen (circa 35%) was sprake van betrokkenheid van kwetsbare weggebruikers (voetgangers en (brom)fietsers). In Figuur 2-23 is een overzicht opgenomen van het aantal verkeersslachtoffers naar vervoerswijze op de routes tussen de A73 en Groesbeek. Het zijn met name fietsers die gewond raken, gevolgd door bromfietsers. Er zijn geen ongevallen met e-bikes of voetgangers geregistreerd.



Figuur 2-23: De verkeersslachtoffers naar vervoerswijze op de routes tussen de A73 en Groesbeek in de gemeente Mook en Middelaar in de periode 2017-2021

Tijdens het onderzoeksperiode zijn nog enkele ongevallen gebeurd waarvan ook met letsel. Deze zijn nog niet in de data opgenomen, maar wel via mediaberichten bij de onderzoekers bekend geraakt. Het betrof voornamelijk ongevallen bij de kruising van het snelfietspad Middenweg met Ringbaan en een melding over gevallen fietsers bij het afdalen van de Groesbeekseweg.

2.5.2 Subjectieve verkeersonveiligheid

Met betrekking tot de verschillende routes tussen de A73 en Groesbeek zijn de volgende klachten in relatie tot verkeersveiligheidsaspecten bij de gemeente Mook en Middelaar bekend:

Ringbaan - Heumensebaan

- Er is veel doorgaand verkeer tussen de A73 en Groesbeek wat niet de route volgens de routeborden rijdt (via de Groesbeekseweg). De intensiteit op de route is aan de hoge kant.
- Hoge snelheid van het gemotoriseerde verkeer.
- Vrachtverkeer dat er te laat achter komt dat zij het spoorviaduct niet over kunnen. De daaropvolgende keerbewegingen leveren mogelijk gevaarlijke situaties op.
- Onduidelijkheid over de voorrangssituaties op de Ringbaan.
- Agressief rijgedrag nabij de wegversmallingen en het bruggetje.
- Slechte oversteekbaarheid langzaam verkeer Heumensebaan tussen de Ringbaan en Lindelaan.
- Weinig ruimte voor de fietser, met name op de Heumensebaan buiten de bebouwde kom, waar het autoverkeer met 60 km/uur voorbij rijdt.

Groesbeekseweg

- Hoge snelheid van het gemotoriseerde verkeer.
- Oversteekbaarheid kruispunt Bisseltsebaan-Groesbeekseweg.
- Buiten de bebouwde kom is de weg erg breed en zijn er lange rechtstanden, waardoor de snelheid toeneemt en de verkeersveiligheid mogelijk afneemt.
- Binnen de bebouwde kom is de weg smal, waardoor fietsers zich opgejaagd voelen, ondanks de maximumsnelheid van 30km/h.

Uit de interviews met de verschillende stakeholders zijn de volgende aanvullende verkeersveiligheidsaspecten benoemd:

Ringbaan – Heumensebaan

- De voetgangersoversteekplaatsen over de Heumensebaan worden als onveilig beschouwd.
- De fietsoversteek Middelweg wordt als onveilig beschouwd. Bestuurders volgen het STOP-gebod niet altijd op.

Groesbeekseweg

- De hoeveelheid vrachtverkeer in relatie tot de schoolomgeving is onwenselijk.
- De Groesbeekseweg is te smal voor tegemoetkomend vrachtverkeer om elkaar veilig en vlot te laten passeren.
- Vrachtwagens wijken uit over het fietspad om overig gemotoriseerd verkeer in te laten halen.
- Voetgangers op de rotonde worden laat opgemerkt, omdat bestuurders focussen op het kunnen oprijden van de rotonde.

Op basis van de verkeersveiligheidsanalyse is te zien dat er op beide routes diverse locaties zijn waar een of meerdere ongevallen zijn geregistreerd, veelal met een zwakke weggebruiker als betrokkene. Er zijn vier locaties waar meerdere ongevallen zijn geregistreerd: Rijksweg/Lindenlaan, Middelweg/Ringbaan, Ringbaan ter hoogte van wegversmalling en spoorviaduct.

Vanuit de subjectieve verkeersonveiligheid komen diverse factoren aan bod.

2.6 Interviews met stakeholders

Om een goed beeld te verkrijgen van de ervaren overlast van het verkeer tussen Groesbeek en de A73 hebben diverse digitale gesprekken met stakeholders plaatsgevonden. De gemeente heeft de partijen doorgegeven die voor een interview zijn uitgenodigd. De gesprekken zijn gevoerd met de volgende belangengroepen:

- Dorps- en wijkraden:
  - Dorpsraad Molenhoek;
  - Wijkraad De Bisselt;
  - Buurtcomité Maasveld.
- Actiegroepen:
  - BOOMM;
  - DUW – Molenhoek;
  - werkgroep Groesbeekseweg;
  - Kerngroep verkeersproblematiek Heumensebaan – Ringbaan;
  - Eendracht 30;
  - Sportcentrum Lierdal.
- Natuurorganisaties:
  - Natuurmonumenten;
  - landgoed Mookerheide – natuurbegraafplaats;
  - Natuurgroep Animo.
- Gemeenten:
  - gemeente Berg en Dal;
  - gemeente Mook en Middelaar.

2.6.1 Heumensebaan – Ringbaan

Tijdens de interviews zijn de volgende aanvullende zaken met betrekking tot knelpunten op de route Heumensebaan – Ringbaan benoemd:

<u>Algemeen</u>

- DUW heeft een klachtenboek opgesteld om aan te tonen dat er klachten zijn over onveilige verkeerssituaties voor (jonge) kinderen, slaaptekort en geluidsoverslag door een zeer vroege ochtendspits.

<u>Verkeersintensiteiten en geluidsoverlast:</u>

- Er is sprake van een vroege ochtendspits door veel werkenden en bouwvakkers. De aanhangwagens (met losse spullen erin) en de luide muziek zorgen in de vroege ochtenduren (vanaf 5 uur) voor veel geluidsoverlast.
- Het remmen en optrekken bij de gelijkwaardige kruispunten zorgt voor veel geluidsoverlast. Bij een natwegdek is dit nog erger.
- Auto’s komen vaak in groepjes voorbij, waardoor de geluidsoverlast toeneemt.
- Op werkdagen veroorzaakt woon-werkverkeer overlast, in de weekenden het recreatief verkeer.
- Het Jachtslot wordt momenteel gerenoveerd (inclusief toevoeging laagdrempelige horeca). Als dat klaar is, genereert dat ook weer verkeer.
- Verkeer op de Heumensebaan en Ringbaan is in de spitsperioden toegenomen de afgelopen jaren. Mensen beschouwen de route als doorgaande weg.
- De toekomstige woningbouwontwikkelingen zullen nog meer verkeer aantrekken via de route Ringbaan – Heumensebaan.

Situatie rondom het bruggetje

- Voetgangers en fietsers worden van de weg gedrukt ter hoogte van het bruggetje.
- Soms rijden ook vrachtwagens over het bruggetje, wat niet de bedoeling is.

Overig

- Het netwerk van voetpaden is niet compleet. Er ontbreekt een trottoir aan de Heumensebaan, mensen die met de fiets de poort uitlopen, staan direct op de weg.
- De politie kan niet handhaven, omdat de weginrichting niet overeenkomt met een 30 km/uur gebied.
- Achteruit wegrijden haaksparkeervakken Heumensebaan is erg moeilijk.
- De aanrijdroutes van de politie en ambulances zijn via de Ringbaan – Heumensebaan. Mogelijk staat dit maatregelen in de weg.

2.6.2 Groesbeekseweg

Tijdens de interviews zijn de volgende aanvullende zaken met betrekking tot knelpunten op de route Groesbeekseweg benoemd:

Algemeen

- De weginrichting komt niet overeen met de snelheidslimieten, waardoor handhaving door de politie niet mogelijk is.
- Op de weg tussen Groesbeek en Milsbeek zijn maatregelen genomen waardoor er mogelijk meer verkeer in Mook is gekomen.
- De werkgroep Groesbeekseweg heeft een visiestuk opgesteld waarin de klachten ten aanzien van de leefbaarheid en veiligheid zijn opgenomen.

Vrachtverkeer

- Het vrachtverkeer produceert bovenaan de berg een zwaar geluid door het hoge toerental. Bij nat asfalt is ook het rolgeluid van het vrachtverkeer goed hoorbaar. Daarnaast is ook sprake van trillingshinder.
- Het vrachtverkeer kan moeilijk de chicane en de rotonde passeren.

Geluidsoverlast

- Geluidsoverlast door aannemers met aanhangers in de vroege ochtend.

Parkeren

- De parkeerplaatsen bij Bikepark en Mookerheide staan vaak vol, waardoor verkeer elders parkeert zoals in de berm of op het fietspad of er ontstaat zoekverkeer.

2.7 Geluid en gevolgen van wegverkeer

Op basis van de gemeten verkeersintensiteiten is een geluidsmodel opgesteld, waarvan de resultaten in Figuur 2-24, Figuur 2-25 en Figuur 2-26 zijn opgenomen. Het model toont waarden die bestaan uit het gewogen gemiddelde op etmaalniveau. Hierbij worden pieken en dalen uitgemiddeld maar in beperkte mate.

De geluidniveaus zijn conform de Wet geluidhinder als volgt geclassificeerd:

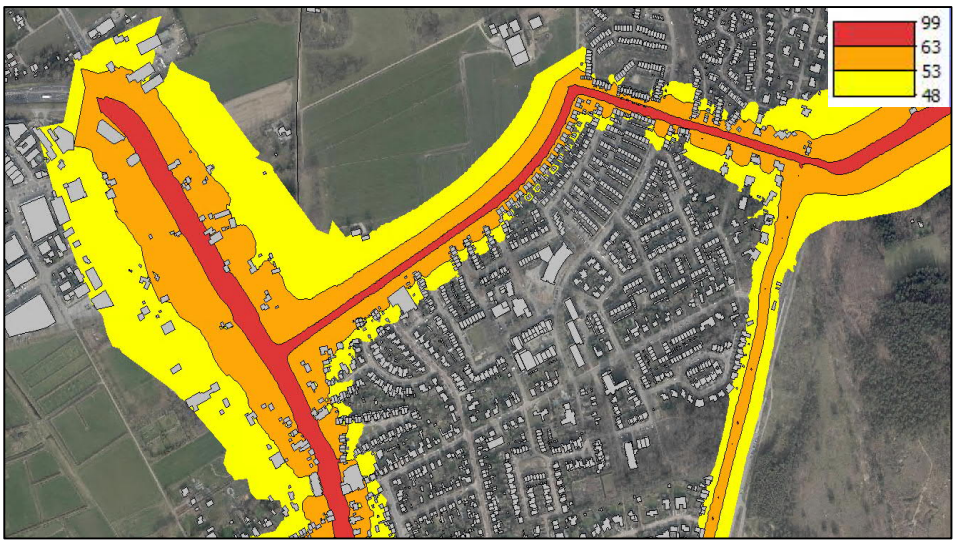
- Minder dan 48 dB: de voorkeursgrenswaarde van het geluidniveau bedraagt 48dB. Boven deze waarde is sprake van een overschrijding.
- 48 dB – 53 dB (gele gebied): ontheffingswaarde voor buiten de bebouwde kom. Een waarde van 50 dB komt overeen met het geluid van regen.
- 53 dB – 63 dB (oranje gebied): ontheffingswaarde voor binnen stedelijk gebied. Een waarde van 50 dB komt overeen met het geluid van regen, 60 dB is het geluid van een normaal gesprek.
- Meer dan 63 dB: te hoog geluidsniveau op de **gevels** van woningen.

Als er gekeken wordt naar het geluidsniveau ten gevolge van de hoeveelheid verkeer valt op dat langs de Rijksweg een aantal huizen aan het rode gebied grenzen met hun gevel. Dit wil zeggen dat deze bewoners, wanneer ze voor hun woning staan of zich vooraan in de woning bevinden met open ramen, bloot staan aan een geluidsniveau tussen 63 dB oplopend tot 99 dB. Dit geluidsniveau komt overeen met het niveau van een normaal gesprek (63 dB) tussen personen tot dat van een I-pod (niet op hoogste geluidsniveau).

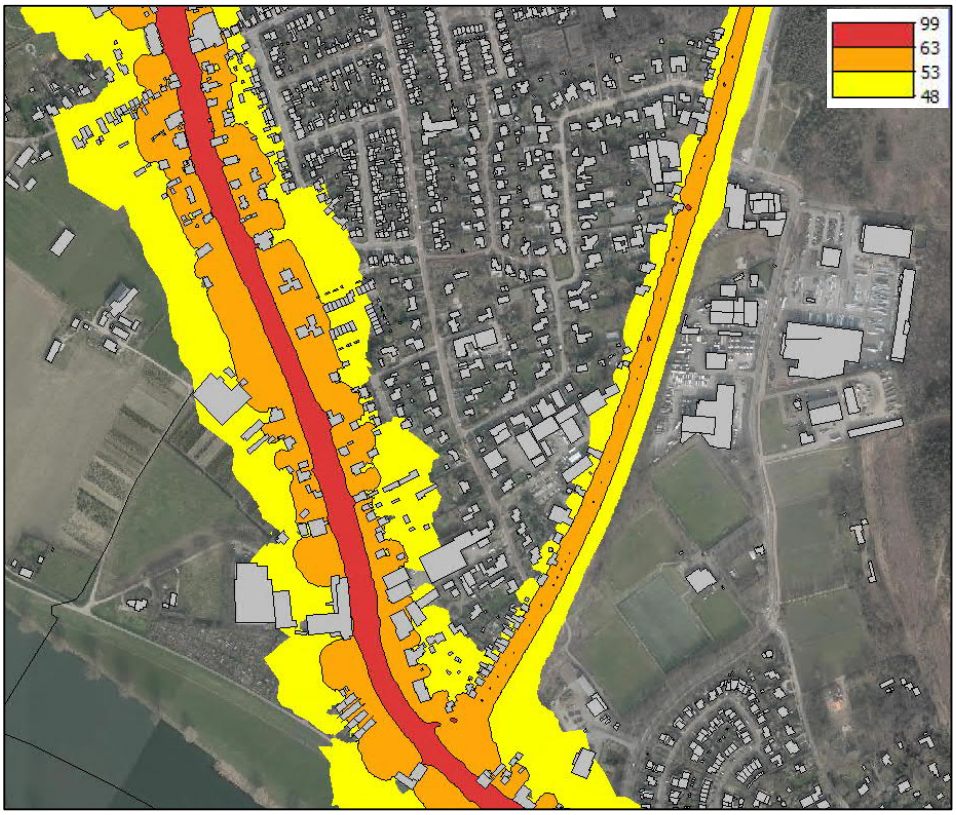
Op de Groesbeekseweg zijn er geen woningen in het rode gebied maar wel diverse woningen in het oranje gebied met een geluidsniveau tussen de 53 en 63 dB. Dit is vergelijkbaar met geluidsniveau van regen tot het voeren van een normaal gesprek. Hierdoor kan het zijn dat een normaal gesprek buiten of voor een open raam door met name een voorbijrijdende vrachtwagen kort kan worden verstoord.

