Programmaplan



Interbestuurlijk programma

Versterking VTH-stelsel

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Omgevingsdienst NL

Ministerie van Justitie en Veiligheid

VNG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Interprovinciaal Overleg
van, voor en door provincies

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

2. Visie en ambitie 8

3. Programmadoelen en planning 10
   - 3.1 Programmadoelen pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten en financiering 11
   - 3.2 Programmadoelen pijler 2 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging 12
   - 3.3 Programmadoelen pijler 3 Informatievoorziening VTH 13
   - 3.4 Programmadoelen pijler 4 Kennisinfrastructuur 14
   - 3.5 Programmadoelen pijler 5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving 15
   - 3.6 Programmadoelen pijler 6 Monitoring kwaliteit milieutoezicht 16
   - 3.7 Try-outs 16
   - 3.8 Stelselverantwoordelijkheid 17
   - 3.9 Wetgeving 17

4. Governance van het interbestuurlijk programma 18
   - 4.1 Samenwerkingsprincipes 18
   - 4.2 Programmasturing (opdrachtgeverschap in stuurgroep en bestuurlijk overleg) 19
   - 4.3 Programmaorganisatie 20
     - *4.3.1 Programmadirecteur en programmabureau 20*
     - *4.3.2 Programmateam en zes pijlers 20*
     - *4.3.3 Juridische functie 21*
     - *4.3.4 Try-outs 22*
     - *4.3.5 Stelselverantwoordelijkheid 22*

5. Omgevingsmanagement en communicatie 23
   - 5.1 Omgevingsmanagement 23
     - *5.1.1 Uitgangspunten voor omgevingsmanagement binnen het IBP 23*
     - *5.1.2 Vervolgstappen voor een goed omgevingsmanagement 24*
   - 5.2 Communicatie 25

6. Programmabeheersing 26
   - 6.1 Doel programmabeheersing 26
   - 6.2 Beheersaspecten 26

7. Financiën en capaciteit programma-organisatie 28
   - 7.1 Bekende capaciteit (bij start IBP) 28
   - 7.2 Afspraken over financiering 29

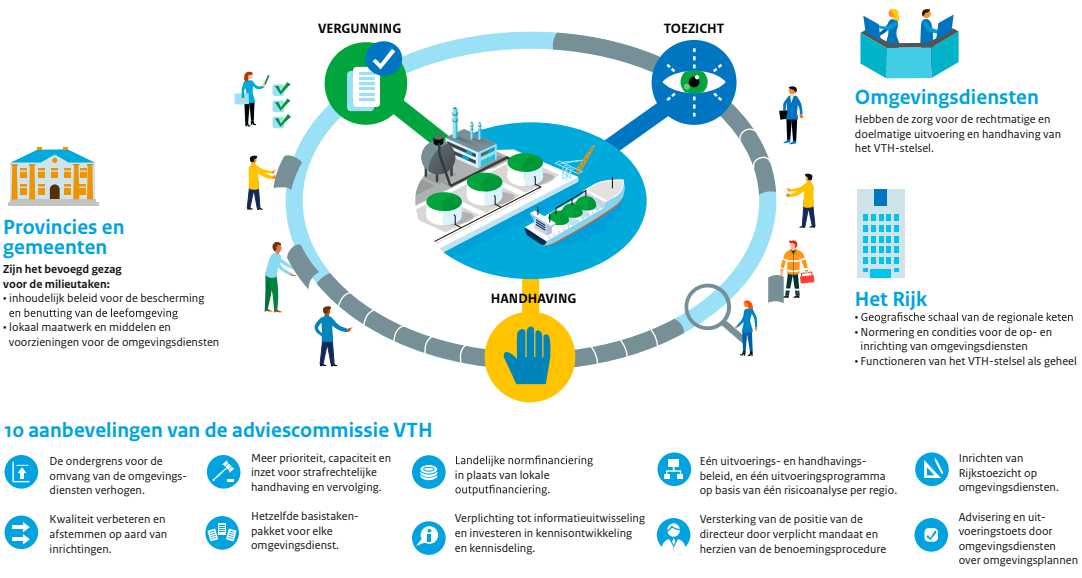
Bijlage 1 Indicatief overzicht stakeholders 30

1. Inleiding

Aanleiding

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport “Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur”[1]. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. Zij komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Hierbij signaleert zij dat het VTH-stelsel niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans uit 2008. De commissie Van Aartsen is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare schade. Zij adviseert om binnen de fundamenten van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor geeft de commissie Van Aartsen tien aanbevelingen.

Versterking van het VTH-stelsel



Figuur 1

[1] Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 295

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft op 13 december 2021 in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel[2] aangegeven welke acties nodig zijn om deze tien aanbevelingen op te volgen. Hierbij zijn naast de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen ook de uitgevoerde kwantitatieve en juridische onderzoeken[3] en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten "Een onzichtbaar probleem" en "Handhaven in het duister"[4] meegenomen. Aanbeveling 4 van de commissie Van Aartsen (hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst) is door IenW samen met IPO/provincies en VNG/gemeenten buiten het interbestuurlijk programma opgepakt.
In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel is aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2022 met alle partijen wordt overlegd over de structuur waarin samengewerkt wordt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Deze partijen zijn: Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV).

Dit programmaplan is de uitkomst van de overleggen tussen deze partijen en geeft de kaders en aanpak weer van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. Het programmaplan is vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 20 juni 2022.

In het gehele programmaplan wordt gesproken van vergunningverlening, toezicht en handhaving, oftewel VTH. Vanwege de overzichtelijkheid en de aansluiting bij de gegroeide praktijk wordt in dit programmaplan het begrip VTH gebruikt. Echter met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het begrip VTH niet meer gehanteerd, maar wordt er gesproken van handhaving en uitvoering[5].

Interbestuurlijk programma: een bewuste keuze
De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de rapporten van de Algemene Rekenkamer hebben een breed gevoeld besef van urgentie laten ontstaan bij Rijk (IenW/ILT, JenV/OM en BZK), IPO, VNG en Omgevingsdienst NL dat het VTH-stelsel nú versterkt moet worden. Deze partijen kiezen er bewust voor om samen aan de slag te gaan in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP). Het totaal is uitgewerkt in dit programmaplan dat alle afspraken bevat die nodig zijn om het IBP met ingang van 1 juli 2022 ook echt van start te laten gaan.

Context IBP
Het IBP heeft raakvlakken met diverse beleidsterreinen. Een goed werkend VTH is immers randvoorwaardelijk om beleidsdoelen te realiseren. Of het nou gaat om stikstof, de ketenaanpak bodem of ZZS, vele partijen hebben direct of indirect met het VTH-stelsel te maken.

Een belangrijke ontwikkeling is de aanstaande komst van de Omgevingswet. Deze vraagt om een nieuwe, efficiënte manier van samenwerken tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.
Omgevingsdiensten kunnen een belangrijke rol spelen bij de input op en programmering en monitoring van de beleidscyclus naast hun primaire taak voor VTH. Dit zal gevolgen hebben voor de werkwijze van de omgevingsdiensten. Waar dat nu vooral gericht is op de beoordeling en toetsing van het milieu, moeten de

[2] Kamerstuk 22 343, nr. 310
[3] Kamerstuk 22 343/28 663, nr. 300
[4] Kamerstukken 22 343, nrs. 294 en 297
[5] Handhaving omvat zowel handhaving als toezicht en onder uitvoering wordt zowel verstaan vergunningverlening als het stellen van maatwerkvoorschriften. Door alleen het (beperkte) begrip vergunningverlening te gebruiken, wordt een groot deel van de bedrijven (die onder algemene regels vallen) uitgesloten. Dit komt omdat een aanzienlijk hoeveelheid bedrijven niet vergunningplichtig zijn, en daarmee onder algemene regels vallen. Dit houdt in dat voor deze bedrijven maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden.

milieuaspecten straks worden meegewogen in een integrale benadering samen met die van andere domeinen in de fysieke leefomgeving waaronder bouw, natuur, cultureel erfgoed en gezondheid. Overigens voeren veel omgevingsdiensten naast de basistaken nu ook al plustaken uit, onder andere op het gebied van bodem, water en natuur. De commissie Van Aartsen heeft naar de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel gekeken en adviseert de verbeteringen binnen het stelsel vorm te geven en niet tot een geheel nieuw stelsel te komen.

