

Briefadvies

Verkenning verbetering informatiehuishouding en –voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein

Aan: de directeur-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

9 februari 2022

Dick Heerschop
Harry Paul

In samenwerking met Tom Leenders

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Inleiding

Het huidige stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein is in werking sinds 2014 en sinds 2016 wettelijk vastgelegd. Op 1 juli 2020 is door de Staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), naar aanleiding van eerdere rapporten en signalen¹, opdracht verleend aan de Commissie Van Aartsen om te onderzoeken hoe het VTH-stelsel versterkt kan worden, met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. De Commissie heeft met name gekeken hoe de omgevingsdiensten functioneren, ook in relatie tot het bevoegd gezag en de regierol van de rijksoverheid. Op 4 maart 2021 heeft de Commissie haar bevindingen gerapporteerd, waarbij het oordeel was dat het stelsel niet goed functioneert, te fragmentarisch en vrijblijvend van aard is en daardoor minder toekomstbestendig.² In hetzelfde jaar heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) in twee rapporten ernstige tekortkomingen geconstateerd binnen het VTH-stelsel.³ De rapporten van de ARK en de Commissie Van Aartsen geven een heldere probleemanalyse waaruit blijkt dat een aantal aspecten van het stelsel onvoldoende geborgd is, onder meer: zorgdragen voor onafhankelijkheid en deskundigheid, voldoende financiering en kwalitatief betrouwbare data. De probleemanalyses uit de rapporten zijn in deze verkenning als uitgangspunt genomen. Beide onderzoeken laten zien dat het ontbreken van kwalitatief betrouwbare data leidt tot gebrekkige sturing en minder effectieve interventies. Naar aanleiding van de bovengenoemde rapporten heeft de Tweede Kamer door middel van een tweetal moties verzocht om te komen tot een uniform informatiesysteem, waarvan alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijke diensten die betrokken zijn bij de opsporing en handhaving van milieucriminaliteit gebruik kunnen maken, zodat de handhaving van het milieurecht en de slagvaardigheid en effectiviteit van VTH-taken worden verhoogd.⁴

De inzet van dit onderzoek is om te verkennen in hoeverre er een gemeenschappelijke bereidheid is om te komen tot een gedeelde visie op de informatiehuishouding en -voorziening in het milieudomein.

¹ Berenschot: Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken (2019). Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: De markt de baas, een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit (2019). Inspectie Leefomgeving en Transport: Signaalrapportage; Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet ruimte voor doorontwikkeling vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstelsel (VTH-stelsel), 2019.

² Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021.

³ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – milieuovertredingen, 2021a. Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en –overtredingen, deel 2, 2021b.

⁴ Motie Hagen van 8 juli 2021 (28089-191) en motie Hagen/Sneller van 4 november 2021 (35925-XII-31)

Een goede informatiehuishouding en -voorziening is noodzakelijk voor het al dan niet verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht en handhavend optreden. Daarnaast is een goede informatiepositie een voorwaarde om trends en ontwikkelingen te kunnen analyseren en om zicht te hebben op de werking van het VTH-stelsel.

1.2 Opdracht

ABDTOPConsult heeft van de directeur-generaal Milieu en Internationaal van het ministerie van IenW de opdracht gekregen een verkenning uit te voeren naar een aanpak om te komen tot een gedragen visie over de benodigde verbeteringen in de informatiehuishouding en -voorziening t.a.v. VTH in het milieudomein. In overleg met de opdrachtgever is besloten eerst een ronde langs de velden te maken. Centrale vraag daarbij is: "In hoeverre kan er een gedeeld toekomstbeeld op informatievoorziening gerealiseerd worden, met draagvlak van de betrokken partijen en welke belemmeringen zijn er die moeten worden opgelost?" Op basis van de resultaten kan zo nodig een tweede fase worden gestart, gericht op verdere uitwerking van een gemeenschappelijke visie en vormgeving van de gewenste informatievoorziening.