Voor de Ringbaan en de Heumensebaan in Molenhoek geldt dat nagenoeg alle huizen aan in dit gebied niet in het rode gebied liggen. Het merendeel ligt in het oranje gebied met een geluidsniveau tussen de 53 en 63 dB. Dit is vergelijkbaar met geluidsniveau van regen tot het voeren van een normaal gesprek. Op het noordelijk deel van de Heumensebaan is zichtbaar dat het geluid zich niet verspreidt in de breedte maar blijft hangen tussen de gevels van de woningen.

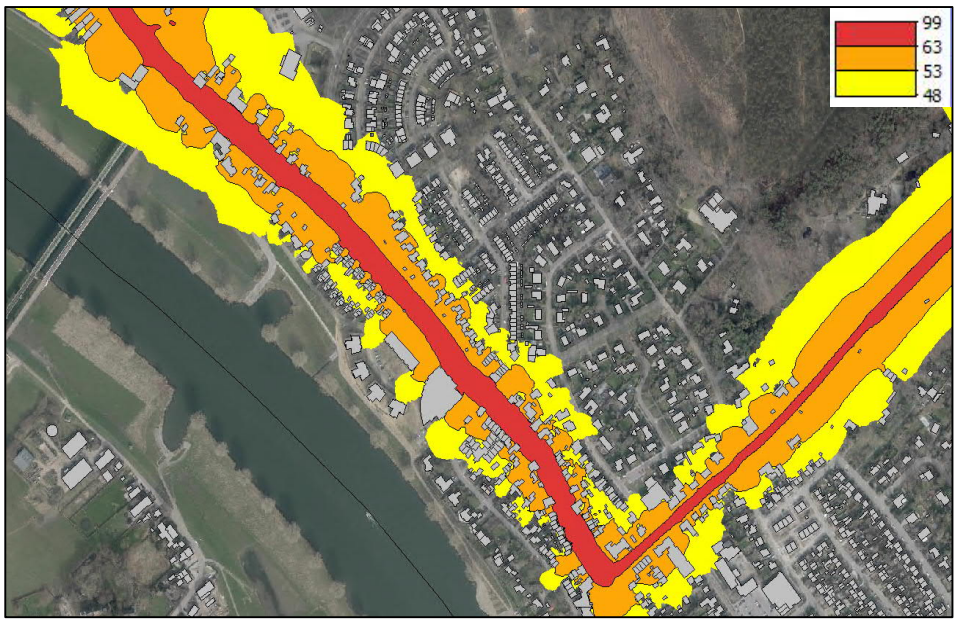
Voor de Lindenlaan en omgeving station blijkt dat het geluidsniveau ten gevolge van voorbijgaand wegverkeer voor bewoners onder de 63 dB blijft.



Figuur 2-24: Geluidsniveau in dB op Molenhoek/Ringbaan/Heumensebaan



Figuur 2-25: Geluidsniveau in dB op het station/Lindenlaan/Bovensteweg



Figuur 2-26: Geluidsniveau in dB op Mook/Groesbeekseweg

Samenvattend kan er worden gesteld dat er voor omwonenden sprake is van geluidsoverlast ten gevolge van het wegverkeer.

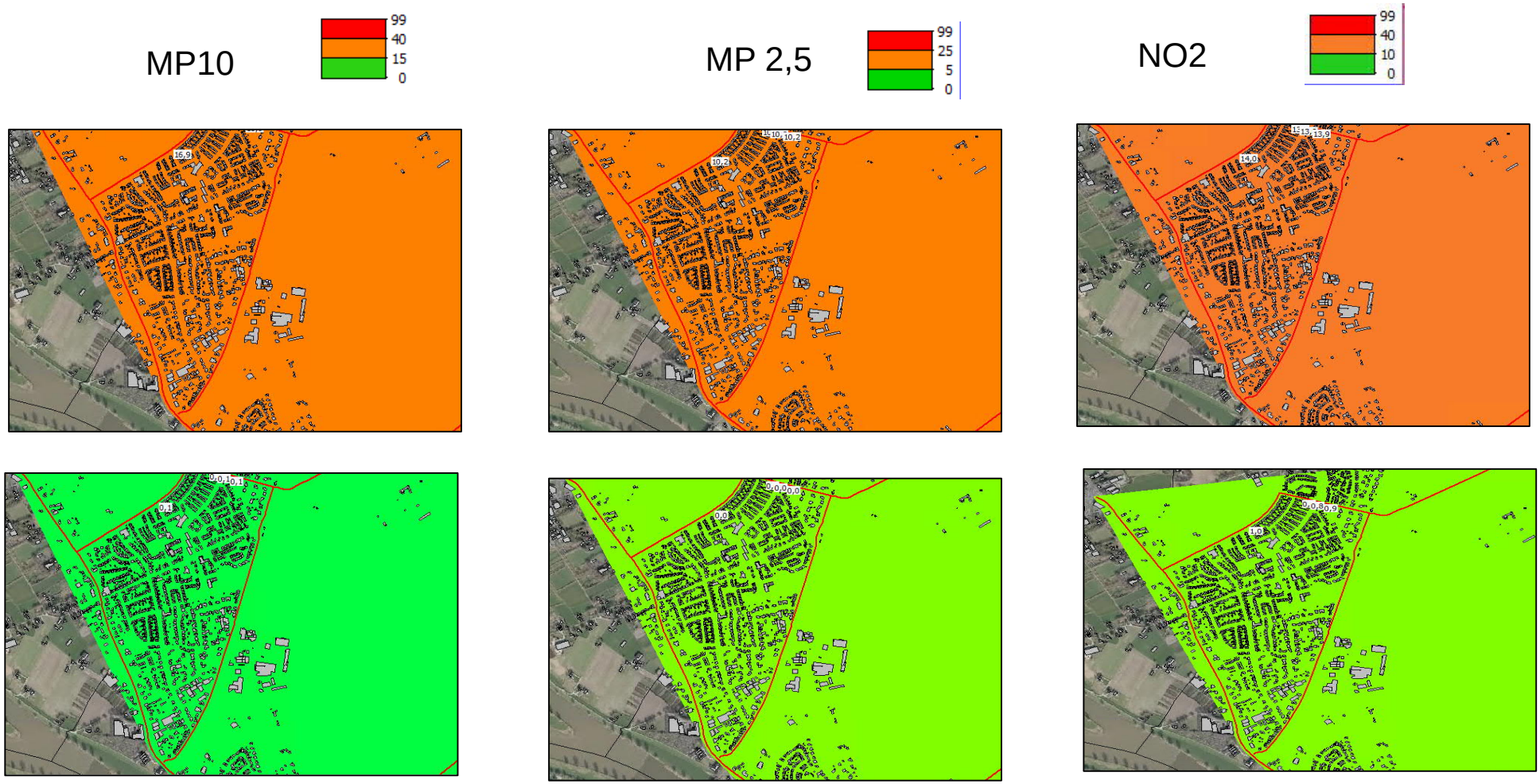
2.8 Milieu

In dit onderzoek is er ook gekeken of en wat voor nadelige milieueffecten het verkeer veroorzaakt in de gebieden. Er is hiervoor gekeken naar de MP_{10}, $MP_{2,5}$ en NO_2. De maximaal toegestane normen van het WHO zijn: MP_{10} 15 µg/m³, MP 2,5 5 µg/m³ en voor NO_2 10 µg/m³. Wanneer er van de Nederlandse norm van de Wet milieubeheer wordt uitgegaan, zijn de maximale normen als volgt: MP_{10} 40 µg/m³, $MP_{2,5}$ 25 µg/m³ en voor NO_2 40 µg/m³.

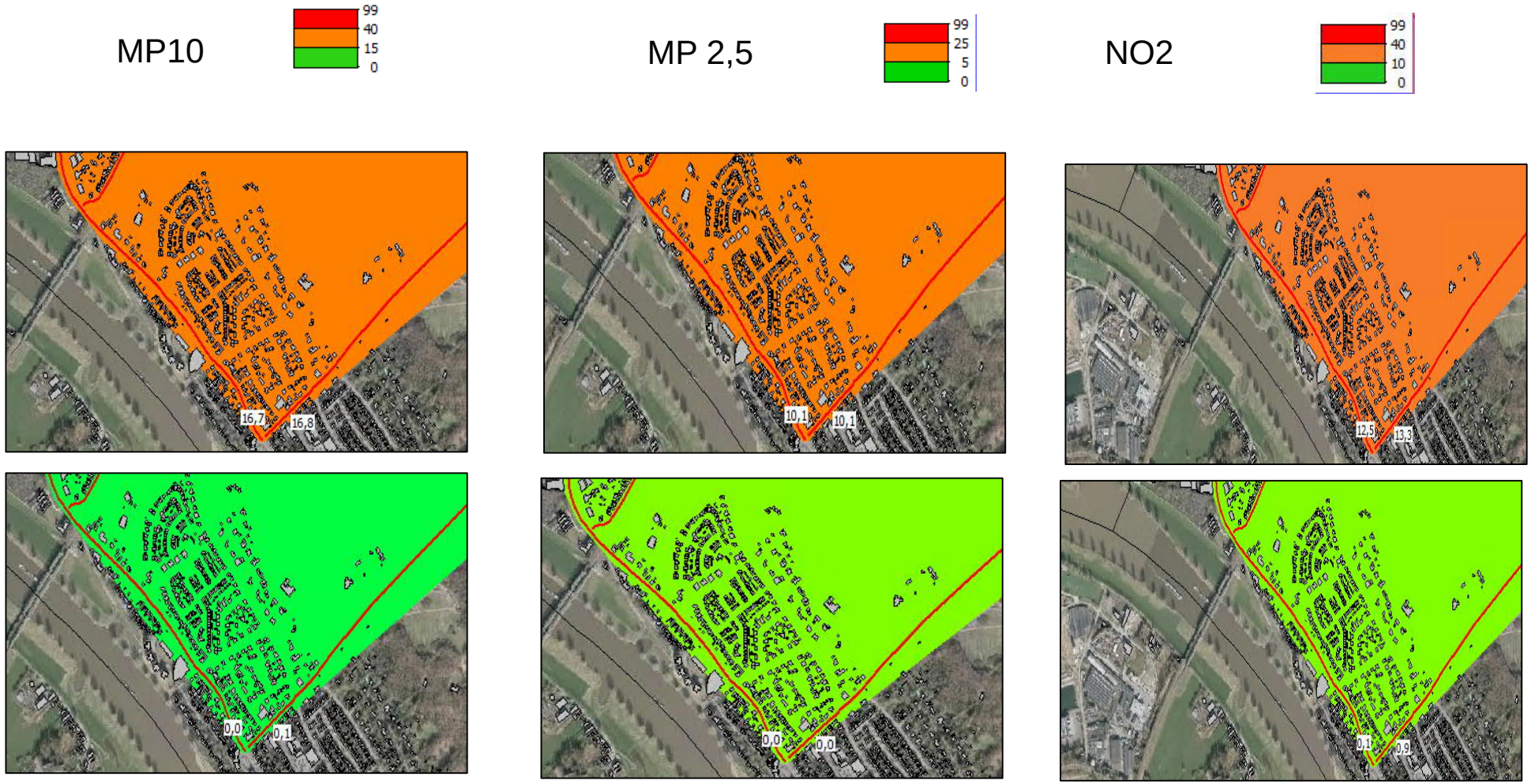
Uit Figuur 2-27 valt op te maken dat in Molenhoek de waarde van de WHO worden overschreden met betrekking tot het MP_{10}, $MP_{2,5}$ en NO_2 gehalte in het gebied. Echter is het aandeel door het wegverkeer hier laag. Met name de ligging en omgeving van de gemeente zorgt voor de overschrijding van de WHO-waarden. De totale waarden blijven wel ruim onder de grenswaarden van de Nederlandse norm.

Figuur 2-28 laat hetzelfde beeld zien waarbij het MP_{10}, $MP_{2,5}$ en NO_2 gehalte in Mook overschreden wordt uitgaande van de WHO-richtlijnen. Echter wordt 0,1 µg/m³ MP_{10} en 0,0 µg/m³ $MP_{2.5}$ en maximaal 0,9 µg/m³ NO_2 veroorzaakt door verkeer en blijven de waarden ruim onder de normen van de Nederlandse wet Milieubeheer.

De resultaten van het onderzoek naar milieubelasting in de gebieden laten zien dat in bijna alle gevallen de maximale waardes die opgesteld zijn door de WHO overschreden worden. Alleen voor MP_{10} is dit niet het geval in het stationsgebied, de Lindenlaan. De maximale waarde die zijn opgesteld in de Wet milieubeheer worden in geen van de gebieden overschreden. Als er wordt gekeken naar welk aandeel het verkeer in de gebieden heeft op de algehele milieubelasting in de gebieden, blijkt het aandeel van het verkeer hierin nihil is. De milieubelasting in het gebied wordt hoofdzakelijk door andere aspecten veroorzaakt.



Figuur 2-27: Milieu uitstoot Molenhoek (bovenaan totale uitstoot, onderaan aandeel door verkeer)



Figuur 2-28: Milieu uitstoot Mook (bovenaan totale uitstoot, onderaan aandeel door verkeer)

2.9 Verkeersgenerende ontwikkelingen in Mook, Molenhoek en Groesbeek

2.9.1 Woningbouwontwikkelingen

Net als de rest van Nederland staat ook de regio Nijmegen - Arnhem voor een woningbouwopgave. Ook in Groesbeek en Molenhoek gaan woningbouwontwikkelingen plaatsvinden. Het gaat om respectievelijk 2.000 woningen in Groesbeek en 250 woningen in Molenhoek-Zuid. Om het effect van de woningbouwontwikkeling in te schatten, zijn onderstaande verkeerskundige uitgangspunten gehanteerd. Het betreft een eerste inschatting op basis van kencijfers, aangezien de plannen voor de woningbouwontwikkelingen nog niet concreet zijn uitgewerkt.