Het VTH-stelsel is al lange tijd onderwerp van evaluatie. Er zijn vele rapporten door veel partijen uitgebracht met alle hun eigen aanbevelingen. Deze rapporten zijn door de commissie Van Aartsen als basis gebruikt voor het advies en de aanbevelingen. De commissie Van Aartsen geeft aan de beschikbare rapporten en adviezen geordend en gewogen te hebben. Op deze rapporten en adviezen zijn de bevindingen en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen dan ook gebaseerd. In de bijlagen bij het rapport van de commissie Van Aartsen wordt verwezen naar 23 geraadpleegde documenten. Het gaat hierbij onder andere om de volgende rapporten:

- 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 stelstel van vergunningverlening, toezicht en handhaving)
- Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel (waaronder het stelsel van omgevingsdiensten)
- 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)

De commissie Van Aartsen constateert dat er weinig kwantitatieve data over het VTH-stelsel beschikbaar zijn. Om die reden heeft IenW in de zomer van 2021 de data van de omgevingsdiensten in beeld gebracht in het onderzoek "Omgevingsdiensten in beeld"[6]. Ook is een juridisch onderzoek[7] gedaan naar hoe de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen juridisch opgevolgd kunnen worden. Uit beide onderzoeken zijn aanbevelingen naar voren gekomen die zijn meegenomen in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel[8].

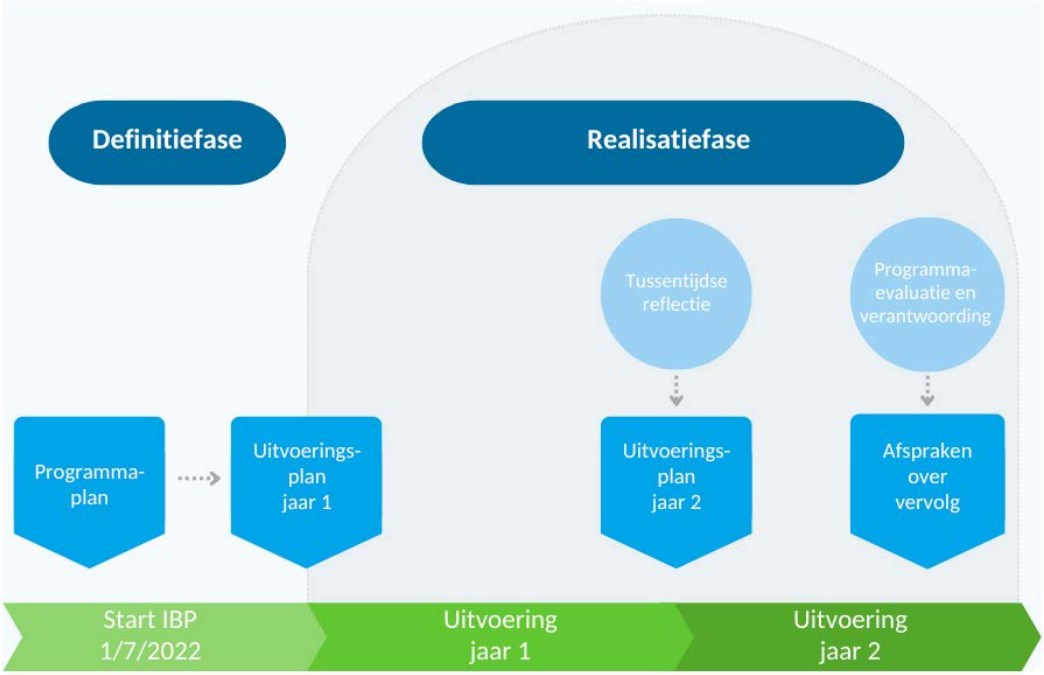
Partijen hebben met elkaar vastgesteld dat er zeer veel rapporten en adviezen over het VTH-stelsel zijn verschenen waarvan een groot deel samenkomt in het rapport van de commissie Van Aartsen. Tegelijkertijd willen partijen niet blind zijn voor nieuwe ontwikkelingen. Daarom verwoordt dit programmaplan minimaal de acties die nodig zijn om de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen op te volgen. Waar door partijen gezamenlijk gewenst en mogelijk zijn in dit programmaplan ook andere acties opgenomen.

Looptijd en planning

Het programma heeft een looptijd van 2 jaar (2022-2024). In hoofdstuk 3 van dit programmaplan worden de programmadoelen van het IBP concreet gemaakt. Grofweg geldt dat het eerste jaar vooral bedoeld is voor het scherpen van de wijze van uitvoering en concretisering van de 10 aanbevelingen van de commissie van Aartsen. Het tweede jaar wordt benut voor de daadwerkelijke implementatie. Een aantal acties kan echter al eerder worden uitgevoerd, omdat er al bestuurlijke overeenstemming is, of omdat de uitvoering al ter hand was genomen in lopende programma's zoals "Liever een goede buur". Die zaken worden uiteraard voortvarend opgepakt en voortgezet. In hoofdstuk 3 is een indicatieve planning opgenomen voor de verschillende programmadoelen.

[6] Zie voetnoot 3
[7] Zie voetnoot 3
[8] Zie voetnoot 2

Het verloop van het programma ziet er visueel als volgt uit:



Figuur 2

In dit programmaplan wordt op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt welke planning bij de verschillende projecten hoort. Vervolgens wordt er per pijler een uitvoeringsplan gemaakt, waarin in beeld wordt gebracht:

- Onder welke condities de in dit programmaplan opgenomen programmadoelen kunnen worden gerealiseerd;
- Welke concrete activiteiten en projecten worden uitgevoerd en volgens welke planning ze gerealiseerd worden;
- Hoe de pijler georganiseerd en bemenst is.

Daarnaast wordt er voor het hele IBP een masterplanning opgesteld, inclusief onderlinge afhankelijkheden, risico's en risicobeheersing. Na 1 jaar wordt er een expliciet reflectiemoment ingebouwd waarbij binnen het IBP gekeken wordt of tussentijdse bijsturing nodig is, ook qua looptijd van het IBP. Aan het einde van de looptijd van het programma vindt de evaluatie en verantwoording van het programma plaats. Dan wordt bekeken welke afspraken nodig zijn om op een goede wijze vervolg te geven aan het programma. Sommige zaken zullen meer tijd vragen dan de voorziene 2 jaar. De wijze waarop partijen vervolg geven aan de structurele borging van de verbeteringen van het VTH-stelsel maakt dan ook onderdeel uit van deze afspraken.

2. Visie en ambitie

In het Coalitieakkoord[9] is de volgende opdracht opgenomen: *"We zorgen voor een schone en gezonde leefomgeving door het steviger aanpakken van milieucriminaliteit en milieurisico's. Het rapport van de Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (commissie-Van Aartsen) wordt hierbij betrokken"*. De afgelopen jaren zijn er al stappen gezet om het VTH-stelsel te verbeteren, maar de commissie Van Aartsen concludeert dat er verder verbeteringen noodzakelijk zijn. De partijen die aan het IBP deelnemen voelen - gelet op de conclusies van de commissie Van Aartsen - de zware verantwoordelijkheid om substantiële stappen te zetten in deze verdere verbetering van het VTH-stelsel en hebben de volgende ambitie:

Schone, gezonde en veilige leefomgeving
Met het IBP werken partijen aan het realiseren van een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving. Voor de burgers van dit land, voor onze kinderen en kleinkinderen. De vermijdbare milieuschade moet zoveel mogelijk omlaag. Waarbij overigens geldt dat de verantwoordelijkheid voor het naleven van de (milieu) regels primair bij de bedrijven ligt.

Trots
Partijen willen een werkend VTH-stelsel waarmee de toezichthouders en handhavers, bestuurders en volksvertegenwoordigers en vergunningverleners mee uit de voeten kunnen. Een VTH-stelsel waar al deze partijen zich verantwoordelijk voor voelen en waar ze trots op kunnen zijn. Met die focus en energie gaat het IBP aan de slag. Deze professionals moeten de kwaliteit kunnen leveren die nodig is om Nederland schoner, gezonder en veiliger te maken. Het gaat daarbij niet alleen om het versterken van de omgevingsdiensten, maar om de hele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Bottum-up benadering
Het IBP wordt geen "Haags programma", maar richt zich (ook) stevig op de uitvoeringspraktijk: op de mensen die binnen omgevingsdiensten, gemeenten, provincies en rijksdiensten dagelijks met het VTH-stelsel aan de slag zijn. Met het IBP willen we de ervaringen van de uitvoeringspraktijk goed op tafel krijgen, om vervolgens de noodzakelijke besluiten te nemen. Dan gebeurt enerzijds door een goed omgevingsmanagement en communicatie en anderzijds door ook mensen uit de uitvoeringspraktijk in het IBP aan de slag te hebben.