1.3 Afbakening

Naast alle, inmiddels in gang gezette, acties en onderzoeken ter versterking van het VTH-stelsel als geheel, richt onze verkenning zich specifiek op de informatie-uitwisseling binnen het VTH-stelsel van het milieudomein. Daarbij wordt onder meer gekeken naar het bestuurs- en strafrecht. Voor onze verkenning is het bestaande stelsel van structuren en verantwoordelijkheden in het milieudomein en de gemaakte keuze voor het informatiesysteem Inspectieview het uitgangspunt. Beoordeling van de werking van Inspectieview is geen onderdeel van deze verkenning. Parallel aan onze verkenning is Deloitte gevraagd om een verkenning uit te voeren naar een intensivering van informatiedeling en samenwerking op het gebied van milieucriminaliteit. Afstemming over de afbakening tussen beide onderzoeken heeft plaatsgevonden. De resultaten van deze verkenning worden met Deloitte gedeeld.

1.4 Aanpak

De verkenning heeft plaatsgevonden door het bestuderen van de aangeleverde documentatie en door het houden van interviews. In totaal zijn 27 gesprekken

gevoerd, waarbij met 43 verschillende mensen is gesproken. Zie bijlage 1. Vanwege het hoofddoel van deze opdracht, ligt de nadruk in dit advies op de uitkomsten van de interviews. De begeleidingsgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van IenW, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Omgevingsdienst-NL (OD-NL) en het Openbaar Ministerie (OM). De conceptrapportage, zonder de conclusies en aanbevelingen, is voor een feitencheck voorgelegd aan alle geïnterviewden en aan de begeleidingsgroep.

1.5 Opbouw

Het vervolg van dit hoofdstuk bevat informatie over het VTH-stelsel en Inspectieview. Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste thema's die door de gesprekspartners aangedragen zijn om te komen tot een gedeelde aanpak ter verbetering van de informatiehuishouding en –uitwisseling in het milieudomein. Hoofdstuk 3 sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

1.6 Deelnemers aan het VTH-stelsel en samenwerkingspartners

Per 1 januari 2014 is een landelijk dekkend stelsel van omgevingsdiensten gestart, waarmee de benodigde kennis voor milieu bijeen is gebracht, nadat eerder al regionaal initiatieven waren genomen. De uitwerking van het VTH-stelsel is in 2016 opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor).⁵ De omgevingsdiensten verlenen omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten aan bedrijven en zien toe op naleving van de, in de vergunning en Wet milieubeheer, gestelde regels. Het aantal omgevingsdiensten bedraagt 29, waarvan 6 diensten zijn aangewezen om toezicht te houden op de BRZO-bedrijven.⁶ De gemeenten en provincies zijn eigenaar van de omgevingsdiensten en de omgevingsdiensten leggen primair aan hen verantwoording af. Het ministerie van IenW heeft de stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel. Het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke taken is belegd bij de provincies. De ILT houdt toezicht op de uitvoering van de provinciale taken.

Bestuursrechtelijke vergunningverlening, toezicht en handhaving in het milieudomein vindt plaats door de omgevingsdiensten in opdracht van de bijbehorende gemeenten en provincies. Toepassing van het strafrecht vindt plaats onder het gezag van het OM door de politie, de inlichtingen- en opsporingsdiensten

⁵ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO). Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Staatsblad 2017, 193.

⁶ Besluit risico zware ongevallen (BRZO)

van de ILT, de NVWA en door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van de omgevingsdiensten en van de inspecties ILT en NVWA. In de WABO en de VTH-wetgeving is opgenomen, dat er een verplichte registratie van gegevens plaatsvindt en dat deze gegevens gestandaardiseerd toegankelijk worden gemaakt.⁷ Verplichting tot registratie en toegankelijk maken van gegevens geldt naast de omgevingsdiensten en ILT ook voor andere aangesloten bestuursorganen, waaronder de minister van Economische Zaken en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarmee voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Nederlandse Arbeidsinspectie, de politie en het Openbaar Ministerie (OM). De waterschappen zijn niet genoemd in de wet, maar zijn op individuele basis en via de Unie van waterschappen (UvW) wel aangesloten op het onderwerp informatiehuishouding en -voorziening.