- Elke woning genereert gemiddeld vijf verplaatsingen per dag.
- Molenhoek-Zuid: + 250 woningen:
  - Totale verkeersgeneratie: 1.250 voertuigverplaatsingen per dag.
  - Circa 20% is richting Groesbeek georiënteerd, via de Groesbeekseweg, de overige 1.000 verplaatsingen hebben andere bestemmingen. Het verwachte effect is +250 voertuigverplaatsingen per dag op de Groesbeekseweg.
- Groesbeek: + 2.000 woningen:
  - Totale verkeersgeneratie: 10.000 voertuigverplaatsingen per dag.
  - Circa 10% van het verkeer in Groesbeek is richting de A73 georiënteerd. Hiervan verdeelt het verkeer zich over twee wegen:
    - Circa 1/3 via route Groesbeekseweg, ofwel circa +350 voertuigverplaatsingen per dag.
    - Circa 2/3 via route Ringbaan – Heumensebaan, ofwel circa +650 voertuigverplaatsingen per dag.

2.9.2 Effect natuurbegraafplaats en jachtslot

In mei 2017 heeft Goudappel Coffeng onderzoek gedaan naar de verkeersgeneratie bij volledige ingebruikname van de natuurbegraafplaats en gebruik van het Jachtslot. Hierbij is hun conclusie dat er rekening gehouden moet worden met 250 extra verplaatsingen per dag op de Heumensebaan en Ringbaan. Er dient wel opgemerkt te worden dat deze verplaatsingen meestal in de verkeersluwere momenten van de dag of het weekend verwacht worden en minder in de ochtendspits.

2.9.3 Toekomstige intensiteit

Tabel 2-3 geeft een overzicht van de huidige intensiteiten en de te verwachten intensiteiten op basis van bovenstaande gegevens en een algemene autonome verkeersgroei van 1% per jaar voor de komende tien jaar.

Tabel 2-3: Inschatting van de toekomstige intensiteit

	Ringbaan (GOW30)*	Heumensebaan (ETW 30)*	Lindenlaan (ETW 30 of GOW 30)*	Groesbeekseweg (30 km/uur zone kern Mook)*
Huidige intensiteit	6.850	5.250	1.400	4.900
Autonome groei (1% per jaar gedurende 10 jaar)	700	550	150	500
Woningen Molenhoek Zuid (250)				250
Woningen Groesbeek (2000)	650	650		350
Jachtslot en natuurbegraafplaats	250	250		
Toekomstige intensiteit over 10 jaar na volledige realisatie woningen	**8.450**	**6.700**	**1.550**	**6.000**

Wanneer de intensiteit wordt vergeleken met de capaciteit van de weg geldt dat wanneer deze wegen als gebiedsontsluitingswegen zoals een GOW30 worden ingericht er op alle wegen voldoende restcapaciteit is. De gehanteerde capaciteit van een GOW30 is binnen dit onderzoek 10.000 motorvoertuigen per etmaal.

Indien alle wegen als erftoegangsweg worden ingericht, wil dit zeggen dat zowel op de Lindenlaan als Groesbeekseweg de capaciteit niet wordt bereikt. De Heumensebaan zit tegen de bovengrens aan en wordt daarmee zwaar belast indien het de functie erftoegangsweg heeft.

2.10 Samenvatting fase 1 probleem en oorzaak

Wanneer er gekeken wordt naar de onderzoeksvraag zijn er diverse elementen die beantwoord of bevestigd kunnen worden na afronden van fase 1. Wanneer de onderzoeksvraag wordt vertaald naar onderzoeksvragen die in deze fase zijn behandeld, zijn volgende vragen relevant:

- *Wat is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73-Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek?*
- *Welke overlast (probleem) brengt dit met zich mee in de kernen van Mook en Molenhoek en wat is hiervan de oorzaak?*

Zowel door de kern Mook als Molenhoek is vastgesteld dat er sprake is van doorgaand verkeer tussen A73 en Groesbeek en vice versa. Dit loopt afhankelijk van de rijrichting en tijdstip op werkdagen op van 50-75% van het verkeer dat vanuit Groesbeek richting Mook en Molenhoek rijdt (100% is het verkeer op het wegvak Mooksebaan tussen Rijlaan en Houtsebaan in Groesbeek). Dit wil ook zeggen dat een aanzienlijk aandeel van dit verkeer een bestemming of herkomst heeft in Malden (8%), Molenhoek (10%), Mook (10%) of ten zuiden van Mook (5%). Op zich is het goed te verklaren waarom er doorgaand verkeer aanwezig is op de Ringbaan/Heumensebaan en Groesbeekseweg. Enerzijds zijn er weinig andere opties door de ruimtelijke ordening. Qua ruimtelijke ordening zijn er in het gebied enkele beperkende factoren zoals het bergachtige gebied, aanwezigheid van de Duitse grens en de Maas en in beperkende mate ook de Waal. Dit zorgt er mede voor dat verkeer uit Groesbeek alleen via Mook en Molenhoek toegang heeft tot het Nederlandse hoofdwegennet. Uit de selected link analyse blijkt het verkeer uit Groesbeek hier ook echt behoefte aan te hebben. Anderzijds zijn deze wegen in het Mobiliteitsplan benoemd als gebiedsontsluitingswegen. Kijkend naar de selected link analyse zit het doorgaand verkeer dus wel op de daartoe meest geschikte wegen.

De intensiteiten op de wegen Ringbaan/Heumensebaan en Groesbeekseweg nemen toe maar zijn nog niet in die mate dat er sprake is van file of doorstromingsproblemen. Ook in de toekomst zijn er geen doorstromingsproblemen te verwachten. Op de Lindenlaan is er nog wel restruimte. Deze weg lijkt nu niet volledig benut volgens haar functie.

De problemen worden voornamelijk gesignaleerd in het domein van leefbaarheid: snelheid, geluidsoverlast, verkeersonveiligheid en oversteekbaarheid ten gevolge van het aanwezige verkeer (doorgaand verkeer en verkeer met herkomst en/of bestemming in het gebied). Door omwonenden van de Ringbaan/Heumensebaan en Groesbeekseweg wordt vooral naar het doorgaande verkeer verwezen als veroorzaker van dit probleem. Specifiek in Mook wordt de hoeveelheid vrachtverkeer als probleem ervaren.

Voor het gehele gebied is vastgesteld dat er over het algemeen te hard wordt gereden. Een van de oorzaken hiervan is de discrepantie tussen de weginrichting, de functie van de weg en de geldende maximum snelheid. Qua verkeersveiligheid zijn er geen black spots maar zijn er wel diverse ongevallen geregistreerd. Hierbij is er regelmatig een zwakke weggebruiker betrokken. Ook het aspect geluidsoverlast door het wegverkeer wordt terecht als probleem ervaren. Qua uitstoot heeft het verkeer maar een beperkt aandeel en spelen voornamelijk andere omgevingsfactoren een rol. Voor de totale uitstoot geldt dat het gebied binnen de Nederlandse normen blijft maar net boven de normen van WHO zit.

De woningbouwontwikkelingen hebben een negatieve invloed op de drukte in de kernen. Hierdoor zal de drukte in Molenhoek en Mook verder toenemen. Wanneer gekozen wordt om de betreffende wegen de functie van gebiedsontsluitingsweg te geven en ook zo te ontwerpen, worden er ondanks de groei geen doorstromingsprobleem verwacht.

3. Fase 2: Doelstellingen

Uit de knelpuntenanalyse blijkt dat er met name sprake van een leefbaarheidsprobleem is. Om tot goede oplossingsrichtingen te komen, is het belangrijk om eerst de doelstellingen te formuleren waaraan de oplossingsrichtingen moeten voldoen.

Met de focusgroep zijn de volgende doelstellingen bepaald:

- Ze moeten inspelen op de problematiek en oorzaak.
- Voldoen aan de doelstellingen:
  - leefbaarheid en veiligheid hebben prioriteit;
  - aanpakken verkeersonveiligheid, geluid en snelheid;
  - geen waterbedeffect, gelijke verdeling van de lasten[5];
  - minderen van verkeer;
  - behoud van hoeveelheid groen en eventueel toevoegen groen;
  - toekomstvisie/-beeld;
  - op lange termijn houdbaar zijn;
  - alle stakeholders worden serieus genomen;
  - het oplossen van de agressie en de conflicten bij het spoorviaduct.
- Passen binnen de opdracht:
  “Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek en welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen? Hierbij denken aan de bestaande infrastructuur en de mogelijkheid van nieuwe verkeersverbindingen.”
- Rekening houden met toekomst, zowel de autonome groei als woningbouw- en gebiedsontwikkelingen.

[5] Deze twee doelstellingen spreken elkaar in bepaalde mate tegen. Kern hiervan is dat de resterende overlast proportioneel is en niet moet zorgen voor grotere problemen in een ander gebied.

4. Fase 3: Oplossingsrichtingen

4.1 Proces

Bij het bepalen van oplossingsrichtingen is de mobiliteitsladder (Figuur 4-1) doorlopen. De Mobiliteitsladder is een model waarbij eerst gekeken wordt naar het beïnvloeden van de vraag, vervolgens pas naar het vergroten van het aanbod. De gedachte hierbij is dat eerst wordt gekeken naar het reduceren van de verkeersvraag, alvorens wordt nagedacht over het beter benutten van de bestaande infrastructuur of, in het 'slechtste' geval, het toevoegen van extra verkeersinfrastructuur.



Figuur 4-1: De mobiliteitsladder die gebruikt is in het proces bij het formuleren van de oplossingsrichtingen

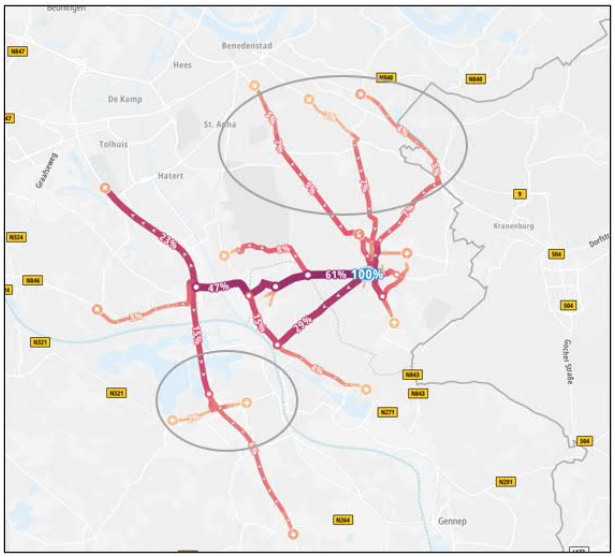
Tijdens het onderzoek zijn verschillende oplossingsrichtingen onderzocht. Ook de oplossingsrichtingen die na nader onderzoek toch niet kansrijk bleken, zijn in deze rapportage opgenomen.

4.2 Vraagbeïnvloeding

De oplossingsrichtingen met betrekking tot het beïnvloeden van de verkeersvraag van het doorgaand verkeer tussen Groesbeek en de A73 lijken weinig kansrijk of handelen in de marges. Uit de analyse blijkt dat dit verkeer zich verplaatst naar verdere locaties en verspreidt over het land. Hierdoor is het moeilijk om voor deze doelgroep iets te organiseren in de trend van openbaar vervoer. Voor de fiets zijn de afstanden sowieso te groot.

Oplossingsrichtingen die mogelijk een klein effect hebben op de vraagbeïnvloeding, zijn de volgende:

1. De komst van 2.000 nieuwe woningen in Groesbeek en 250 nieuwe woningen in Molenhoek Zuid zorgen voor extra verplaatsingen waardoor de leefbaarheid in Molenhoek en Mook (verder) onder druk komt te staan. Vanuit de te verwachten intensiteiten worden er bij voorkeur minder dan 1.500 woningen gerealiseerd in Groesbeek. Hierdoor worden per dag 250 verplaatsingen minder gemaakt door Mook en Molenhoek. Deze ruimte is nodig om, samen met aanvullende maatregelen, de verkeersdrukte te kunnen managen.
   Aanvullend moet worden gekeken naar het te verwachten verplaatsingspatroon van de toekomstige bewoners in Molenhoek Zuid en Groesbeek. Voor de belasting van het wegennetwerk in Mook en Molenhoek zou het goed zijn om personen met veel bestemmingen in Groesbeek of Nijmegen in Groesbeek te vestigen. Mensen met een relatie met de A73 zouden beter in Molenhoek Zuid gevestigd worden. Hierdoor wordt de belasting in Mook en Molenhoek minder groot dan nu berekend. Om dit te realiseren moet gemeente Mook en Middelaar in gesprek met gemeente Berg en Dal. Het effect van deze oplossing wordt als zeer klein gezien omdat bij het bepalen van een woonlocatie meer factoren meespelen en nieuwe bewoners niet zomaar bereid zijn om zich op een andere locatie of in een andere gemeente te vestigen. Het is daarom de vraag hoeveel grip hierop uitgeoefend kan worden. Daarnaast speelt de woningbouwopgave in het nadeel van deze oplossing.
2. Ook in het kader van ruimtelijke ordening zou om de leefbaarheid binnen Mook te bevorderen het gesprek met gemeente Berg en Dal gevoerd moeten worden om binnen Groesbeek te kijken naar hoe vrachtwagens de bedrijven kunnen bereiken en wat dit betekent voor het verkeer in Mook. Daarnaast is het mogelijk om bij het verlenen van vergunningen voor vrachtwagenaantrekkelijke bedrijven voorwaarden te stellen (zoals venstertijden, aanrijdroutes, elektrische vrachtwagens).
3. Uit de selected link analyse van de TomTom-data komt naar voren dat een klein deel van het verkeer mogelijk een herkomst-bestemmingsrelatie heeft tussen Cuijk en Groesbeek of Nijmegen (zuidoost), een route die ook goed per fiets te reizen is (Figuur 4-2). Specifieke acties om deze personen via andere wegen te laten rijden of met de fiets of OV kunnen zorgen voor een beperkte daling van het verkeer in Molenhoek omdat dit maar 2% van het totale doorgaande verkeer is. Nader onderzoek zou de specifieke doelgroepen en relaties beter in beeld moeten brengen, voordat de specifieke acties opgezet kunnen worden.