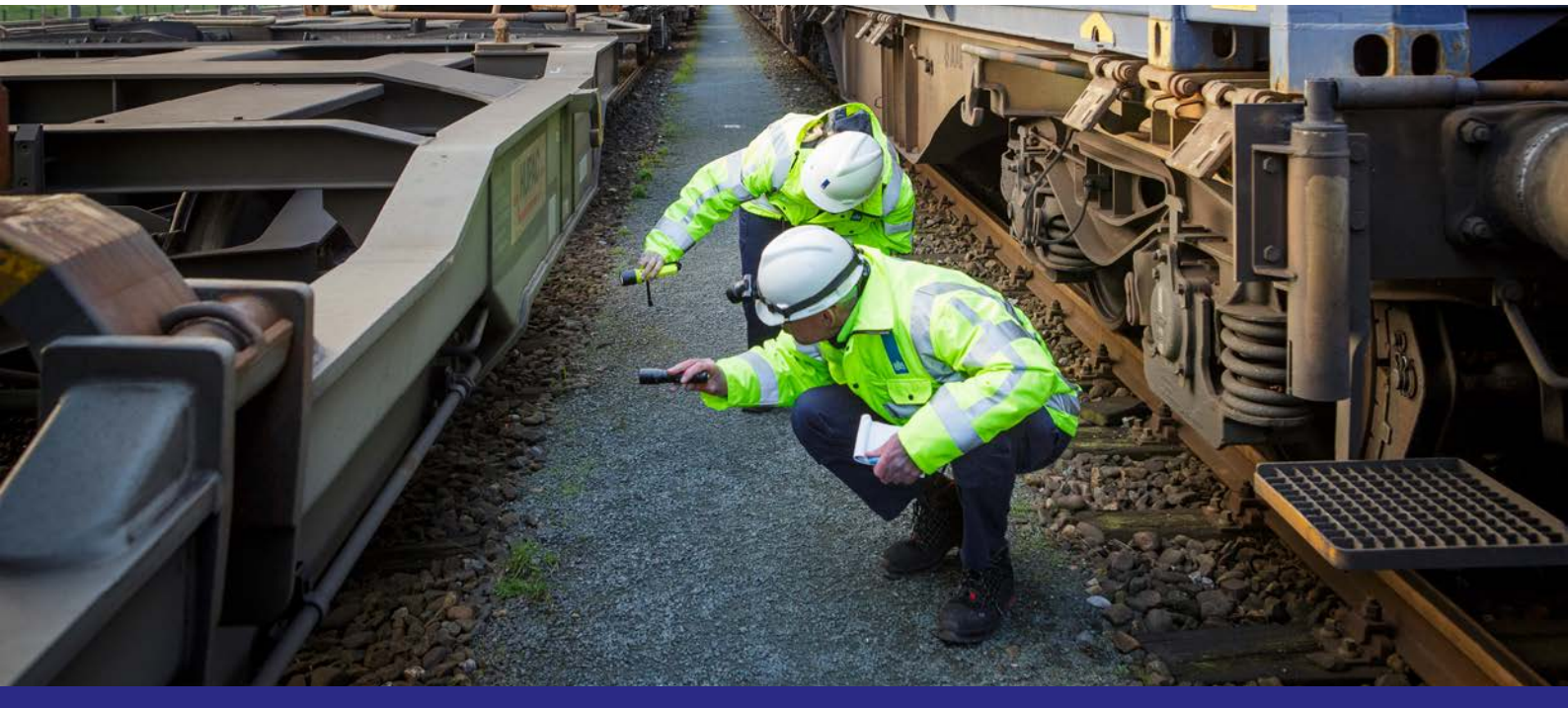
[9] Coalitieakkoord Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

Transitieopgaven
Primaire focus van het programma is het op orde krijgen van de uitvoering van de basistaken. De uitvoering moet in staat zijn om de opgedragen taken op een professionele manier uit te voeren. De effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten moet gelet daarop worden versterkt. De rol die omgevingsdiensten spelen is echter breder. De maatschappij staat voor grote transitieopgaven: de energietransitie, de stikstofopgave, woningbouwopgave, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om ook een essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

Samen
Partijen zetten samen vol overtuiging de schouders onder het programma versterking VTH-stelsel. Alleen gezamenlijk is het mogelijk om tot oplossingen te komen, omdat ieder van de deelnemende partijen een deel van de puzzel in handen heeft. Partijen werken dan ook samen aan het VTH-stelsel in een gelijkwaardig partnerschap, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Met het programma willen partijen de basis leggen voor een stevigere en sterkere onderlinge samenwerking tussen alle partners in de keten. Daarvoor is nodig dat we werken aan onderling vertrouwen en goede relaties. Ook is nodig dat we scherp zijn waar dat nodig is: door helder te zijn over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en elkaar daar ook op aan te spreken. Daarbij hoort ook ketentoezicht op het gehele stelsel.

Stevig als het moet, pragmatisch waar het kan
“Samen” betekent overigens niet dat er gewerkt wordt aan compromissen die vlees noch vis zijn. Het IBP markeert een nieuwe stap. Partijen leggen de lat hoog waar nodig en schuwen moeilijke beslissingen niet. Dat vergt veel van alle betrokken partijen. Dat betekent dat het af en toe zal schuren; dat sommige beslissingen pijn zullen doen. En dat ieder soms over zijn eigen schaduw heen zal moeten springen. Maar niet alle beslissingen zijn moeilijk: waar al eerder trajecten in gang zijn gezet (zoals “Liever een goede buur”) worden die binnen het IBP voortvarend uitgerold.

Groeiproces
Het VTH-stelsel is nooit af. Er zijn in het verleden al veel verbeteracties doorgevoerd. Het IBP is een heel belangrijke vervolgstap, maar het is ook een groeiproces. Aan het einde van de looptijd van het programma kijken partijen gezamenlijk welke acties nog moeten worden opgepakt en hoe partijen in de periode daarna met elkaar gaan samen werken. Ook na de afronding van het IBP werken partijen samen verder aan de verbetering van het VTH-stelsel binnen de kaders van de Omgevingswet.



3. Programma-doelen en planning

De hiervoor geformuleerde visie en ambitie vormen de inspiratiebron en het bestaansrecht van het IBP. Uiteraard verdient deze ambitie nadere concretisering. In dit deel van het programmaplan zijn de programmadoelen uitgewerkt. Hiermee wordt scherp waar het programma op aanspreekbaar is en welke doelen er worden gerealiseerd in de looptijd van het programma. Het programma zal gestoeld worden op zes pijlers (zie ook hoofdstuk 4 over de governance):

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

Onderstaand worden per pijler de programmadoelen uitgewerkt. Daarbij wordt steeds de link gelegd met de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Daarnaast lopen er bij alle partijen al projecten die bijdragen aan de versterking van het VTH-stelsel. Er wordt onder de vlag van het IBP verder gewerkt aan deze “lopende trajecten” die een nadrukkelijke link hebben met de scope van het programma. Ook is er per programmadoel een indicatieve planning opgenomen. In de uitvoeringsplannen per pijler zal deze planning nader gedetailleerd worden en gekoppeld aan concrete activiteiten en projecten. Ook worden dan de onderlinge afhankelijkheden tussen de pijlers en projecten in beeld gebracht. Dat kan leiden tot aanpassingen van de in dit programmaplan opgenomen planning.

3.1 Programmadoelen pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten en financiering

In pijler 1 wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 1, 2, 5 en 10 van de commissie Van Aartsen. Doel van deze pijler is om de effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten te versterken. In deze pijler worden de volgende programmadoelen gerealiseerd.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 1 commissie Van Aartsen	
1. Formuleren landelijke uniforme criteria voor effectieve en efficiënte omgevingsdiensten die voldoende massa hebben om hun huidige èn toekomstige taken uit te voeren. Meegenomen worden de verplichte taken en de zogenaamde plustaken. (aanbeveling 1 van Aartsen).	Q4 2022
2. Op basis van deze criteria wordt bepaald wat de ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst is. Daaruit volgt of aangesloten wordt bij de systematiek van de veiligheidsregio's (van 29 naar 23 omgevingsdiensten) of dat een andere vorm van fusering meer voor de hand ligt.	Q4 2022
3. Uitvoering gemaakte afspraken (o.a. ook aanpassing wetgeving).	Start in 2023
Aanbeveling 2 commissie Van Aartsen	
1. Vaststellen van landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor de kritische massa van omgevingsdiensten.	Q 3/4 2022
2. Vaststellen van een kader voor regionale finetuning, boven op de landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria.	Q 1/2 2023
3. Doorvoeren van de afgesproken landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor de kritische massa binnen de omgevingsdiensten.	Start Q3 2023
Aanbeveling 5 commissie Van Aartsen	
1. Uitvoeren van pilots bij omgevingsdiensten om inzicht te krijgen in de huidige vormen van bekostiging en voor- en nadelen.	Q 3 2022
2. Opstellen van een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd.	Q4 2022
3. Uitvoering van de gemaakte afspraken met betrekking tot de financiering.	Start in 2023
Aanbeveling 10 commissie Van Aartsen	
1. In het stelsel van de Omgevingswet wordt vastgelegd dat bij het stellen van decentrale regels over activiteiten waarvoor de uitoefening van bevoegdheden door het bevoegd gezag op grond van artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit door een omgevingsdienst wordt verricht, rekening wordt gehouden met het belang van de doelmatige en doeltreffende uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdienst.	Start in 2023