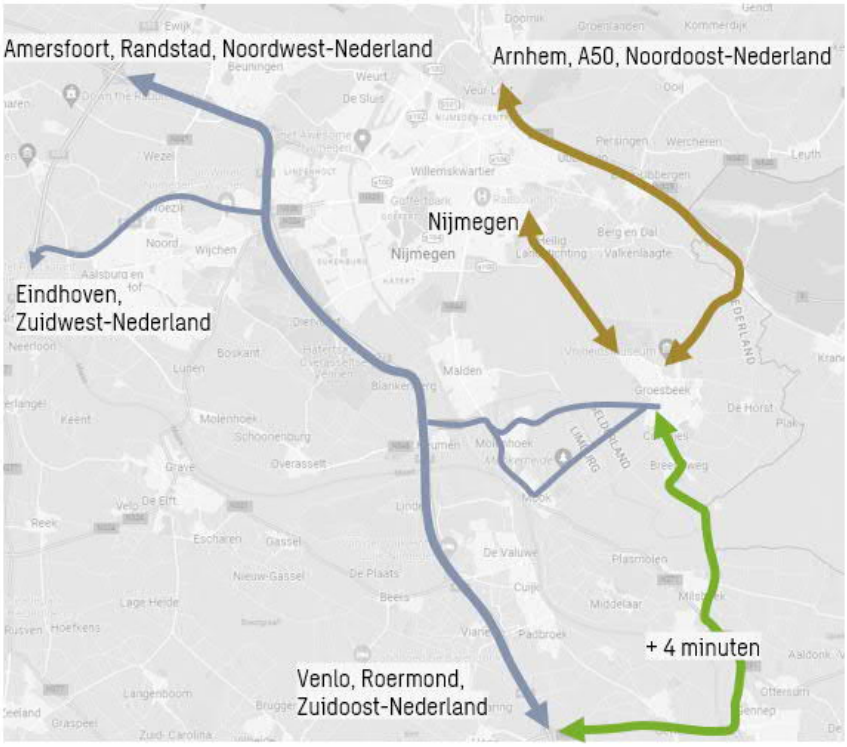
Figuur 4-2: Relatie tussen verkeer Groesbeek en Cuijk

4. Wat in de categorie vraagbeïnvloeding wel kan meespelen is door middel van mobiliteitsmanagement en in de categorie fiets en openbaar vervoer iets organiseren voor het verkeer van en naar Groesbeek met een bestemming of herkomst in Malden, Molenhoek, Mook of ten zuiden van Mook. Vanuit centrum Groesbeek zijn deze plaatsen qua afstand goed te bereiken met een (elektrische) fiets. Het voeren van acties of campagnes samen met gemeente Berg en Dal en Malden (gemeente Heumen) kan de hoeveelheid gemotoriseerd verkeer aanzienlijk doen afnemen omdat deze bestemmingen samen goed zijn voor 25% van het verkeer dat gemeten wordt op de Rijlaan ter hoogte van de splitsing/samenvoeging Rijlaan/Mooksebaan. Deze oplossingsrichting zorgt ervoor dat de leefbaarheid verbetert maar hiervoor moeten goede en veilige fietsvoorzieningen aanwezig zijn. Een kanttekening hierbij is dat deze oplossingsrichting niet inspeelt op het verminderen van doorgaand verkeer. Voor de kern Mook wordt een groter effect verwacht dan in Molenhoek. Voor de noordelijke route zal het effect met name merkbaar zijn op de Heumensebaan tussen het spoorviaduct en Groesbeek.
5. Ook voor lokaal verkeer of herkomst-/bestemmingsverkeer binnen de kernen is het promoten van duurzame modaliteiten aan te raden om zo de leefbaarheid te verhogen. Zeker in Molenhoek blijkt uit de tellingen dat 50% van het gemotoriseerd verkeer een herkomst of bestemming heeft in Molenhoek.

4.3 Aanbod vergroten

4.3.1 Benutting bestaande infrastructuur (regionaal)

Figuur 4-3 geeft een overzicht van de verschillende routes van het verkeer van/naar Groesbeek in relatie tot de verschillende windrichtingen. Uit de analyse blijkt dat er geen andere (aantrekkelijke) alternatieve routes voor verkeer tussen Groesbeek en (noord)west-Nederland, de Randstad en zuidwest-Nederland beschikbaar zijn. Zonder een nieuwe verbinding of andere (infrastructurele) maatregelen zal dit verkeer via Mook en Molenhoek blijven rijden. Er zijn echter wel mogelijkheden om verkeer vanuit Groesbeek richting zuidoost-Nederland via Milsbeek te laten rijden, deze route lijkt slechts 4 minuten langer. Hiervoor moet bij de rotonde Mooksebaan/Herwendaalseweg/ Gooiseweg/Pannenstraat de bewegwijzering voor verkeer richting Venlo worden aangepast en moet dit bij de leveranciers van navigatietoestellen worden doorgevoerd. Het gaat hier om 4-5% van het verkeer (circa 500 voertuigverplaatsingen) ter hoogte van de splitsing Mooksebaan/Rijlaan. Deze oplossingsrichting voldoet weliswaar aan de doelstellingen, maar het effect is, gezien de langere reistijd en de weginrichting op deze route, naar verwachting beperkt.

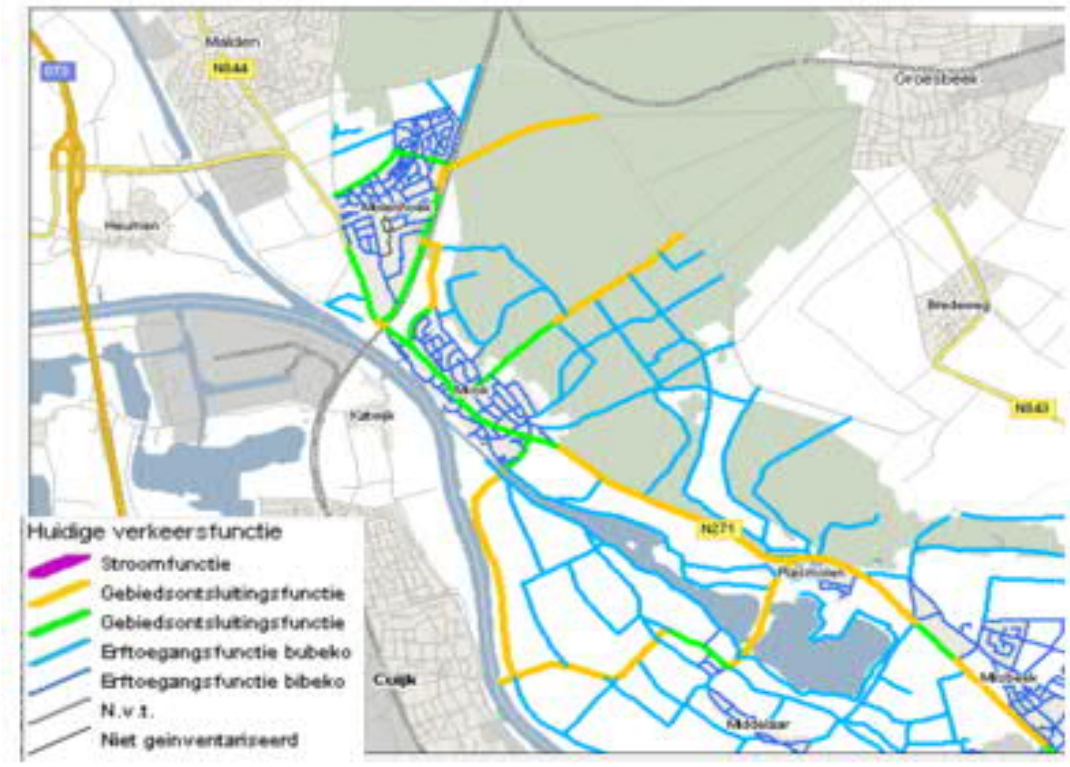


Figuur 4-3: Alternatieve routes van en naar Groesbeek

4.3.2 Benutting bestaande infrastructuur (lokaal)

Het Mobiliteitsplan bevat een wegencategoriseringsplan, waarin elke weg binnen de gemeente gecategoriseerd is naar een stroomweg, gebiedsontsluitingsweg of erftoegangsweg. Een stroomweg heeft als functie om het verkeer zonder hinder te laten doorstromen (bijvoorbeeld een snelweg), terwijl een erftoegangsweg gebruikt wordt om erven (woningen/bedrijven) te ontsluiten. Gebiedsontsluitingswegen vormen de schakel tussen stroom- en erftoegangswegen en hebben als functie om het verkeer te verzamelen en door/langs gebieden te leiden. In het Mobiliteitsplan zijn de volgende wegen als gebiedsontsluitingsweg geclassificeerd:

- Ringbaan – Heumensebaan;
- Lindenlaan;
- Bovensteweg – Veldweg;
- Rijksweg;
- Groesbeekseweg.



Figuur 4-4: Wegcategorisering volgens het Mobiliteitsplan

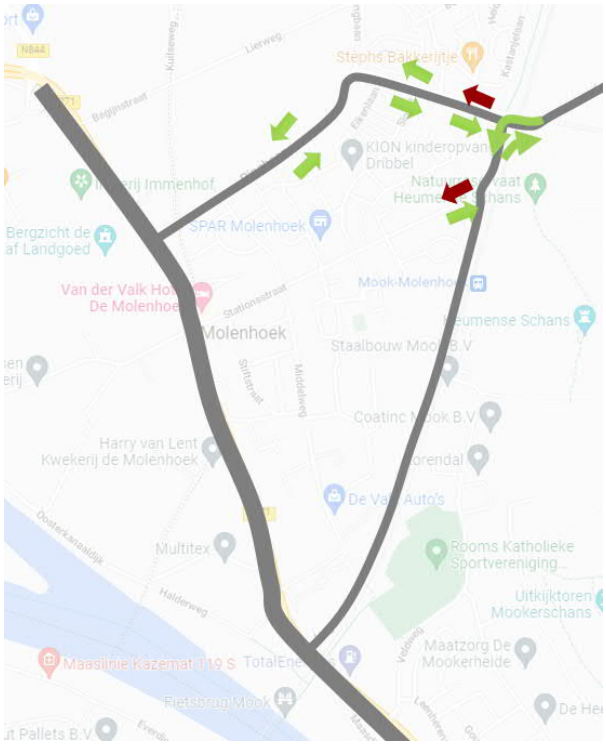
Uit de verkeerstellingen blijkt dat de Lindenlaan qua intensiteiten slechts beperkt als gebiedsontsluitingsweg gebruikt wordt. Hier is capaciteit beschikbaar om het verkeer op de Ringbaan/Heumensebaan gelijkmatiger te verdelen. Zonder verdere maatregelen op Ringbaan/Heumensebaan is het echter niet de verwachting dat de Lindenlaan meer gebruikt gaat worden. Uit TomTom-data blijkt duidelijk dat er veel verkeer van/naar het noorden wil, waardoor eerst zuidwaarts een langere route rijden tegen de natuur van de mens in gaat. Zolang ze vlot rechtdoor kunnen, zullen ze gebruik maken van Ringbaan/Heumensebaan.

Er zijn vier oplossingsrichtingen onderzocht waarbij het doel is om het verkeer beter te verspreiden over het beschikbare wegennetwerk.

4.3.2.1 *Oplossingsrichting 1: toepassen eenrichtingsverkeer Heumensebaan*

Deze oplossingsrichting omvat het toepassen van een eenrichtingsregeling voor gemotoriseerd verkeer op de Heumensebaan tussen de Oude Bovensteweg en de Lindenlaan. Hierdoor wordt zowel het doorgaand als herkomst-/bestemmingsverkeer beter over de Heumensebaan en de Lindenlaan verdeeld. Het voorstel is om het eenrichtingsverkeer zo in te richten dat het mogelijk blijft voor gemotoriseerd verkeer om vanuit Molenhoek richting Groesbeek te rijden. Voor fietsers en hulpdiensten blijft rijden in beide richtingen op dit stuk mogelijk. Bijkomend is het wenselijk om ook op de Stationsstraat tussen de Oude Bovensteweg en de Lindenlaan eenrichtingsverkeer toe te passen. Dit om te voorkomen dat verkeer via de Stationsstraat gaat omrijden.
In Figuur 4-5 is een schematische weergave van de oplossingsrichting opgenomen, waarbij het eenrichtingsverkeer richting Groesbeek als uitgangspunt is gehanteerd. De groene pijlen geven aan in welke richting het voor gemotoriseerd verkeer mogelijk is om te rijden, rood is niet mogelijk.

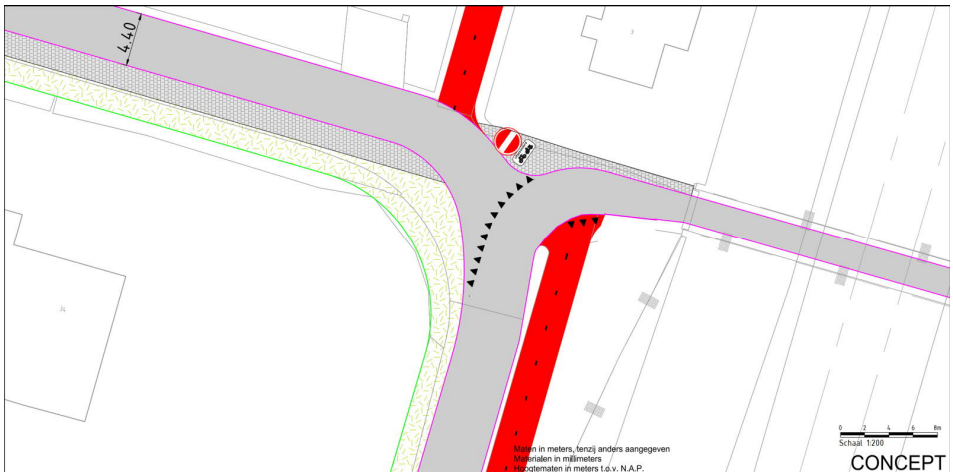
Deze maatregel verplaatst circa 2.500 voertuigen per etmaal van de Heumensebaan naar de Lindenlaan. In de ochtendspits leidt dit tot 200 verplaatsingen minder over de Ringbaan en Heumensebaan. Bij de Lindenlaan is hiervoor voldoende ruimte. Aandachtspunt is de aansluiting van de Lindenlaan met de Rijksweg en kruising van de snelfietsroute vanuit het oogpunt verkeersveiligheid.



Figuur 4-5: Eenrichtingsverkeer Heumensebaan tussen Oude Bovensteweg en Lindenlaan

Om te voorkomen dat verkeer toch illegaal de Heumensebaan in de richting van de A73 inrijdt, is een aanpassing van het kruispunt Heumensebaan – Lindenlaan noodzakelijk. In Figuur 4-6 is deze aanpassing schetsmatig weergegeven, waarbij de hoofdroute van de Lindenlaan naar het spoorviaduct loopt en waarbij verkeer vanuit de Heumensebaan niet rechtdoor het spoorviaduct op kan rijden, maar met een kleine slingerbeweging de route richting Groesbeek kan vervolgen.

Bij het handhaven van de voorrangsregeling op het spoorviaduct is het noodzakelijk om de bomen in de zichtlijn te snoeien of te verwijderen zodat de zichtbaarheid naar de andere zijde van het spoorviaduct wordt verbeterd. Het snoeien van de bomen is ook zonder aanpassingen aan te raden om zo de zichtbaarheid naar de andere zijde van het spoorviaduct te verhogen.