3.2 Programmadoelen pijler 2 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

In pijler 2 wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling 3 van de commissie van Aartsen en de afronding van projecten uit “Liever een goede buur”. Doel van deze pijler is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving effectiever te maken. Deze pijler is sterk uitvoeringsgericht en de volgende programmadoelen worden gerealiseerd.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 3 commissie Van Aartsen	
1. Meer prioriteit aanpak milieucriminaliteit bij de politie door opname in de Veiligheidsagenda.	Q4 2022
2. Meer prioriteit aanpak milieucriminaliteit bij Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur.	Start Q3
3. Beschikbare milieurecherchecapaciteit wordt daadwerkelijk en effectiever ingezet voor de opsporing van milieucriminaliteit: vervolg werksessie milieucriminaliteit.	Gestart in Q1 2022
4. Het versterken van de milieucapaciteit van het Functioneel Parket.	Start Q3 2022
5. Onderzoek naar de feitelijke toepassing van de Europese eis van evenredige, doeltreffende en afschrikwekkende sancties en hoe die toepassing (beter) geborgd kan worden.	Start Q4 2022
Lopende trajecten	
1. Onderzoek naar wat voor beleidsdirecties onder effectieve instrumenten wordt verstaan en hoe effectiviteit gemeten kan worden.	Start Q4 2022
2. Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO): oplevering en implementatie (in samenhang met pijler 5).	Q4 2022
3. Formaliseren Strategische Milieukamer[10] (SMK): opstellen instellingsbesluit	Start Q3
4. Effectiever strafrechtelijk proces onder andere door meer te werken met geprioriteerde thema’s.	Loopt
5. Monitoring voortgang zorgbedrijven BRZO: de aanpak zorgbedrijven wordt bij alle zes BRZO OD’s op een uniforme wijze toegepast en gemonitord.	Gestart, loopt door in 2023
6. Leidraad Termijnen en Sancties is geactualiseerd m.b.t. juridische grondslag en bedragen van handhavingsbeschikkingen en gepubliceerd op IPLO.	Start Q3 2022
7. De BRZO Omgevingsdiensten en de ILT maken handhavingsbeschikkingen op het gebied van WABO inspecties openbaar.	Gestart, loopt door in 2023
8. Bestuurlijke aandacht voor de aanpak van Milieucriminaliteit is structureel op de agenda; bijeenkomsten met ambassadeurs en bestuurlijke bijeenkomst in 2023.	Loopt

In het coalitieakkoord is een structureel bedrag (in drie jaar oplopend naar 6 miljoen euro) gereserveerd voor de versterking de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dit bedrag wordt aangewend voor de versterking van de aanpak van de milieucriminaliteit. Daarvoor wordt de capaciteit van de Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) van de ILT structureel uitgebreid. Deze uitbreiding wordt niet specifiek meegenomen in het IBP maar heeft wel impact op de verbetering van het gehele VTH-stelsel.

[10] De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit vindt plaats onder leiding van het Functioneel Parket (FP). Vanwege de vele bij dit onderwerp betrokken instanties zoals diverse ministeries, rijksinspecties en andere opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer (SMK). Door de SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeen komt, wordt het beleid en de prioriteiten bepaald inzake de aanpak van milieucriminaliteit.

3.3 Programmadoelen pijler 3 Informatievoorziening VTH

Pijler 3 staat in het teken van het verbeteren en optimaliseren van de (organisatie van) de informatievoorziening van het VTH-stelsel Milieu. In pijler 3 wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling 6 van de Commissie van Aartsen, waar het gaat om de verplichting tot informatieuitwisseling. Het andere deel van aanbeveling 6 (investeren in kennisontwikkeling) wordt opgepakt in pijler 4. De projecten die in pijler 3 worden uitgevoerd worden afgestemd en zo nodig aangesloten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 6 van de Commissie Van Aartsen	
1. Het oplossen van knelpunten en het doorvoeren van verbeterpunten in de informatievoorziening van het VTH-stelsel Milieu:	Planvorming Q3/Q4 2022
a. Verbeteren datakwaliteit toezicht	Uitvoering Q4 2022 t/m Q3 2023
b. Verbeteren datakwaliteit vergunningverlening	
c. Verbeteren datakwaliteit handhaving	
d. Beter gebruik inspectieview	
e. Doorontwikkeling Altijd Actuele Digitale Vergunningen	
f. Betere Ontsluiting Milieuvergunningen	
g. Doorontwikkeling Gezamenlijke Inspectieruimte	
h. Gezamenlijke (data)analyse omgeving	
i. Basisregister voor inrichtingen en milieubelastende activiteiten	
j. Publiceren inspectierapporten en uitvoeringsplannen voor IPPC bedrijven.	
2. Advies opstellen over de gewenste en noodzakelijke verandering ten behoeve van de informatievoorziening in het VTH-stelsel.	Q3 2022 t/m Q3 2023
3. Het beschrijven en benoemen van de relevantie, kwaliteit en samenhang van de informatievoorziening van het VTH-stelsel, zodat besluitvorming kan plaatsvinden inzake de ontwikkeling en organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel. In ieder geval bestaande uit:	
a. Opstellen van een informatielandschap om inzicht te krijgen in hoe de huidige informatievoorziening is ingericht en georganiseerd en waar knelpunten en problemen optreden	Q2 2022-Q4 2022
b. Opstellen van afspraken waardoor gegevens makkelijk gedeeld kunnen worden en beter herbruikbaar zijn (standaarden/informatiemodellen)	Q4 2022-Q4 2023
c. Bepalen van het juridisch kader voor de ontwikkeling van de informatievoorziening van het stelsel.	Q2 2022-Q4 2022
4. Het duurzaam organiseren van menskracht, kennis en aandacht voor de organisatie van de informatievoorziening van het VTH-stelsel.	Start in 2023
5. In het stelsel van de Omgevingswet vastleggen dat Inspectieview het verplichte systeem wordt om informatie te delen voor de gehele VTH-keten.	Start in 2023

3.4 Programmadoelen pijler 4 Kennisinfrastructuur

Doel van pijler 4 is de versterking van Omgevingsdienst NL en BRZO+ als robuuste kennisinstituten voor het hele VTH stelsel. Het gaat dan om alle overstijgende zaken als opleidingen, kennisopbouw en coördinatie. Met pijler 4 wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling 6 van de commissie Van Aartsen, waar het gaat om het investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 6 van de commissie Van Aartsen	
1a. In beeld brengen/ inventariseren van de bestaande kennisnetwerken (o.a. Veluweberaad, IPLO, Kennisnet).	Oplevering Q2 2022
1b. Het ophalen van de behoeften/ wensen voor een VTH-kennisinfrastructuur.	Start Q3 2022
1c. Op basis van deze inventarisatie en opgehaalde behoeften een nieuwe functionele VTH-kennisinfrastructuur inrichten waarin overheden, bedrijfsleven, onderwijs en onderzoeksinstellingen kennis delen en ontwikkelen waaronder: - het vormen van kennisplatforms voor de hoofdthema's van het Veluweberaad, - het uitwisselen van de kennis en expertise tussen omgevingsdiensten, onder meer door gebruikmaking van specialistische kennis, - het uitwisselen van kennis tussen omgevingsdiensten en andere kennisbronnen (zoals RIVM, RWS, TNO SIKB, Deltares etc.) - het herstructureren van kennis en expertise platforms, het digitaal ondersteunen en operationeel maken.	Start Q4 2022, Afronding 2023
2a Het onderbrengen en doorontwikkelen van de ODNL-academie bij Omgevingsdienst NL. O.a. door het opstellen van een businesscase, het aanstellen van medewerkers en het opstellen van een meerjarenvisie.	Q3/4 2022
2b Het opstellen van een meerjarig opleidingsplan van de ODNL-academie.	Q4 2022 en verder
2c. Het opzetten van een landelijke arbeidsmarktcampagne.	Q4 2022
3. Het inrichten en zorgdragen voor bemensing van een informatie en communicatie frontoffice Omgevingsdienst NL; gericht op het beantwoorden van uitvoeringsvraagstukken. (O.a. het opstellen van een netwerkanalyse, een inrichten van de relatie met de individuele diensten, het opstellen van een communicatievisie en het voorbereiden van een periodiek bulletin).	Q4 2022/ Q1 2023