Figuur 4-6: Voorbeeldontwerp kruising Lindenlaan/Heumensebaan

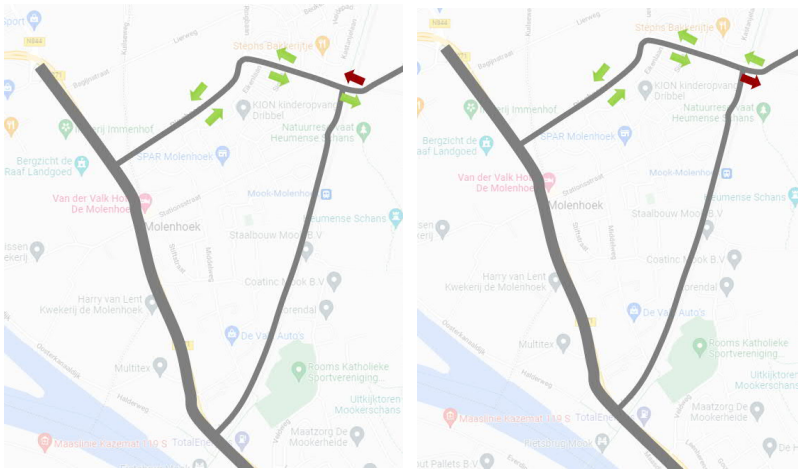
Als neveneffect is de verwachting dat de verhouding van het doorgaande verkeer tussen Groesbeek en de A73 via de routes Heumensebaan en Groesbeekseweg zal veranderen naar een 40%-60% verdeling in plaats van de huidige 66%-33% verdeling. Dit betekent dat het drukker kan worden op de Groesbeekseweg.

Indien voor deze oplossing gekozen wordt, dient ook de Lindenlaan heringericht te worden, waarbij extra aandacht nodig is voor de oversteekbaarheid ter hoogte van de stationsomgeving.

Qua geluid zorgt deze oplossingsrichting ervoor dat de geluidsbelasting op de gevels langs de Heumensebaan en de Ringbaan tot onder de 65 dB afneemt. Qua uitstoot is de verwachting dat de MP_{10} waarde en $MP_{2.5}$ stijgt met 0.1, de NO_2 kan stijgen met 0.7 naar 1.6 ten gevolge van het omrijdend verkeer. Het aandeel uitstoot door verkeer blijft hierdoor wel binnen de normen.

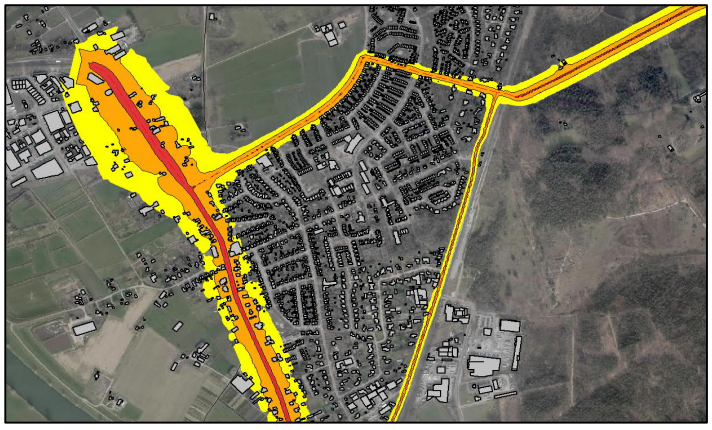
4.3.2.2 *Oplossingsrichting 2: Eenrichtingsverkeer spoorviaduct*

Deze oplossingsrichting omvat het instellen van eenrichtingsverkeer op het spoorviaduct. Deze maatregel kan zowel in de richting van Groesbeek als in de richting van de A73 ingesteld worden.



Figuur 4-7: Eenrichtingsverkeer ter hoogte van het spoorviaduct. Links eenrichtingsverkeer richting Groesbeek, rechts richting de A73. Groen is rijrichting die mogelijk is, rood is niet mogelijk.

Indien gekozen wordt voor **eenrichtingsverkeer richting Groesbeek** (verkeer kan niet van oost naar west over de brug) resulteert dit in een afname van maximaal 970 voertuigverplaatsingen in Molenhoek tijdens de spitsperiode of 2.800 voertuigverplaatsingen per etmaal. Het grootste deel van dit verkeer zal via de Groesbeekseweg gaan rijden, een klein deel zal mogelijk de route via de Bisseltsebaan richting Malden kiezen. Voor de ochtendspits is deze situatie haalbaar indien er aanvullende lokale maatregelen (herinrichting) in Mook worden getroffen. Tijdens de avondspits blijkt deze oplossing niet voldoende te zijn omdat het knelpunt wordt verplaatst naar de kern van Mook. Deze oplossingsrichting leidt ertoe dat de geluidsbelasting op de gevels langs de Heumensebaan en de Ringbaan tot onder de 65 dB afneemt (Figuur 4-8). Op de Groesbeekseweg zullen de geluidniveaus de waarde van 65 dB niet overschrijden (Figuur 4-9).



Figuur 4-8: Geluidsniveau in dB na invoering eenrichting bruggetje richting Groesbeek



Figuur 4-9: Geluidsniveau in dB na invoering eenrichting bruggetje richting Groesbeek

Indien gekozen wordt voor **eenrichtingsverkeer richting de A73** (verkeer kan niet via het spoorviaduct naar Groesbeek) resulteert dit in een afname van maximaal 1.080 voertuigverplaatsingen tijdens de spitsperiode of 2.500 voertuigverplaatsingen per etmaal. Het grootste deel van dit verkeer gaat via de Groesbeekseweg rijden waardoor voor zowel de ochtendspits als de avondspits de toename van het extra verkeer ervoor zorgt dat er een relatief zware belasting ontstaat in de kern Mook waardoor het knelpunt wordt verplaatst.

Qua uitstoot is de verwachting dat de MP_{10} waarde en $MP_{2.5}$ stijgt met 0.1, de NO_2 kan stijgen met 0.6/0.7 naar 1.5/1.6 ten gevolge van het omrijdend verkeer. Het aandeel uitstoot door verkeer blijft hierdoor wel binnen de normen.

Bij deze oplossingsrichting zijn er nog enkele andere aspecten die meegenomen kunnen worden bij de keuze:

- Negatief effect: De capaciteit die beschikbaar is op de Lindenlaan kan niet worden benut.
- Negatief effect: Het station wordt voor inwoners van Groesbeek alleen bereikbaar via de Groesbeekseweg of per fiets via het spoorviaduct.
- Positief effect: Er komt op de Heumensebaan tussen het spoorviaduct en de Bisseltsebaan de mogelijkheid om een tweerichtingsfietspad op de bestaande weg aan te leggen ten voordele van de veiligheid.
- Deze oplossingsrichtingen kunnen ook ingericht worden voor bepaalde venstertijden zoals alleen de ochtendspits of avondspits. Dit zorgt wel voor verwarring wat kan leiden tot onveiligheid. Daarnaast is het ook een uitdaging qua handhaving, die wel technisch oplosbaar is.

In beide oplossingsrichtingen komt de doelstelling met betrekking tot de overlast verplaatsen in het gedrang omdat een groot deel van het doorgaand verkeer over de Groesbeekseweg moet.

4.3.2.3 Oplossingsrichting 3: Knip gemotoriseerd verkeer spoorviaduct

Deze oplossingsrichting omvat het afsluiten van het spoorviaduct voor gemotoriseerd verkeer. Verkeer tussen de A73 en Groesbeek wordt gedwongen om een andere route te kiezen. Naar verwachting kiest ongeveer 85% van het verkeer (4.500 voertuigen) de route via de Groesbeekseweg, de overige 15% de route via de Bisseltsebaan en Malden. Deze oplossing leidt tot een overschrijding van de capaciteit op de Groesbeekseweg (kern Mook). Deze oplossing valt buiten de doelstellingen van het project, aangezien deze maatregel een waterbedeffect creëert.

Qua uitstoot is de verwachting dat de MP_{10} waarde en $MP_{2.5}$ stijgt met respectievelijk 0.2 en 0.1, de NO_2 kan stijgen met 1.1 naar 2.0 ten gevolge van het omrijdend verkeer. Het aandeel uitstoot door verkeer blijft hierdoor wel binnen de normen.

4.3.3 Reconstructie bestaande infrastructuur

4.3.3.1 Route Ringbaan/Heumensebaan

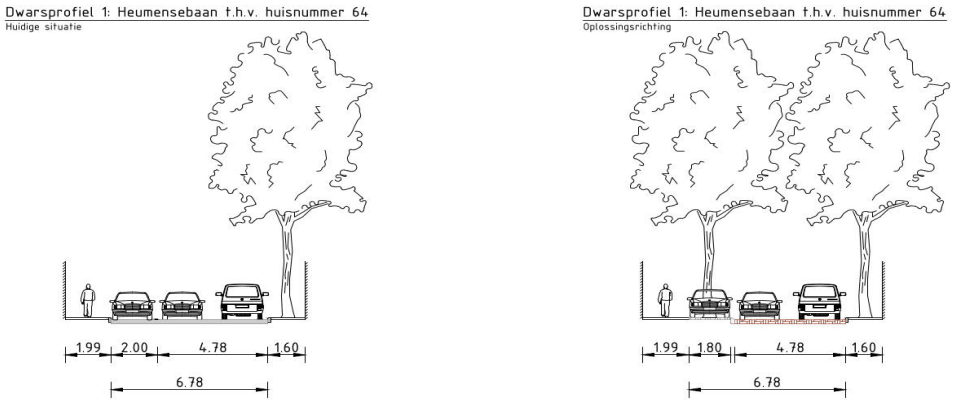
Deze oplossingsrichting bestaat uit het herinrichten van de Ringbaan tot een GOW30 en de Heumensebaan tot een ETW30. Het doel van deze maatregelen is om de verkeersveiligheid te verbeteren, de snelheid van het gemotoriseerde verkeer te verminderen, de leefbaarheid te vergroten en de geluidsoverlast te verminderen. In de basis heeft het herinrichten geen effect op de hoeveelheid verkeer al kan het wel ontmoedigend werken indien er met een poortconstructie wordt gewerkt op de Ringbaan voor verkeer afkomstig van de Rijksweg.

De GOW30 is een nieuwe wegcategorie binnen Nederland, bedoelt om de zogenoemde grijze wegen (wegen met zowel een verblijfs- als verkeersfunctie) verkeersveilig vorm te geven. Er bestaan nog geen landelijke richtlijnen voor de inrichting van GOW30-wegen, maar een smal wegprofiel, het creëren van meer ruimte voor fietsers en het instellen van voorrang op de GOW30 zijn belangrijke kenmerken om de maximumsnelheid van 30 km/uur af te dwingen.



Figuur 4-10: Voorbeelden GOW30-weg als voorbeeld voor de Ringbaan

Voor de Heumensebaan geldt dat het aan te raden is om deze, door de omgeving, het beschikbare wegprofiel en de oversteekbewegingen, in te richten tot volwaardige ETW30 ondanks dat dit ook een gebiedsontsluitende functie heeft. Dit omvat het gericht verminderen/verwijderen van de zebrapaden (deze geven schijnveiligheid), het verder accentueren van de kruispuntvlakken, het eventueel toepassen van verhoogd parkeren en aanbrengen van meer groen.



Figuur 4-11: Voorstel aanpassing dwarsprofiel Heumensebaan

Met betrekking tot het gericht verminderen van zebrapaden is het aan te raden om ter hoogte van de kruising met de Singel een goed uitgeruste voetgangersoversteek te voorzien met een middengeleider zodat het oversteken in twee fasen kan gebeuren.



Figuur 4-12: Impressie oversteek (links met verplaatsbare middengeleider, rechts permanent)

Het effect van deze maatregelen is dat de leefbaarheid vergroot, maar dat het aantal voertuigen beperkt zal afnemen. Handhaving op snelheid wordt mogelijk gemaakt.

4.3.4 Groesbeekseweg

De Groesbeekseweg heeft nog een beperkte mate van restcapaciteit. Het benutten van deze restcapaciteit door het nemen van maatregelen die de intensiteit op de Heumensebaan en Ringbaan verminderen, past binnen de doelstellingen van het gelijkmatig verdelen. Echter ervaren de omwonenden van de Groesbeekseweg in de huidige situatie hinder van (zwaar) vrachtverkeer en landbouwverkeer, wat leidt tot geluids- en trillingsoverslast en te hoge snelheden. Ook het recreatieve verkeer zorgt voor overlast (parkeren en motoren), waardoor het wenselijk is om ook hier maatregelen tegen te nemen.

Met betrekking tot de overlast van het vrachtverkeer zijn de volgende maatregelen denkbaar:

- Geslotenverklaring voor vrachtwagens. Het vrachtverkeer richting of vanuit Groesbeek dient dan om te rijden via de Nijmeegsebaan (via Nijmegen) of de Zwarteweg (via Milsbeek).Hierin kan nog gevarieerd worden met het type geslotenverklaring: (1) Wanneer alleen het zware vrachtverkeer (>3.5 ton) wordt geweerd, gaat het om 70-75 zware vrachtwagens of landbouwvoertuigen per dag.

Hiermee wordt de grootste veroorzaker van een van de leefbaarheidsproblemen in Mook weggehaald. Wanneer al het vrachtverkeer wordt geweerd kan het oplopen tot 300 voertuigen per dag minder in Mook.

- Het toepassen van nieuwe geluidsmuren in de grond, het toepassen van nog stiller asfalt of het toepassen van huisgebonden maatregelen zoals woningisolatie, plaatsen van geschikte ramen.

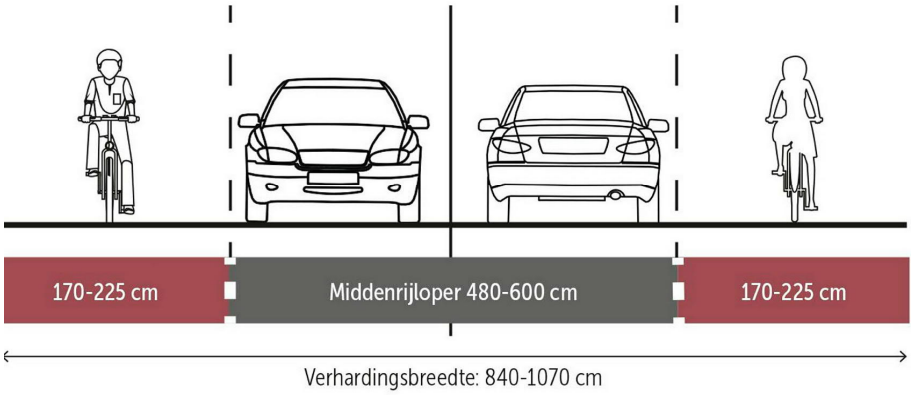


Figuur 4-13: Voorbeeld geluidsmuur in de grond. Deze wordt langs de weg aangebracht.