3.5 Programmadoelen pijler 5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

In pijler 5, onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving, wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 7 en 8 van de commissie Van Aartsen. Doel van deze pijler is om de onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te versterken en waar mogelijk ook onafhankelijkheid van vergunningverlening te betrekken. Voor deze pijler geldt dat bij het Actieplan Aanpak Milieucriminaliteit al een aantal activiteiten in gang zijn gezet die in deze pijler een vervolg krijgen.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 7 commissie Van Aartsen	
1. Het regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid van de partners in kaart brengen. Het inzicht in overeenkomsten en verschillen dat daarmee ontstaat gebruiken om te komen tot een kader (effect van plustaken, level playing field, budgetrecht en vaststelling door bevoegd gezag) waarmee regionale invulling kan plaats vinden (o.a. milieuprogramma's van bevoegde gezagen, dreigingsbeeld, democratische legitimiteit).	Q4 2022
2. Bezien in hoeverre belangrijke (transitie)opgaven, zoals circulaire economie en energie, opgenomen kunnen worden in de regionale strategieën.	Q1 2023
3. Onderzoeken en bepalen hoe in het proces voor de regio één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsplan kan worden opgesteld. Hierbij taken, verantwoordelijkheden en proces meenemen en borgen in de professionalisering van de beleids- en uitvoeringscyclus (Big-8).	Q2 2023
4. Implementatieprogramma opstellen voor de verschillende regio's om tot één risicoanalyse en uitvoerings- en handhavingsplan te komen (realistische implementatietermijn).	Start eind 2023
5. Zo nodig doorvoeren van aanpassingen in wet- en regelgeving.	Start in 2023
Aanbeveling 8 commissie Van Aartsen	
1. Uitwerken van de opties genoemd in het juridisch onderzoek om de positie van directeur van een omgevingsdienst te versterken. Hieronder vallen in ieder geval de in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel van 13 december 2021 genoemde opties van: a. Het via attributie de directeur van een omgevingsdienst aanwijzen als handhavingsambtenaar met de bevoegdheid te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang, en b. het formuleren van een competentie profiel voor de positie van directeur van een omgevingsdienst en vastleggen hiervan in de VTH Kwaliteitscriteria.	Q1 2023
2. Bestaande mandaten beoordelen (vorm en functioneren) t.b.v. een landelijk format voor mandaat (in bestaande volledige volmachten heeft de directeur omgevingsdienst al de bevoegdheid om te beslissen over bestuurlijke strafbeschikking, lasten onder dwangsom, bestuurlijke boetes en bestuursdwang).	Q4 2022
3. Voordelen/meerwaarde en consequenties van volledig mandaat in beeld brengen.	Q4 2022
4. In lijn met de onder 1 uitgewerkte opties in kaart brengen op welke manier herziening van de benoemingsprocedure van de directeur van de omgevingsdienst en aanpassing van decentrale inrichting nodig is voor het gewenste doel van onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving bij inzet van een volledig mandaat.	Q4 2022
5. De uitkomsten van het project Onafhankelijkheid (IPO) voorzien van een nadere uitwerking.	Q3 2022
6. Het invoeren van de Landelijke Handhavingsstrategie om een eenduidig gebruik van LHSO door alle partijen te bereiken.	Q3 2022
7. Doorvoeren van benodigde aanpassing van landelijke regelgeving en rollen/ verantwoordelijkheden.	Start 2023
8. Implementatieprogramma voor de verschillende regio's (realistische implementatietermijn).	Start eind 2023
Lopende trajecten	
1. Effectgericht rapporteren	Loopt al

3.6 Programmadoelen pijler 6 Monitoring kwaliteit milieutoezicht

Met pijler 6 wordt uitvoering gegeven aan aanbeveling 9 van de commissie van Aartsen. Doel van deze pijler is om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel.

Programmadoel	Planning
Aanbeveling 9 van de commissie Van Aartsen	
1. Inrichten systeem visitatie omgevingsdiensten (visitatie uitgevoerd door andere omgevingsdiensten samen met een externe partij, zoals de veiligheidsregio of de GGD):	
- vaststellen programma	Q2/3 2022
- pilots bij 4 omgevingsdiensten Q3 en Q4	Q4 2022/Q1 2023
- uitvoeren visitaties bij alle omgevingsdiensten	Vanaf Q1 2023
- bezien of visitaties wettelijke borging behoeven.	Q1 2023
2. Inrichten systeem van thematische en signalerende onderzoeken VTH-stelsel door ILT.	Q3/A4 2022
3. Uitvoeren eerste thematische onderzoeken.	Start in 2023
4. Ontwikkeling tweejaarlijks systeem van rapportage over de “Staat van VTH: daarin wordt de resultaten van de visitaties, systematische en thematische onderzoeken ILT gecombineerd eventueel aangevuld met het wettelijk verplichte tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel.	Q1/Q2 2023
Lopende trajecten	
1. Stimuleren stevigere invulling van horizontale controle door gemeenteraden en provinciale staten op eigen bestuur, door informatievoorziening aan raden en staten. Oa via position paper, webinar, informatiebladen.	Q2/Q3 2022

3.7 Try-outs

Het IBP richt zich in principe niet op individuele beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld geluid, energietransitie, water, bodem etc. Het programma is gericht op de versterking en versteviging van het stelsel zelf. Soms zijn er echter concrete knelpunten in de inhoudelijke uitvoering van VTH, zoals bijvoorbeeld bij indirecte lozingen, dan wel bij het stikstofdossier. In het IBP wordt een nog nader te bepalen aantal inhoudelijke casussen geïdentificeerd waarvoor try-outs worden opgezet. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan het beter vormgeven van ketentoezicht en het project “Scherper vergunnen”. Voor het ketentoezicht zal vervolgens moeten worden bekeken hoe en waar de te nemen vervolgstappen goed belegd kunnen worden. De coördinator try-outs bewaakt dit proces.

Ook kan door middel van een of meerdere try-outs voor de aanpak van milieucriminaliteit geëxperimenteerd worden met thematische tafels, zoals aanbevolen in het rapport ‘Aan Tafel: Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit’[11], waar mogelijk binnen bestaande governance-structuren.

In de try-outs wordt gekeken waar de knelpunten in het VTH-stelsel zitten en hoe deze kunnen worden opgelost. De try-outs kunnen betrekking hebben op alle pijlers en worden daarom niet binnen de pijlers gepositioneerd maar daarnaast. De informatie die in de try-outs naar voren komt wordt nadrukkelijk betrokken bij de uitwerking binnen de pijlers.

[11] Deloitte ‘Aan Tafel: Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit’ (juni 2022), gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.

3.8 Stelselverantwoordelijkheid

De commissie Van Aartsen heeft geconcludeerd dat de stelselverantwoordelijkheid en de regie op het stelsel nauwelijks is geïnstrumenteerd en dat het daarmee op dit moment een fictie is. De commissie geeft aan dat:

- het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt moet worden uitgebreid en
- het nodig is dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt.

Partijen zijn het erover eens dat het van belang is om de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk duidelijker vorm te geven. De uitwerking maakt onderdeel uit van het IBP. Het is daarbij nadrukkelijk niet de insteek om wijzigingen aan te brengen in de bestaande bevoegdheidsverdeling. Partijen hanteren het principe decentraal waar dat kan, centraal waar dat moet.

Bij het nader vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid wordt niet alleen gekeken naar de verantwoordelijkheden van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, maar nadrukkelijk ook naar de verantwoordelijkheden van de andere partijen in het stelsel. Hoe verhouden die zich tot elkaar en wie is wanneer aan zet? Hoe voeren partijen regie op het VTH-stelsel? Het vraagstuk over de stelselverantwoordelijkheid raakt eigenlijk alle pijlers van het programma en is daarom apart gepositioneerd. De uitwerking wordt voortvarend opgepakt en moet al in Q3 en Q4 van 2022 tot concrete resultaten en afspraken leiden. Daarbij zal ook gekeken worden naar ontwikkelingen op andere beleidsterreinen. Mocht uit deze uitwerking blijken dat nadere juridische versteviging van de regie-functie van de Staatssecretaris van IenW nodig is, dan zal dat in een apart wetgevingsspoor belegd worden (zie ook paragraaf 3.10).

Programmadoel	Planning
1. Uitwerken stelselverantwoordelijkheid Rijk en regie op het VTH-stelsel	Q4 2022
2. Zo nodig vastleggen wettelijk instrumentarium	Start in 2023

3.9 Wetgeving

Een aantal acties in het IBP kan er toe leiden dat aanpassing van de wetgeving nodig is. Denk bijvoorbeeld aan het formuleren van uniforme criteria voor de kritische massa van omgevingsdiensten (pijler 1) of het verstevigen van het instrumentarium behorend bij de stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Noodzakelijke wijzigingen in wet- en regelgeving worden na besluitvorming in het kader van het IBP parallel opgepakt. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het Rijk. Uiteraard gebeurt het opstellen van deze wetgeving in goede afstemming met de bij het IBP betrokken partijen.

4. Governance van het inter-bestuurlijk programma

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de governance van het programma. Er wordt inzichtelijk gemaakt welke gremia er binnen het IBP actief zijn en wat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden zijn. In de opvolgende paragrafen worden de governance en de wijze waarop partijen samenwerken verder uitgewerkt.