- Het vervangen van de plateaus in klinkers naar plateaus in asfalt. Dit kan wel leiden tot een snelheidsverhoging, maar dit zal beperkt zijn door de korte stukken.
- Om de snelheid voor de vrachtwagens bergopwaarts te bevorderen, kan geopteerd worden om de versmalling met plateau ter hoogte van de bebording zone 30km/h aan te passen zodat de vrachtwagen nog enige snelheid kan behouden.

Met betrekking tot de snelheid tussen de begraafplaats en 't Zwaantje zijn de volgende maatregelen mogelijk:

- De snelheidslimiet verhogen naar 60 km/uur (situatie voor 2016) met passende weginrichting en/of het verplaatsen van de komgrens.
- De weginrichting aanpassen naar 50 km/uur. Het advies is hierbij om profiel B1 uit de Fietsontwerpwijzer van het ASSV toe te passen (Figuur 4-14). Dit houdt in dat de rijlopers teruggebracht worden tot 5,5 meter en de fietsstroken aan beide zijden worden verbreed naar 2 meter. Het toepassen van een asmarkering wordt afgeraden, aangezien dit een hogere snelheid suggereert. Verder kunnen versmallingen toegepast worden, waarbij ter hoogte van de versmallingen het fietsverkeer om de versmalling heen geleid wordt.



Figuur 4-14: Schematische impressie herinrichting conform B1 profiel. *Bron: Fietsontwerpwijzer (ASVV)*

Ook kan geopteerd worden om oplossingen uit eerder onderzoek (onderzoek Heumensebaan Groesbeekseweg Duurzaam Veilig Verkenning) alsnog volledig uit te voeren.

Met betrekking tot het probleem van zoekverkeer naar beschikbare parkeervoorzieningen kan een parkeerverwijssysteem helpen. Hierbij kan gekozen worden voor vaste bewegwijzering al dan niet in combinatie met dynamische informatie over de beschikbare plaatsen. In eerste instantie lijkt het aanbrengen van vaste bebording naar parkeerlocaties en alternatieven voldoende.

4.3.5 Lindenlaan

In principe kan de Lindenlaan de toekomstige hoeveelheid verkeer verwerken met de huidige vormgeving. Echter is het voor het beeld dat deze weg ook doorgaand verkeer moet verwerken aan te raden om deze aan te passen naar een GOW30. Voor de te verwachten intensiteiten is de vormgeving van een ETW30 echter ook voldoende zoals de Heumensebaan. Deze maatregel hoeft niet noodzakelijk gerealiseerd te worden en kan daardoor ook later nog worden gerealiseerd. Wel is aan te raden om specifieke locaties zoals ter hoogte van het station, kruising met snelfietsroute en aansluiting Rijksweg goed te monitoren ten behoeve van verkeersveiligheid.

4.4 Aanleggen nieuwe infrastructuur

Op basis van de intensiteiten is het de vraag of aanleggen van nieuwe infrastructuur noodzakelijk is. Binnen de huidige tijdsgeest wordt voorzichtig omgegaan met betrekking tot het aanleggen van nieuwe infrastructuur. Wanneer puur naar de intensiteiten ten opzichte van de capaciteit wordt gekeken, valt er geen echt doorstromingsknelpunt te verwachten in Mook en Middelaar wat de noodzaak voor nieuwe infrastructuur in de basis doet vervallen.

Echter zijn de problemen eerder gerelateerd aan leefbaarheid en de oplossingsrichtingen beperkt in hoeveelheid en doelmatigheid. Omdat binnen de onderzoeksvraag ook gevraagd is om te kijken naar nieuwe verbindingen, wat vanuit leefbaarheid kan worden geopteerd, zijn er enkele opties hieronder opgenomen.

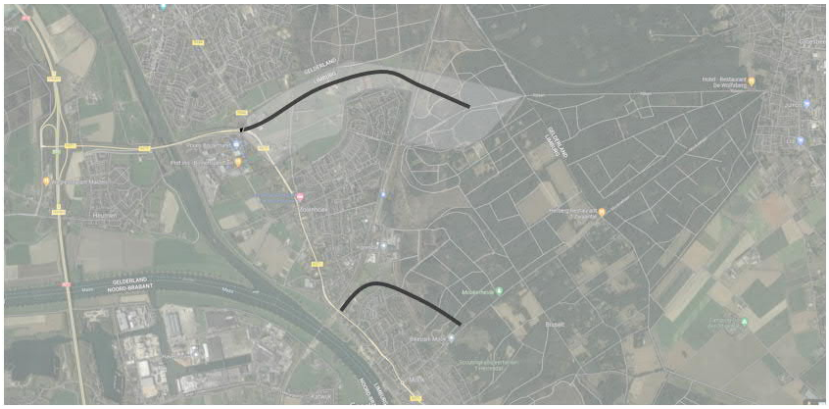
4.4.1 Variant 5A (light)

In een eerder onderzoek is een uitgebreide variantenstudie gedaan waarbij variant 5A als meest haalbare variant (criteria onder andere kosten, termijn, procedures) naar voren is gekomen. Deze variant heeft zijn voor- en nadelen zoals opgenomen in de variantenstudie.

Vanuit het huidige onderzoek zijn hier wel enkele inzichten die meegenomen moeten worden bij de overweging om variant 5A te realiseren. Vanuit verkeerskundig, de verkeersbewegingen en verkeerspsychologisch oogpunt is route 5A niet logisch. Vanuit de verkeersbewegingen is te zien dat het probleem voornamelijk verkeer is met een oost-westrelatie en minder een noord-zuidrelatie. Ten eerste wil dit zeggen dat het noodzakelijk is om op de kortste route via Heumensebaan/Ringbaan maatregelen te nemen zodat deze route niet meer mogelijk is voor doorgaand verkeer en/of onaantrekkelijk is voor doorgaand verkeer. De route 5A zorgt namelijk voor enerzijds een grotere reisafstand en reistijd en het vraagt een grotere stuurtaak van bestuurders. Hierdoor wordt de optie via de Groesbeekseweg aantrekkelijker, waardoor het probleem verschuift. Anderzijds rijdt het verkeer dat wel via variant 5A, nog steeds rondom Molenhoek rijden. Dus ook hier is een verplaatsing van het probleem te verwachten. Ten slotte is het zonde om nieuwe capaciteit aan te leggen terwijl er nog capaciteit beschikbaar is op de Lindenlaan. Het enige voordeel dat variant 5A heeft ten opzichte van de Lindenlaan is dat er een tweede alternatief is voor het vrachtverkeer dat nu door de kern van Mook rijdt.

4.4.2 Andere opties

Vanuit verkeerskundig oogpunt en de ervaren problematiek is het logischer om een nieuwe verbindingsweg vanaf het kruispunt N844 – N271 via de provinciegrens richting de Rijlaan te leiden of een nieuwe verbindingsweg via de noord-westkant van Mook te leiden. Deze alternatieven zijn effectiever en spelen beter in op de behandelde problematiek. Er dient opgemerkt te worden dat voor dergelijke variantenstudies meer aspecten dan enkel de verkeerskundige aspecten beoordeeld dienen te worden. Onderstaand is daarom een richting die verder onderzocht moet worden.



Figuur 4-15: Suggesties aanleg nieuwe wegen.

Op basis van de eerder uitgevoerde variantenstudie komt de suggestie om Molenhoek overeen met een combinatie van variant 3A (westelijk deel) en 5A (oostelijk deel). De suggestie rondom Mook is te vergelijken met variant 6A.

5. Kosten

Voor de kosten geldt dat er geraamd is volgens de SSK-methode. Maatregelen die betrekking hebben op het maken van afspraken, verder uitzoeken, kosten voor de maatschappij ten gevolge van minder woningbouw, opzetten van campagnes, e.d. zijn niet geraamd.

5.1 Lokale maatregelen

Tabel 5-1: Kostenraming lokale maatregelen

Onderdeel	Eenheidsprijzen	Uitvoeringskosten	Totaal (incl. BTW)
Aanpassen bebording richting Venlo: Aanpassen afstand en draaien bewegwijzeringsbord	€ 1.210- 1.815	€ 300-450	€1.510 – 2.265
Plaatsen vaste bebording parkeerverwijssysteem per bord	€ 460	€ 115	€575
Aanbrengen geluidswal per m2	€ 60	€ 15	€ 75
Vervangen klinkers naar asfalt kruising Groesbeekseweg x Generaal Gavinstraat	€ 18.150	€ 4.540	€22.690
Verplaatsen komgrens incl. 2 nieuwe snelheidsborden	€ 205	€ 605	€ 810
Aanpassen dubbele oversteek Heumensebaan x Singel			
- Optie verplaatsbare middengeleider			€ 6.050
- Optie permanente middengeleider incl. verwijderen markering, nieuwe deklaag, nieuwe markering			€ 30.050

5.2 Herinrichting van wegen

Tabel 5-2: Kostenraming herinrichting wegen

Object	Investeringskosten (rekenhorizon 5 jaar, reële kosten)		
	Voorziene kosten	Risicoreservering	Totaal
Deelraming Ringbaan	€ 936.090	€ 79.667	€ 1.015.757
Deelraming Heumensebaan	€ 870.003	€ 74.043	€ 944.046
Deelraming Lindenlaan	€ 152.758	€ 13.001	€ 165.759
Deelraming Groesbeekseweg profiel B1	€ 812.369	€ 69.138	€ 881.506
Objectoverstijgende risicoreservering inclusief verschuiving		€ 751.767	€ 751.767
Kosten inclusief BTW	**€ 2.771.220**	**€ 987.616**	**€ 3.758.835**

5.3 Nieuwe verbindingen

Om een inschatting te maken van de kosten voor nieuwe verbindingen zijn de kosten uit de variantenstudie (2008) overgenomen. Op deze wijze is er inzicht in de ordegrootte van de kosten. In deze fase is het verder uitrekenen van de kosten volgens SSK niet zinvol.

Tabel 5-3: Kostenindicatie nieuwe verbindingen

Variant	Omschrijving	Kosten
5A	Verbreding Heumensebaan – Rijlaan naar een 2x1 over een lengte van 3.750m aanleg nieuwe weg 2x1 tussen Heumensebaan en Bovensteweg Aanleg vrijliggend fietspad gehele traject Reconstructie Mooksebaan - Knapheideweg	€ 5.000.000
Rondom Molenhoek	Verbreding Heumensebaan – Rijlaan naar een 2x1 over een lengte van 3.750m Aanleggen nieuwe weg met vrijliggende fietspaden Afhankelijk van keuze aantakking: aanbrengen viaduct over spoor	€ 5.000.000 - € 25.000.000
6A rondom Mook	Verbreding Mooksebaan naar 2x1 over een lengte van 1.750m Aanleg vrijliggend fietspad aan 1 zijde Mooksebaan Realisatie vrijliggende fietspaden beide zijde Groesbeekseweg over lengte van 2.000m Aanleg nieuwe weg 2x1 met lengte van 1.250m Aanleg nieuwe weg tussen Bovensteweg en Groesbeekseweg met lengte van 750m Realisatie vrijliggende fietspadden nieuwe weg	€ 5.500.000

6. Conclusie en advies

Terugkijkend naar de kernvraag kan deze opgedeeld worden in twee delen:

1. Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek?
2. Welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen?

De beantwoording van deze vragen vormt de conclusie en het advies van dit onderzoek.

6.1 Conclusie

Op de vraag "*Hoe is de huidige verkeerssituatie op de doorgaande verkeersroutes A73 – Groesbeek door de kernen Mook en Molenhoek?"* kan gesteld worden dat:

- In de huidige verkeerssituatie bestaat het gemotoriseerd verkeer in Mook en Molenhoek uit een mix van lokaal, herkomst-/bestemmingsverkeer en doorgaand verkeer. In Molenhoek is vastgesteld dat minimaal de helft van het verkeer geen doorgaand verkeer is, maar herkomst-/bestemmingsverkeer of lokaal verkeer. Voor Mook was dit niet zo duidelijk vast te stellen binnen dit onderzoek omdat het verschil in intensiteit tussen de meetpunten niet significant was.
- Er is verkeer uit Groesbeek aanwezig op de doorgaande verkeersroutes in de kernen Mook en Molenhoek. Van al het verkeer gemeten op het wegvak Mooksebaan tussen Rijlaan en Houtseweg, rijdt 50-75% (afhankelijk van tijdstip en rijrichting) door de kernen Mook en Molenhoek naar de A73 of omgekeerd. Het overige verkeer dat hier gemeten is, heeft een herkomst of bestemming in Malden (gem. 10%), Molenhoek (gem. 10%), Mook of ten zuiden van Mook (gem. 17%).
- Het is logisch dat het verkeer Groesbeek – A73 door Mook of Molenhoek rijdt gezien het ontbreken van alternatieven en enkele (natuurlijke) barrières zoals de Maas, bergachtig gebied en de Duitse grens. Vanuit het gemeentelijk verkeersbeleid rijdt dit verkeer wel via de wegen die benoemd zijn als gebiedsontsluitingswegen.
- Er zijn zowel nu als op langere termijn (>10-15 jaar) **geen doorstromingsproblemen** te verwachten op de Heumensebaan, Ringbaan, Groesbeekseweg of Lindenlaan. Er zijn op dit moment **problemen vastgesteld met betrekking tot leefbaarheid** zoals geluidsoverlast (input van stakeholders en op basis van model aangetoond), structureel overschrijden maximumsnelheid (input van stakeholders en op basis van metingen aangetoond), hoge mate van subjectieve verkeersonveiligheid (input van stakeholders), een beperkte mate van objectieve verkeersonveiligheid (gebaseerd op geregistreerde ongevallen) en beperkte bijdrage van verkeer aan luchtkwaliteit (op basis van milieumodel waarbij luchtkwaliteit binnen normen Nederlandse wet is).