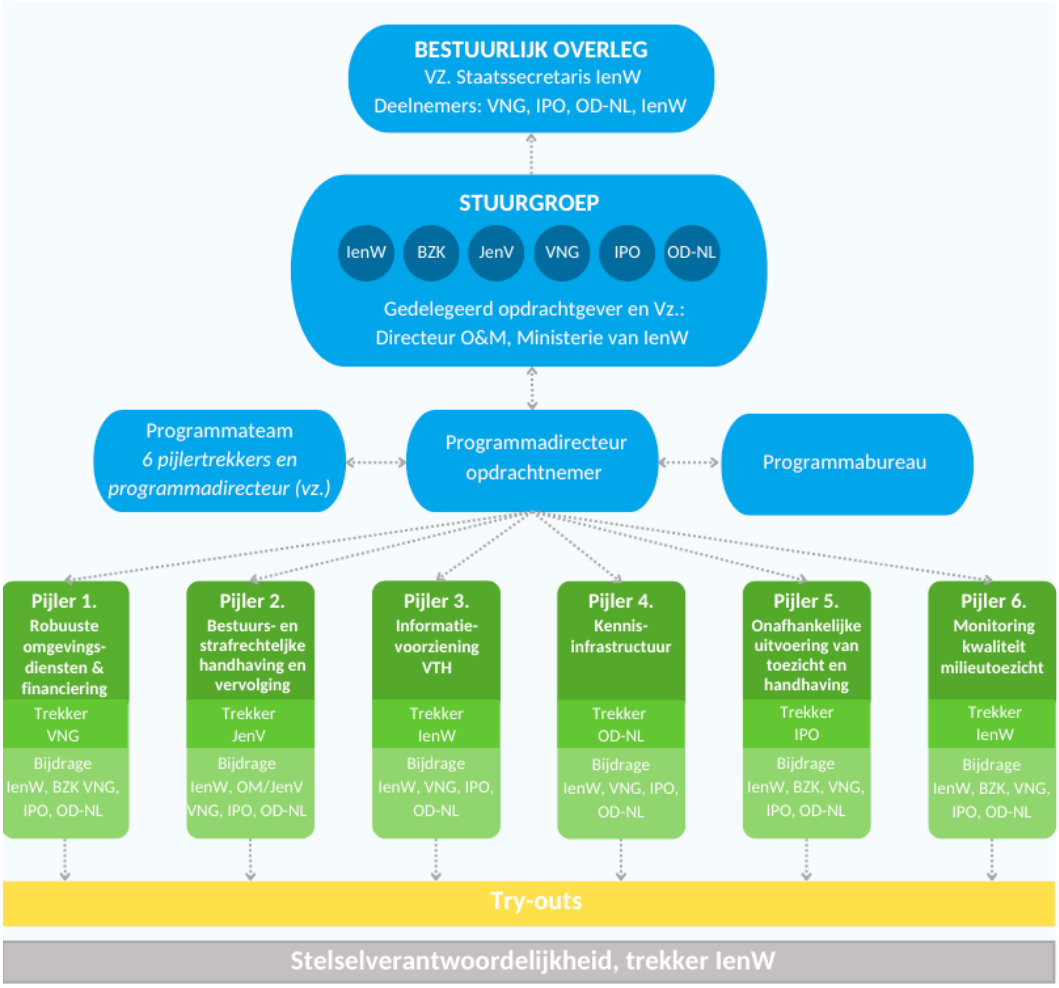
4.1 Samenwerkingsprincipes

In het programma werken we conform de volgende samenwerkingsprincipes

- *Opgavegericht*: alle partners in het programma werken opgavegericht samen. Dat betekent dat alle inspanningen erop gericht zijn om de gezamenlijk geformuleerde programmadoelen te realiseren. Deze opgave vormt de basis voor de samenwerking tussen de verschillende partners.
- *Gelijkwaardig:* Rijk, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten werken samen in een gelijkwaardig partnerschap met respect voor de verschillen in bevoegdheden, wettelijke taken en middelen.
- *Transparant:* Het programma gaat uit van vertrouwen en heldere verantwoordelijkheden. Besluiten (op alle niveaus) worden genomen op basis van een zorgvuldige en integrale afweging en in volle transparantie. Er worden heldere en transparante afspraken gemaakt over onderlinge rollen en verantwoordelijkheden.
- *Adaptief:* De opgave voor de versterking van het VTH-stelsel is complex en veelomvattend. Dat vraagt flexibiliteit en adaptief vermogen van het programma. Het programma moet in staat zijn om in te springen op veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Dat geldt in het bijzonder voor de governance: werkende weg kan het nodig zijn om aanpassingen te doen in de programmasturing en inrichting van de programmaorganisatie.

4.2 Programmasturing (opdrachtgeverschap in stuurgroep en bestuurlijk overleg)

Onderstaande figuur laat zien hoe de totale governance van het programma eruit ziet. De verschillende rollen en verantwoordelijkheden worden in deze paragraaf en paragraaf 4.3 verder uitgewerkt en toegelicht.



Figuur 3

Stuurgroep

Het programma versterking VTH-stelsel is een interbestuurlijk programma. Opdrachtgevers van het programma zijn: het ministerie van IenW, IPO, VNG en Omgevingsdienst NL[12]. De opdrachtgevers zijn primair verenigd in een stuurgroep. Vanuit het Rijk nemen naast het ministerie van IenW, ook vertegenwoordigers deel van de ministeries van J&V en BZK. De deelnemers aan de stuurgroep zijn minimaal vertegenwoordigd op directeurenniveau. Ook de programmadirecteur neemt deel aan de stuurgroep. De stuurgroep neemt de

[12] De ILT en het OM zijn geen lid van de stuurgroep maar zijn wel betrokken in het hele programma. Daarom zijn zij agenda-lid van de stuurgroep. De standpunten zullen ingebracht worden via de betrokken ministeries, IenW en JenV.

richtinggevende strategische besluiten over het programma. Hier vindt de belangenafweging plaats tussen de opdrachtgevers van het programma. De programmadirecteur informeert de stuurgroep over de voortgang van het programma. De directeur O&M van het ministerie van IenW is voorzitter van de stuurgroep en tevens gedelegeerd opdrachtgever en daarmee het eerste aanspreekpunt voor de programmadirecteur. De stuurgroep komt naar behoefte bijeen, gemiddeld 4-6 keer per jaar.

Bestuurlijk overleg
Als besluiten bestuurlijke besluitvorming vereisen dan gebeurt dat in het Bestuurlijk Overleg versterking VTH-stelsel, waaraan het Rijk (vertegenwoordigd door IenW), IPO, VNG en Omgevingsdienst NL deelnemen[13]. Het bestuurlijk overleg komt 3x per jaar in bestuurlijke setting samen onder voorzitterschap van de staatssecretaris van IenW. Indien dit voor de voortgang van het IBP gewenst is, komen de deelnemers vaker bij elkaar onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van IenW. De programmadirecteur zal als adviseur aanwezig zijn bij het bestuurlijk overleg.

4.3 Programmaorganisatie

4.3.1 Programmadirecteur en programmabureau

Het IBP wordt aangestuurd door een programmadirecteur. De programmadirecteur wordt bekostigd uit IenW-middelen. De programmadirecteur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het hele interbestuurlijke programma en stuurt de zes programmapijlers aan (zie hoofdstuk 2). De programmadirecteur is inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van het IBP. De programmadirecteur wordt ondersteund door een programmabureau.
Het programmabureau is gepositioneerd bij IenW en is als het ware de “organisatorische motor” achter het programma. Het programmabureau heeft de volgende taken:

- Programmasecretariaat van de programmadirecteur en de 6 pijlers
- Organisatie besluitvorming
- Programmabeheersing: voortgangsrapportages, monitoring, strategische planning en risicobeheersing
- Omgevingsmanagement, oa ook organisatie van conferenties en regiobijeenkomsten
- Communicatie
- Financieel beheer
- Coördinatie try-outs (mogelijk).

4.3.2 Programmateam en zes pijlers

Pijlers en trekkers
Het IBP bestaat uit zes pijlers. De pijlers hebben een trekker met stevige projectleiders- of programmamanagement-ervaring en ervaring binnen het domein. De trekkers van de pijlers worden aan het programma ‘ter beschikking gesteld’ door de verschillende partijen. Onder de zes pijlers zullen verschillende projecten gepositioneerd zijn. In hoofdstuk 2 is uiteengezet welke programmadoelen deze pijlers gaan realiseren.

[13] De ministers van BZK en J&V zijn agendalid van het bestuurlijk overleg.

De trekker van de pijler draagt in organisatorische zin de verantwoordelijkheid voor de gehele pijler. Maar voor wat betreft de inhoud van de pijler draagt de trekker (en zijn/haar achterliggende organisatie) niet de verantwoordelijkheid voor de gehele pijler. Daarvoor is altijd afstemming en samenwerking nodig tussen meerdere partijen binnen het programma. De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor de besluitvorming over belangrijke en strategische zaken binnen het programma.

Programmateam
De zes trekkers en de programmadirecteur vormen samen het programmateam. In het programmateam vindt de afstemming plaats tussen de verschillende pijlers. Het programmateam is de “inhoudelijke motor” van het programma.

Projectteams
Binnen de pijlers zijn één of meer projectteams aan de gang met de concrete projecten. In figuur 3 is aangegeven vanuit welke organisaties bijgedragen wordt aan de verschillende pijlers. De trekkers van de pijlers dragen zorg voor de inrichting en organisatie van de pijlers, maar kunnen qua menskracht en capaciteit nadrukkelijk een beroep doen op de andere partners in het programma. In de uitvoeringsplannen per pijler wordt dit nader uitgewerkt. De trekker zal in overleg met de partijen aangeven welke capaciteit en expertise nodig is voor het slagen van de projecten.

Zonder last of ruggespraak
De trekkers van de pijlers werken zonder “last of ruggespraak”. Zij werken onder verantwoordelijkheid van de programmadirecteur en worden niet aangestuurd door de uitlenende organisatie. Dit is van groot belang voor het goed functioneren van de organisatie en om dubbele sturing te voorkomen. Datzelfde geldt ook voor de mensen die deelnemen aan de projectteams. Zij zijn aan boord vanwege hun specifieke expertise en vanwege de betekenis die ze kunnen leveren voor het tot stand brengen van de projecten. Zij brengen geen belang in, maar uiteraard wel hun kennis en achtergrond van de organisatie waarin zij normaal gesproken werkzaam zijn. Van hen mag dan ook verwacht worden dat zij alle argumenten benoemen die meegewogen moeten worden op weg naar besluitvorming. Hiermee wordt draagvlak voor de implementatie beoogd en zo wordt er gewerkt aan realistische oplossingen. Iedere organisatie zal naast de actieve deelname aan het interbestuurlijk programma ook de afstemming binnen de eigen achterban regelen. Zo vindt binnen de stuurgroep de belangenafweging plaats tussen de opdrachtgevers en is de programmaorganisatie er voor de inhoudelijke kennis en deskundigheid en voor het realiseren van de gestelde doelen.

4.3.3 Juridische functie

In het IBP wordt de juridische functie niet apart belegd, maar geïntegreerd binnen de zes pijlers. Waar relevant wordt door juristen van het ministerie van IenW bijgedragen aan de (projecten binnen de) pijlers. Dat lijkt in ieder geval van belang bij de pijlers 1, 2, 3 en 5. Zoals aangegeven in paragraaf 3.9 maakt de aanpassing van wetgeving geen onderdeel uit van het IBP. Dit wordt separaat opgepakt door het ministerie van IenW, in samenwerking met andere betrokken departementen (BZK en J&V). Er wordt bekeken of een interdepartementale juridische werkgroep van toegevoegde waarde is, om de wetgevingsproducten af te stemmen en eventuele juridische vraagstukken die binnen de pijlers spelen te bespreken.

4.3.4 Try-outs

De try-outs kunnen betrekking hebben op alle onderdelen van het IBP en worden daarom niet gekoppeld aan een bepaalde pijler. De wijze waarop de try-outs worden aangestuurd kan niet generiek worden vastgelegd, maar zal zeer afhangen van de inhoud en omvang van de try-out. Sommige try-outs worden geïnitieerd door één van de partners in het programma. Andere try-outs zullen een veel generiekere werking hebben. Om zicht te houden op de try-outs en de onderlinge verbanden wordt binnen het IBP een coördinator aangesteld voor de try-outs. De functie van deze coördinator en de positionering binnen de programmaorganisatie moeten nader worden uitgewerkt. Een optie is om de coördinator van de try-outs te positioneren binnen het programmabureau.

4.3.5 Stelselverantwoordelijkheid

Het project stelselverantwoordelijkheid is – net als de try-outs – niet gepositioneerd binnen één van de pijlers, omdat er raakvlakken zijn met alle pijlers. IenW zal dit thema primair trekken, in nauwe samenwerking met het ministerie van BZK en de andere partners binnen het programma.



5. Omgevings-management en communicatie

5.1 Omgevingsmanagement

In het VTH-domein is een keten van samenwerkingspartners en stakeholders actief. Het doel van omgevingsmanagement is het samenbrengen van verschillende belangen en vervolgens binnen het IBP op een transparante manier keuzes maken en besluiten nemen. Daarvoor is het randvoorwaardelijk dat er een duurzame relatie met samenwerkingspartners en stakeholders wordt opgebouwd. Dat lukt alleen als de inzet van de partners van het IBP is om samen te komen tot betere oplossingen van het gestelde probleem.

In bijlage 1 is een indicatief overzicht opgenomen van de stakeholders. Het gaat daarbij om overheidspartijen, maar ook burgers en bedrijven. Partijen zien omgevingsmanagement als verbindende schakel tussen deze stakeholders. Het IBP wil daarmee proactief aan de slag en in het programmabureau wordt de functie omgevingsmanagement dan ook expliciet belegd. Omgevingsmanagement gebeurt overigens niet alleen vanuit het programmabureau, maar het zal een samenspel zijn met andere medewerkers in het programma, waaronder in ieder geval de programmadirecteur en de trekkers van de pijlers. De inzet op omgevingsmanagement voor het gehele IBP wordt vanuit het programmabureau gecoördineerd.

5.1.1 Uitgangspunten voor omgevingsmanagement binnen het IBP

Om te werken aan een duurzame relatie met partners, hanteert het IBP de volgende zes kernwaarden voor goed omgevingsmanagement:

1. *IBP handelt transparant en betrouwbaar*
Kern van goed omgevingsmanagement is dat het IBP transparant en voorspelbaar handelt en zich ook een betrouwbare partner weet. Alleen dan voelen stakeholders zich serieus genomen en kunnen ze op het juiste moment hun belang op tafel leggen en meedenken.

2. *IBP streeft doelen na en operationaliseert oplossingen samen met partners.*
Essentieel van omgevingsmanagement is dat het zorgdraagt dat de partners van IBP bereid zijn een open gesprek te voeren over hoe de doelen bereikt worden. Daarbij worden de knelpunten serieus genomen en wordt er gestreefd naar een voor een ieder werkbare oplossing, zonder dat het doel en tempo verloren gaat. Omgevingsmanagement is geen Haagse marketingmachine.



3. *Omgeving wordt geïnformeerd, betrokken en doet mee*
De omgeving wordt door het IBP proactief geïnformeerd en betrokken bij de uitvoering van de projecten binnen het IBP. Omdat binnen het IBP een veelheid aan projecten en acties gaande zal zijn, is voor omgevingsmanagement niet één recept of één aanpak voor handen. Omgevingsmanagement zal dan ook een adaptief proces zijn waarbij flexibel moet worden ingesprongen op de wensen van de omgeving enerzijds en de fase waarin het programma zich bevindt anderzijds.

4. *Omgevingsmanagement is de verbindende schakel tussen de 6 pijlers*
De omgeving denkt niet in de zes pijlers van het IBP; in de omgeving komt alles samen. Omgevingsmanagement is dus als het ware de verbindende schakel of de satéprikker tussen de 6 pijlers en waarborgt de hier gestelde uitgangspunten.

5. *Omgevingsmanagement levert input op voor de besluitvorming*
Omgevingsmanagement levert belangrijke informatie op ten behoeve van de formele besluitvorming. Stakeholders zitten lang niet altijd aan de besluitvormingstafel, maar hun belangen worden op een transparante manier meegenomen bij de besluitvorming.

6. *Omgevingsmanagement richt zich op het landelijke en het regionale niveau*
Het omgevingsmanagement richt zich op twee niveaus: landelijk en regionaal. Er wordt nog overwogen of het nuttig is om een landelijke klankbordgroep in het leven te roepen.

5.1.2 Vervolgstappen voor een goed omgevingsmanagement

De wijze waarop het omgevingsmanagement wordt ingericht (inclusief organisatiestructuur binnen het IBP) moet nader vorm krijgen binnen het IBP. Daarbij worden in ieder geval de volgende vervolgstappen voorzien:

- Stakeholderanalyse en aanpak bepalen;
- Participatie en betrokkenheid burgers nader vormgeven;
- Overwegen of er een landelijke klankbordgroep moet komen;
- Agenda voor sessies met de omgeving maken, oa vervolg geven aan de bestuurlijke regiosessies.