- Wanneer de hoeveelheid verkeer wordt bekeken, rekening houdend met de functie, het huidige ontwerp en de huidige omgeving kan gesteld worden dat de wegen Ringbaan, Heumensebaan, Groesbeekseweg en Rijksweg relatief zwaar belast zijn vanuit het oogpunt leefbaarheid.
- De huidige weginrichting is een mix tussen het faciliteren van de doorstroming en verbeteren van de leefbaarheid wat zorgt voor het huidige verkeersgedrag en de reacties van bewoners.
- In **Molenhoek** wordt specifiek nog gemeld dat er diverse gevaarlijke oversteeklocaties zijn, er agressie is bij de versmallingen en het spoorviaduct en er overlast is door de passage van hulpdiensten. Op het deel Heumensebaan tussen het spoorviaduct en Bisseltsebaan ontbreekt een veilige fietsvoorziening.
- Op de **Groesbeekseweg** kenmerkt de problematiek zich door het aandeel vrachtverkeer (7%) dat geluidsoverlast en trillingen veroorzaakt en de passage van vrachtverkeer leidt tot gevaarlijke situaties op het fietspad. Daarnaast is er zoekverkeer voor het parkeren, te weinig ruimte voor fietsers en voetgangers, wordt de kruising bij 't Zwaantje als gevaarlijk ervaren en is de zwakke weggebruiker slecht zichtbaar bij de rotonde in kern Mook.
- Rond het **station/Lindenlaan/Bovensteweg** zijn de volgende zaken benoemd die invloed hebben op de leefbaarheid: rondom het station is er sprake van hinder door de spoorbel en nachtlawaai, de ecologische waarde van het gebied spoorzone, uitstoot en lange vrachtwagens door aanwezige industrie, gevaarlijke kruising fietspad en Lindenlaan en aansluiting met Rijksweg is moeilijk.

6.2 Advies

Op de vraag "*Welke oplossingen en maatregelen zijn er mogelijk om de overlast van doorgaand verkeer te verminderen, dan wel te beëindigen*?" is het antwoord dat het beëindigen van doorgaand verkeer op korte of middellange termijn niet realistisch is. Wel zijn er mogelijkheden om het (toekomstige) doorgaand verkeer of de overlast hiervan te verminderen. Naast oplossingen voor het doorgaand verkeer is het ook belangrijk om duurzame oplossingen te voorzien voor het herkomst-/bestemmingsverkeer en lokaal verkeer om zo het totale aandeel gemotoriseerd verkeer te doen dalen en leefbaarheid te verhogen op de genoemde wegen.
Het advies naar aanleiding van dit onderzoek is als volgt:

1. <u>In gesprek gaan met gemeente Berg en Dal</u>
   - Mobiliteitsmanagement/-campagne opzetten voor meer verplaatsingen tussen Groesbeek en Mook en Middelaar per fiets. Dit speelt in op 20-25% van de verplaatsingen die nu per auto worden gemaakt vanuit Groesbeek richting Mook en Middelaar.
   - Om ervoor te zorgen dat de leefbaarheid in Mook en Molenhoek op lange termijn geborgd wordt, moet slim worden omgegaan met de woningbouw in Groesbeek door afspraken te maken over het aantal en type woningen. Bij voorkeur wordt minimaal 25% van de geplande woningbouw van 2.000 woningen in Groesbeek ingevuld door type woningen die weinig of geen verkeer genereren door Mook en Molenhoek. Daarom wordt geadviseerd om te onderzoeken of het mogelijk is om invloed uit te oefenen bij het toewijzen van bewoners aan woningbouw Groesbeek en Molenhoek Zuid waarbij het verplaatsingsgedrag als element wordt meegenomen. Hierdoor kan het aantal doorgaande bewegingen worden beperkt.

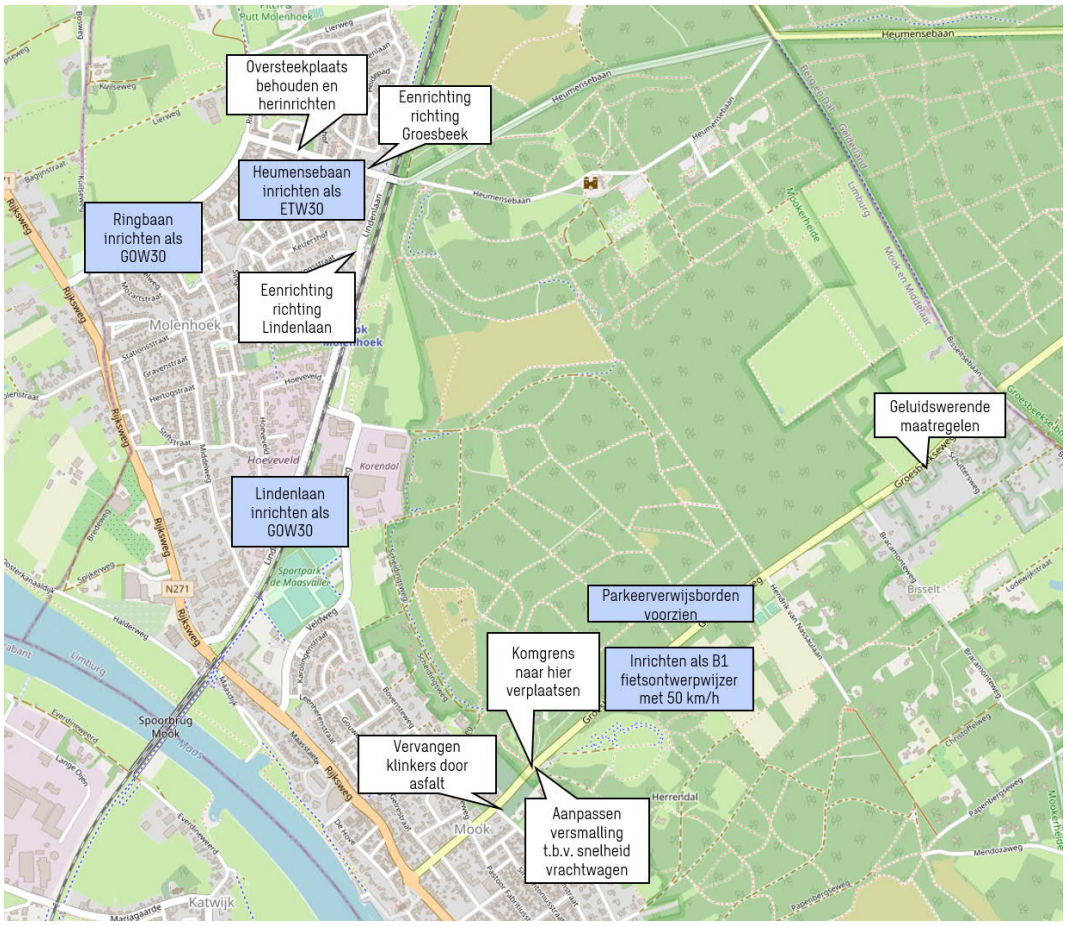
Ter indicatie: de verwachting is dat bij een groei van het verkeer ten gevolge van 1.500 extra (traditionele) woningen de intensiteit in Mook zodanig groeit dat het leefbaarheidsknelpunt in Mook opnieuw ontstaat en daarmee de effecten van andere maatregelen teniet doet.

- Afspraken maken in verband met vergunningverlening aan (vrachtwagenaantrekkelijke) bedrijven: Rekening houden met hoe vrachtverkeer naar Groesbeek gaat rijden en het effect hiervan in Mook zichtbaar maken, zo weinig mogelijk vrachtwagenaantrekkelijke bedrijven starten in Groesbeek en/of het samen vaststellen van voorwaarden als venstertijden, routes, type vrachtwagens bij vergunningverlening om zo de overlast in Mook te verminderen.
- Aanpassen bebording naar Venlo in Groesbeek via Milsbeek en dit ook laten doorvoeren bij de leveranciers van navigatietoestellen.

2. Op regionaal niveau bespreken
   - Voorstel om een vrachtverbod of geslotenverklaring in te stellen op de Groesbeekseweg. Het betreft een 70-75 zware vrachtwagens per werkdag die een andere route moeten nemen, maar zorgt voor een enorme winst qua leefbaarheid en verkeersveiligheid op de Groesbeekseweg.
   - Uitvoeren van een nader onderzoek om de potentie van verkeer tussen Cuijk en Nijmegen verder te onderzoeken om hierop vervolgens gerichte acties in het kader van mobiliteitscampagnes te voeren.

3. Lokaal
   - Eenrichtingsverkeer invoeren op de Heumensebaan en Stationsstraat tussen de Oude Bovensteweg en Lindenlaan waarbij het niet mogelijk is om vanaf het spoorviaduct/Lindenlaan richting het westen te rijden. Dit om het verkeer beter te spreiden over de bestaande wegen.
   - De Ringbaan in te richten als GOW30, Heumensebaan als ETW30, Groesbeekseweg buiten de kern naar profiel B1 uit fietsontwerpwijzer met 50 km/h (zie Figuur 4-14).
   - Het verleggen van de komgrens op de Groesbeekseweg naar de bebouwde kern om zo de geloofwaardigheid en attentiewaarde in de kern te verhogen.
   - Eventueel het herinrichten van de Lindenlaan tot GOW30 zodat de inrichting overeenkomt met de beoogde functie. Echter biedt een inrichting volgens ETW30 voldoende capaciteit voor nu en de toekomst en past beter bij de leefbaarheidsdoelstellingen dan GOW30. Daarom zijn beide varianten mogelijk. Het herinrichten van de Lindenlaan kan pas worden gedaan wanneer het gebruik verhoogd is.
   - Bij het herinrichten te kiezen voor geluidsbeperkende materialen.
   - Parkeervoorzieningen bij de Groesbeekseweg voorzien van goede parkeerverwijzingen naar meerdere parkeermogelijkheden om zoekverkeer tegen te gaan.
   - Campagne om ook binnen de gemeente fietsen te bevorderen.
   - Het toepassen van nieuwe geluidsmuren in de grond, het toepassen van nog stiller asfalt of het toepassen van huisgebonden maatregelen zoals woningisolatie, plaatsen van geschikte ramen.
   - Het vervangen van de plateaus in klinkers naar plateaus in asfalt om zo het geluid te reduceren. Dit kan wel leiden tot een snelheidsverhoging, maar dit zal beperkt zijn door de korte stukken.

- Om de snelheid voor de vrachtwagens bergopwaarts te bevorderen, kan geopteerd worden om de plateaus bij de 30 km-grens in Mook aan te passen zodat de vrachtwagen nog enige snelheid kan behouden.



Figuur 6-1: Lokale oplossingsmaatregelen

Ten slotte is uitbreiding van de bestaande infrastructuur onderzocht. Puur vanuit de hoeveelheid verkeer is er met bestaande infrastructuur voldoende capaciteit beschikbaar om het verkeer af te wikkelen, ook op lange termijn mits alle gebiedsontsluitingswegen ook als gebiedsontsluitingsweg worden ingericht en de Lindenlaan gebruikt wordt. Dit betekent dat nieuwe infrastructuur vanuit de hoeveelheid verkeer niet nodig is. Echter spelen bij het besluit voor nieuwe infrastructuur ook andere factoren mee zoals leefbaarheid. Vanuit leefbaarheid kan op lange termijn (>10-15j), ook bij gebruik Lindenlaan, opnieuw een leefbaarheidsknelpunt ontstaan in de kern van Mook. Voor de lange termijn kan een nieuwe verbinding een structurele oplossing bieden voor het leefbaarheidsprobleem.

Vanuit het verleden is variant 5a (light) als meest haalbare oplossing naar voren gekomen. Wanneer gekeken wordt naar de verkeersstromen (waar mensen rijden, vandaan komen en naartoe willen) wordt het probleem voornamelijk veroorzaakt door verkeer dat een oost-westrelatie heeft. Vanuit dit oogpunt is het daarom zinvol om een alternatief te voorzien die oost en west goed verbindt.

Het huidige voorstel 5a is qua afstand en reistijd vergelijkbaar met de Groesbeekseweg maar vraagt meer inzet van de bestuurder (meer sturen, moeilijkere kruisingen, meer afslaande bewegingen) dan de Groesbeekseweg. Verwachting is dat hierdoor de variant 5a niet volledig benut gaat worden zolang de Groesbeekseweg voor doorgaand verkeer beschikbaar is. Bij de aanleg van 5a is de verwachting dat het leefbaarheidsprobleem vermindert voor de bewoners Ringbaan en Heumensebaan, terwijl deze toeneemt voor de Groesbeekseweg, Bovensteweg, Veldweg, Rijksweg (en Lindenlaan bij oorspronkelijke variant 5A). Hierbij is de verwachting dat een leefbaarheidsknelpunt in Mook opnieuw ontstaat of groter wordt dan in de huidige situatie. Dit past niet binnen de doelstellingen die vastgesteld zijn met de focusgroep. Wanneer de keuze gemaakt wordt om een nieuwe verbinding aan te leggen, wordt aangeraden om variant 5a te heroverwegen met varianten die ofwel ten noorden van Molenhoek liggen (voorkeur) of om Mook heen gaan. Belangrijk hierbij is dat de nieuwe verbinding geschikt is voor vrachtverkeer.

Together with our clients and the collective knowledge of our 18,500 architects, engineers and other specialists, we co-create solutions that address urbanisation, capture the power of digitalisation, and make our societies more sustainable.

Sweco – Transforming society together

SWECO

Beste commissieleden,

Ik spreek namens voetbalvereniging Eendracht 30 Mook.

Al jarenlang gaat er veel fiets/loop en autoverkeer over de Veldweg richting Eendracht Mook. In de weekenden is het erg druk want niet alleen de eigen leden met jeugd en ouders zijn aan het sporten maar ook andere verenigingen komen het sportterrein bezoeken.
Dit heeft gevolgen voor de verkeerveiligheid van de oversteekpunten op de Veldweg en de ontsluiting van het sportterrein.
De grote vrachtauto's die dagelijks van de Veldweg naar de Rijksweg denderen moeten door de jeugd worden gekruist waarbij er echt gevaarlijke situaties ontstaan.

Volgens het rapport van Sweco zal er geen nieuwe weg door de spoorzone worden aangelegd waardoor de Veldweg niet drukker en nog gevaarlijker zal worden.
Wij als grote stakeholder (750 leden waarvan vele jeugdleden met ouders) onderstrepen deze conclusies van Sweco en de stelling van uw partijen tijdens de verkiezingen: geen weg door de spoorzone!

Kortom stel vele inwoners van Molenhoek en Mook en buiten de gemeente gerust met de conclusies van het rapport en bevestig dit in de raad.
Laten we nu vooral deze terugkomende discussie stoppen en verander het bestemmingsplan van de spoorzone naar natuur.
En laten we samen kijken of er mogelijkheden zijn om deze gevaarlijke situaties rondom Eendracht te verbeteren.

Commissie Grondgebied, 7 december 2022

Inspraak F. van Dam
Belangengroep Onze Omgeving Mook Molenhoek

Beste leden van de Raad en Commissie,

Ik spreek in namens BOOMM, Belangengroep Onze Omgeving Mook Molenhoek. Graag wil ik u even meenemen in ons verhaal, een verhaal dat al zo'n 20 jaar teruggaat.