Omgevingsmanagement start niet bij nul. Binnen de opdrachtgevende organisaties wordt uiteraard ook al gewerkt aan de betrokkenheid van de achterban. Een goed voorbeeld is het project rondom de versterking van het opdrachtgeverschap, dat getrokken wordt door de VNG. In het netwerk OGON worden opdrachtgevers en opdrachtnemers van de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies met elkaar in verbinding gebracht. Het omgevingsmanagement van het IBP en hetgeen gebeurt in de verschillende betrokken organisaties moet dan ook goed op elkaar worden afgestemd.

5.2 Communicatie

Communicatie is een groot en belangrijk onderdeel van omgevingsmanagement. Er is dan ook veel samenwerking tussen deze twee onderdelen binnen het programmabureau. Uitdaging vanuit communicatieperspectief is om voor het voetlicht te brengen wat het IBP betekent voor de uitvoering. Het IBP mag geen 'ver van mijn bed-show' worden, maar moet echt van concrete betekenis zijn voor de uitvoeringspraktijk. Communicatie speelt daarin een belangrijke rol. Daarmee delen we kennis, ervaringen en behaalde successen.

Ook voor het onderdeel communicatie geldt dat er nader moet worden uitgewerkt hoe dit precies wordt ingericht. Zaken die daarbij een plaats zullen krijgen zijn:

- IBP-nieuwsbrief (extern en intern)
- IBP-social: linkedIn, Twitter
- IBP-website
- Communicatieplan en communicatiestrategie

Voor zowel omgevingsmanagement als communicatie geldt dat een nauwe samenwerking nodig is met de communicatieafdelingen van de bij het programma betrokken organisaties. Voor het ministerie van IenW is dat bijvoorbeeld de directie Communicatie. Communicatieacties die betrekking hebben op het IBP vanuit individuele organisaties worden altijd afgestemd.

6. Programma-beheersing

6.1 Doel programmabeheersing

Om de programmadoelen zoals beschreven in hoofdstuk 3 voorspelbaar en navolgbaar uit te kunnen voeren krijgt de programmabeheersing binnen het programmabureau een stevige plaats. Programmabeheersing draagt bij aan voorspelbare en gestructureerde processen. Doel van programmabeheersing binnen het IBP is:

- Het bieden van overzichtelijke stuur- en beslisinformatie;
- Het afgeven van realistische mijlpalen en planningen;
- Het inzichtelijk maken van realistische kosten en prognoses;
- Het inzichtelijk maken van de risico's, de beheersing daarvan en het programma in staat stellen om daar proactief op te handelen;
- Het zoveel mogelijk voorkomen van verrassingen en het inzicht bieden in onzekerheden.

6.2 Beheersaspecten

Het onderdeel programmabeheersing wordt de komende periode nader uitgewerkt binnen het IBP. Daarbij zal in ieder geval een proces ingericht worden voor de volgende beheersaspecten:

1. *Scope, tijd, geld*
Voor de beheersaspecten scope, tijd (planning) en geld (raming en budget) wordt gestart met het vastleggen van de baseline. In de baseline kan de scope van het programma - waar nodig en nuttig wordt geacht (ten opzichte van dit programmaplan) - worden aangescherpt en aangevuld met een concretisering van het doel (beoogde resultaat), het beschrijven van (potentiële) oplossingsrichting(en) en eventuele eisen. Na vastlegging van de scope zullen eventuele wijzigingen hierop worden bijgehouden en worden vastgelegd. Ook wordt afgesproken hoe en door wie tot scopewijzigingen besloten dient te worden.

Ook wordt zo snel mogelijk een mijlpaalplanning voor het programma en de zes pijlers en de twee doorsnijdende thema's vastgelegd. Op basis van de planning wordt zichtbaar gemaakt waar de kwetsbare/risicovolle delen van het project zitten, vindt communicatie met betrokkenen (over raakvlakken) plaats en wordt besluitvorming ingericht of op afgestemd.

De beschikbare middelen en de benodigde financiering van het IBP moet nader worden uitgewerkt. In hoofdstuk 7 wordt in beeld gebracht wat nu bekend is rondom de financiën en de wijze van verdeling van de

kosten. Binnen programmabeheersing wordt gelijktijdig met de uitwerking van de uitvoeringsplannen per pijler een raming opgesteld voor het totale programma. Tevens wordt de capaciteitsbehoefte en periodiek de uitputting en prognose in kaart gebracht.

2. *Risico's*
Het is essentieel voor het behalen van de programmadoelen dat het IBP op een proactieve wijze omgaat met risico's. Risicomanagement krijgt dan ook een structurele plek binnen het programma en hiervoor worden afspraken gemaakt en kaders vastgelegd.

3. *Monitoring en verantwoording*
Om goed zicht te houden op het doelbereik van het programma wordt er vanuit het programmabureau (onderdeel beheersing) gerapporteerd over de voortgang van de verschillende programmaonderdelen. Ieder kwartaal wordt er een voortgangsrapportage opgesteld door het programmabureau voor het totale programma. De voortgangsrapportage wordt geagendeerd en besproken in de stuurgroep. In de voortgangs-rapportage wordt gerapporteerd over:

- De scope van het programma
- De uitgevoerde activiteiten in relatie tot de planning
- De kwaliteit van de producten
- De risico's en de risicobeheersing
- De omgeving en het draagvlak
- De programmaorganisatie
- Programmamiddelen

Naast de kwartaalrapportage zullen in een nog nader te bepalen frequentie voortgangsoverleggen gevoerd worden tussen de programmadirecteur en de trekkers van de pijlers. In deze overleggen wordt ingezoomd op de activiteiten die in de desbetreffende pijler worden uitgevoerd. In de voortgangsoverleggen worden de projectrisico's besproken en worden afspraken gemaakt over de sturing daarop.



7. Financiën en capaciteit programma-organisatie

In dit programmaplan is de programmaorganisatie voor het IBP uiteen gezet. Tegelijkertijd moet de precieze uitwerking van de 6 pijlers en de bijbehorende bemensing nog gebeuren. In dit hoofdstuk wordt daarom in beeld gebracht wat op dit moment bekend is, ervan uitgaande dat de inrichting van de programmaorganisatie meer vergt. In de komende periode wordt de inrichting van de 6 pijlers geregeld. De capaciteit en financiering die daarbij hoort zal op dat moment nader ingevuld worden.

7.1 Bekende capaciteit (bij start IBP)

Bij de start van het programma is er zicht op de volgende benodigde capaciteit voor de duur van het programma:

Onderdeel	Capaciteit (fte)
Organisatie pijlers	
6 pijlertrekkers (0,6-0,8 fte)	4,5
Trekker stelselverantwoordelijkheid	0,2
Programmadirecteur	1
Programmabureau	
Aansturing programmabureau	0,8
Programmaondersteuning	3
Organisatie besluitvorming + voortgangsrapportages parlement	0,5
Programmabeheersing	0,8
Omgevingsmanagement	0,5
Communicatie	0,5
Financieel beheer	0,2
Coördinator try-outs	0,5
Totaal	**12,5**



Bij het uitwerken van de pijlers wordt inzichtelijk gemaakt wat er nodig is aan capaciteit en budget voor opdrachten. Dat komt bovenop de fte's die bovenstaand in beeld zijn gebracht.

7.2 Afspraken over financiering

De partners in het interbestuurlijk programma verdelen de kosten van het programma volgens het principe van cofinanciering. Dat betekent dat:

- De trekker van de pijler wordt bekostigd door de trekkende organisatie;
- De programmadirecteur en het programmabureau wordt bekostigd door IenW.

Zodra inzichtelijk is wat er nodig is aan capaciteit en budget voor een goede uitvoering van de pijlers wordt een afspraak gemaakt over de financiering daarvan tussen de partijen. Ook daar geldt het principe van cofinanciering[14]. De verschillende partijen zullen vanuit hun organisaties mensen aandragen voor de werkzaamheden binnen het programma.

[14] Met inachtneming van hetgeen is opgenomen in het beleidsprogramma IenW zoals dat op 17 mei jl. is toegezonden aan de Tweede Kamer.

Bijlage 1

Indicatief overzicht stakeholders

Overheden	Gemeenten
	Provincies
	Waterschappen
	Ministeries
Koepels/vertegenwoordigers	IPO
	VNG
	OD-NL
	UvW
Uitvoeringsinstanties	Omgevingsdiensten
	Politie
	OM
	GGD
	Veiligheidsregio's
	NVWA
	Rijkswaterstaat
	Autoriteit persoonsgegevens
	ILT
Bedrijven	BRZO+
	Andere bedrijven
	Brancheorganisaties
Kennis	Opleidingsinstituten
	Certificerende instellingen
Burgers	

Colofon

Dit programmaplan is tot stand gebracht in nauwe samenwerking tussen:

- Interprovinciaal Overleg
- Vereniging Nederlandse Gemeenten
- Omgevingsdienst NL
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Juni 2022 | Publicatienr.: 22404308