BOOMM is ruim een jaar geleden opgericht door inwoners van beide dorpen, burgers die zorgen hadden en hebben over het verdwijnen van natuur en het verminderen van leefbaarheid en verkeersveiligheid. De aanleiding is meer dan bekend: de plannen voor variant 5a.

Die plannen gaan al veel langer terug en datzelfde geldt voor de zorgen over de plannen. Al in 2005 presenteert de gemeente haar voornemen om Groesbeek via een nieuwe route naar de A73 te ontsluiten, met 5a als meest genoemde variant.
Inwoners van Molenhoek en Mook kwamen toen in het geweer, de Gemeenteraad debatteerde erover en een extern adviesbureau deed onderzoek. Dat blijkt een herhaling van zetten, want in 2012 komt dit hele dossier weer terug. De discussie eindigde indertijd met een Raadsbesluit van 7 maart 2013: en wel dat men niet langer wil inzetten op realisatie van variant 5a. Maar in 2020 komt 5a weer op de agenda en opnieuw is er een extern adviesrapport, dat Sweco zo direct zal presenteren

Iedere keer zijn de conclusies hetzelfde:

1. Het verkeer wikkelt zich op een natuurlijk wijze af via de 3 bestaande routes tussen Groesbeek en Mook/Molenhoek;
2. Dat bestaande verkeer overschrijdt de normen niet, maar wel blijkt dat in Molenhoek de helft van het verkeer over de Ringbaan verkeer is van de inwoners van Molenhoek zelf;
3. Het is andersom: een nieuwe route zou juist verkeersproblemen veroorzaken; denk aan sluipverkeer via de Stationsstraat en de Lindenlaan;
4. Ook zou Molenhoek door twee Rijkswegen worden ingesloten en Mook krijgt er ook een Rijksweg bij. Nooit meer een moment zonder geluidsoverlast en uitstoot;
5. Want het vrachtverkeer zou zich op de nieuwe route concentreren en extra fijnstof en geluidshinder veroorzaken in het bos en vooral ook in de dorpskernen;
6. De natuur in de spoorzone zou uiteraard verdwijnen;
7. Langs het traject door het bos zouden rijen machtige bomen verdwijnen;
8. Het predicaat 'Groenste Station van NL' gaat aan onze neus voorbij;
9. De verkeersveiligheid rond Eendracht zou sterk afnamen.

De 2.000 handtekeningen van de inwoners spreken voor zich, de conclusies van Sweco onderstrepen de stellingnamen van uw partijen tijdens de verkiezingen: een weg door de spoorzone lost niets op! Pak in plaats hiervan de bestaande wegen aan zodat er niet te hard gereden wordt.

Dames en heren,
Voor de zoveelste keer blijkt dat de 5a variant niets oplost en vooral onze woonomgeving aantast en onze natuur schaadt. Ons advies aan de Raad is om daadkracht te tonen en verantwoordelijkheid te nemen, in het belang van de woonkernen Mook en Molenhoek. 5a was nooit een optie. Verander dus het bestemmingsplan van de Spoorzone.

Tekst i.v.m. inspreken tijdens commissievergadering Grondgebied 7 december 2022 19.30-22.30u

De Kerngroep Verkeersproblematiek Heumensebaan en Ringbaan constateert het volgende:

1. het is eigenlijk onmogelijk om nu in te spreken op de eindrapportage van Sweco inzake het Lokaal Verkeersonderzoek Groesbeek-A73, omdat de eindrapportage pas morgen door de gemeente wordt gepubliceerd;
2. we zijn als bewonersgroep al meer dan 5 jaar bezig om bij de gemeente aandacht te vragen voor een decennialang bekend probleem bij de gemeente; we hebben gesprekken gevoerd met alle politieke partijen, we hebben 2x ingesproken tijdens gemeenteraadsvergaderingen (in 2017 en 2018); we hebben vele e-mails verzonden; een verkeersonderzoek door een verkeerskundige van VVN laten uitvoeren; een eigen enquete onder de bewoners gehouden etcetera;
3. de ervaren verkeersoverlast van het doorgaande verkeer Groesbeek-A73 v.v. wordt breed gedragen door de aanwonenden en omwonenden van de Ringbaan en Heumensebaan;
4. de gemeente schoof keer op keer het probleem van de breed gedragen verkeersoverlast voor zich uit door op een gegeven moment te verwijzen naar het Mobiliteitsplan, de elektrificatie van de Maaslijn (die wederom is uitgesteld), vervolgens naar het project Ecozone en thans naar het Lokaal Verkeersonderzoek. “What’s next?!” Het bekende “van het kastje naar de muur”-effect is helaas bittere werkelijkheid; “trekken aan een dood paard” is een terugkomende respons van onze achterban;
5. structurele oplossingen in de zin van veel minder doorgaand verkeer en veel minder te snel rijdend verkeer zijn absoluut nodig; los daarvan: korte termijn-oplossingen (laaghangend fruit in de zin van kleine, goedkope maatregelen) leken sinds februari 2022 geboden te worden door uw gemeente via het project Veilig op weg. Maar helaas: op 6 december 2022, gisteren dus, deelde de gemeente aan de betrokken buurtbewoners mee, dat er voor de kleine maatregelen geen geld beschikbaar is. Diverse kleine maatregelen zijn tijdens de descente van 20 juli 2022 besproken en toegezegd door de gemeente. Hoe teleurstellend is dat!
6. we begrijpen totaal niet de verwijzing van de gemeente c.q. Sweco in haar tweede Nieuwsbrief dat 25% (elektrisch) fietsverkeer door de eigen bewoners, het echte! lokale verkeer dus, zou kunnen worden gerealiseerd; Sweco of de gemeente toverde hiermee een konijn uit de hoge hoed die a. niet binnen de scope / aanbestedingsleidraad viel en b. ook niet is besproken tijdens de verschillende focusgroep-overleggen;
7. hierdoor lijkt er door de gemeente een sfeer te worden gevormd van “eigen schuld dikke bult” of “blame the victim”. En dat is absoluut de wereld op zijn kop!
8. vooralsnog blijft de gemeente maar verstoppertje spelen: er wordt geschreven dat er in het eerste kwartaal van 2023 een richting wordt bepaald. Dergelijk uitstel-gedrag hebben we op dit onderwerp helaas eerder en bij herhaling bij de gemeente moeten constateren;
9. bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen hebben de politieke partijen beloftes gedaan om de verkeersoverlast op de Ringbaan en Heumensebaan eindelijk aan te pakken en op te lossen: “geen woorden maar daden” willen wij u als adagium meegeven;
10. om dan nu met een Latijnse spreuk te eindigen: “tot persistit!”

Beste mensen, Voorzitter, Geachte aanwezigen,

Ik sta hier vanavond namens DUW, Doorgaande weg Uit Woonwijk, in Molenhoek, over de verkeersproblematiek Heumensebaan/Ringbaan. Wat valt er te zeggen over een rapport dat we nog niet hebben mogen zien? Niets natuurlijk, maar ik kan u wel wat zeggen over hoe het proces met het Lokaal onderzoek van Sweco met de Gemeente door ons is ervaren. Wij waren in dit proces een zogenaamde focusgroep en hebben in alle overleggen constructief geparticipeerd en stukken – waarvan we er trouwens tot op heden nog steeds enkelen niet hebben ontvangen - uitvoerig met onze achterban geanalyseerd.

Wij hebben in dit proces met verbazing ervaren hoe gemakkelijk feiten verkeerd worden voorgesteld en informatie uit overleggen wordt verdraaid. Nieuwsbrief 1 presenteerde in het overzicht een verkeerde en onevenwichtige voorstelling van zaken. Onzorgvuldig en tendentieus. Dat gaf direct verlies aan vertrouwen in een goede oplossing voor de verkeersproblematiek bij de bewoners van onze woonwijk. Wij hebben aangedrongen op herziening van deze nieuwsbrief maar dat is niet gebeurd.

Ook hebben we geleerd dat specifieke aspecten over het karakter van het verkeer zoals bv hoge verkeersintensiteiten van rammelend en bonkend werkverkeer op zeer vroege uren (ik bespaar u nu even de rest van de lijst) of bv vrachtverkeer op de Groesbeekseweg, uiteindelijk terzijde worden geschoven als er over weg- en restcapaciteit wordt gesproken. Dit is omgekeerd redeneren. Met elkaar hebben we namelijk gesteld dat de Leefbaarheid in de woonwijk het belangrijkste zou zijn. De klachten van de aanwonenden moeten dan leidend zijn voor het zoeken naar oplossingen, en niet de verkeerscapaciteit van de weg.

Voor degenen die het nog nooit ‘s-morgens vroeg met eigen ogen ter plekke hebben bekeken: de ochtendspits begint om 5 uur ‘s-morgens en tijdens de spits is de verkeersintensiteit meer dan driemaal zo hoog als op het tijdstip dat u normaal naar het winkelcentrum gaat. Dit is voornamelijk doorgaande verkeer Groesbeek e.o. –A73 dat dwars door een woonwijk over de Heumensebaan/Ringbaan gaat.

Terug naar het proces. Een volgende stap was Nieuwsbrief no 2. Daar waar wij de verwachting hadden dat de verkeerde en onevenwichtige presentatie van de door bewoners ervaren overlast in Nieuwsbrief 1 zouden worden gecorrigeerd in deze Nieuwsbrief bleek Nieuwsbrief No 2 nauwelijks inhoudelijke informatie te bevatten en vooral – nogmaals - het proces te beschrijven. Om kort te gaan: er staat NIETS NIEUWS in. En dat is wéér een teleurstelling voor de aanwonenden van de Heumensebaan/Ringbaan omdat zij hiermee nog steeds niet weten of hun klachten juist zijn samengevat en nog lang geen zicht hebben op concrete verbeteringen in de verkeerssituatie in hun woonwijk.

Er zijn in het proces met de focusgroepen vragen gesteld en beantwoord. Die hebben voor een deel verheldering gegeven. Maar op een groot aantal vragen kwamen antwoorden als “Dit nemen wij in het vervolg van de studie mee” of “Dat komt in het rapport aan bod”. Op veel punten zijn wij dus in het ongewisse gelaten en weten als zogenaamde stakeholder net zoveel als u.

Ik richt mijn nu even speciaal tot de Commissie en Gemeenteraadsleden,

DUW tot op heden van mening dat de analyse van het Lokaal verkeersonderzoek - ondanks de antwoorden van het projectteam/Sweco - onzorgvuldig is uitgevoerd en dat de overlast die aanwonenden van de Heumensebaan/Ringbaan ervaren, onvoldoende zichtbaar is gemaakt.

In de afgelopen jaren is steeds meer doorgaand verkeer richting Molenhoek geduwd. Langs deze route is in vergelijking met andere routes de woningdichtheid het grootst. De verkeersoverlast raakt hier dus ook veel mensen. De Heumensebaan is daar totaal niet voor geschikt. Huizen staan dicht op de rijbaan en op enkele stukken is er zelfs geen plaats voor een stoep. En dat in een woonwijk met scholen aan weerszijden. En toch gaat het grootste deel van de verkeersstroom Groesbeek – A73 hier doorheen. De Heumensebaan/Ringbaan mag niet het verkeersafvoerputje van de Gemeente zijn.

Tenslotte: Met dit Lokaal verkeersonderzoek is het vertrouwen van de bewoners in een oplossing voor de verkeersproblematiek op de Heumensebaan/Ringbaan eerder afgenomen dan gestegen. Wij zullen de resultaten van deze studie en de wijze waarop hier vervolg aan wordt gegeven dan ook met argusogen volgen.

(Word count 678 = 4,1 min)

DUW – Molenhoek

Secretariaat: R. Wijdemans

Animo is blij dat een onafhankelijk onderzoeksbureau tot de conclusie komt dat de verkeerssituatie in onze gemeente niet veel anders is dan in de rest van ons volle Nederland en dat de aanleg van een nieuwe weg in onze gemeente geen oplossing is voor de verkeersafwikkeling van Groesbeek naar de A73. Het onderzoek heeft de gemeente veel geld gekost, maar het is een degelijk onderzoek waar de gemeente deze keer zeker iets mee moet doen.

Animo vind het belangrijk dat zoveel als mogelijk tegemoet wordt gekomen aan alle bezwaren; er dient een oplossing te worden gevonden die de problemen niet slechts verplaatst.

Een belangrijk deel van de oplossing is het zo eerlijk mogelijk verdelen van het verkeer over de drie bestaande ontsluitingswegen: Groesbeekseweg, Heumensebaan/Ringbaan en de Lindenlaan.

Het tweede deel van de oplossing zit in het herinrichten van deze wegen zodat de maximumsnelheid gewaarborgd wordt.
Volgens het rapport kunnen de wegen hiermee tevens vergroend worden.
Animo vindt dat bestaande bomen en laanstructuren hiervoor een goede basis zijn.

Met het oog op de huidige klimaat- en biodiversiteitscrisis die een ernstige bedreiging vormt voor onze gezondheid en ons welzijn, vinden in heel Nederland initiatieven plaats om de leefomgeving te vergroenen en onze gemeente kan hierin niet achterblijven. Laten we in onze gemeente zoveel mogelijk groen aanplanten of behouden en het stationsgebied buiten de planvorming houden.
Volgens de Startnotitie Ecozone wil de gemeente van station Mook-Molenhoek het groenste station van Nederland maken.

Toevallig vandaag begint in Montreal een Biodiversiteitsconferentie van de Verenigde Naties.
Regeringen van over de hele wereld komen samen om nieuwe doelen te stellen voor behoud van de natuur vóór 2030.
Een miljoen planten- en diersoorten worden nu met uitsterven bedreigd.
De gevolgen van klimaatverandering kunnen worden bestreden met meer natuur.

Al bedraagt de oppervlakte van het voormalige NS terrein slechts 14ha, er zijn in de afgelopen jaren wel al meer dan **2000 soorten** waargenomen. Talloze zeldzame tot zeer zeldzame of wettelijk beschermde soorten hebben hier hun leefgebied.
Meer biodiversiteit op zo'n kleine oppervlakte kun je in Nederland niet of nauwelijks vinden. De Spoorzone is hiermee een "hotspot" in Nederland voor zowel flora als fauna!
Ook heeft het gebied een functie als zelfstandig leefgebied en als verbindende schakel tussen de reptielenpopulaties van de Mookerheide, Mookerschans, Heumense Schans, Mulderskop en Heumensoord. Hiertoe is notabene ooit het plan Heiderijk opgesteld!
Met dit verkeersonderzoek is duidelijk geworden dat de 5a variant geen oplossing is voor de verkeersproblemen in onze gemeente.

De weg is nu vrij gemaakt om overeenkomstig de verkiezingsprogramma's de bestemming van het voormalige NS-terrein te veranderen van bedrijventerrein in natuurgebied!
Wij wensen de gemeente alle succes en wijsheid.