1.7 Inspectieview

Inspectieview is een beveiligde ICT-applicatie, bedoeld voor (rijks)inspecties, omgevingsdiensten en andere organisaties op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Oorspronkelijk is Inspectieview gestart voor bedrijven, met informatie van de NVWA, ISZW en ILT. Later is het systeem doorontwikkeld met Inspectieview Binnenvaart en Inspectieview Milieu. Met de komst van Inspectieview versie 5.0 in december 2018 zijn Inspectieview Bedrijven, Inspectieview Binnenvaart en Inspectieview Milieu geïntegreerd in één Inspectieview met drie onderdelen en een gemeenschappelijke ICT-basisinfrastructuur. De organisaties die zijn aangesloten op Inspectieview kunnen informatie over toezichtsobjecten raadplegen. Naast deze zogenaamde "viewer"-functionaliteit is er binnen Inspectieview Bedrijven en Inspectieview Milieu een "bulk"-functionaliteit, waarmee afnemers de beschikking krijgen over ruwe data die gebruikt kan worden voor analyses. Inspectieview is in eerste instantie ontwikkeld om de inspectiedruk en de bijbehorende toezichtslast voor bedrijven te verminderen. In de wet wordt genoemd dat aan de wettelijke verplichting tot registratie en toegankelijk maken van informatie wordt voldaan bij het gebruik van Inspectieview. Deze formulering wordt aangescherpt, waarbij Inspectieview het verplichte systeem is om informatie te delen.⁸ ⁹ In de Kamerbrief van 13 december 2021 geeft de Staatssecretaris aan dat de voorbereiding start om dit per wet te regelen.

ILT is sinds 2014 eigenaar van Inspectieview. Binnen de ILT is het stelselteam Inspectieview verantwoordelijk voor de budgettering, de aansturing van de verdere ontwikkeling, het functioneel beheer en onderhoud, de beveiliging en het sluiten van

⁷ Artikel 7.10 Besluit tot wijziging van het besluit Omgevingsrecht (verbetering VTH), nr 193:

De bestuursorganen bedoeld in 7.8 en 7.9 maken gegevens in een gestandaardiseerde set toegankelijk.

⁸ KokxDeVoogd: Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 7 september 2021.

⁹ Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021.

overeenkomsten met gebruikers en leveranciers. Belangrijke speerpunten voor de komende tijd zijn: het realiseren van meer aansluitingen en het verbeteren van de functionaliteit en de datakwaliteit. Op dit moment zijn nog niet alle omgevingsdiensten aangesloten op Inspectieview. Ook het OM is nog niet aangesloten. In het Bestuurlijk Omgevingsberaad is afgesproken dat aansluiting van alle omgevingsdiensten in het eerste kwartaal 2022 plaats vindt. Ook het OM wordt aangesloten.

2 Thema's

2.1 Inleiding

Bij de vormgeving van het VTH-stelsel is uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. De 29 omgevingsdiensten zijn via een bottom-up proces tot stand gekomen, waarbij de eigenaars van de diensten, de gemeenten en provincies, veel ruimte hebben gekregen voor een eigen invulling. Weliswaar zijn er afspraken gemaakt over een basistakenpakket en een verplichte informatie-uitwisseling, maar op de uitvoering daarvan of verdere uniformering van het landschap is niet strak gestuurd. Omvang, taken en aansturing zijn daardoor verschillend, met de geconstateerde consequenties voor de kwaliteit van het stelsel van dien.¹⁰ Ook voor de andere diensten die betrokken zijn bij het VTH-stelsel, zoals de rijksinspecties, OM en Politie, geldt dat de autonomie van de eigen organisaties uitgangspunt is. Provincies en gemeenten zijn overigens niet alleen eigenaar. Zij hebben een stevige vinger in de handhavingssap en kunnen zich (terecht) afvragen: *'what's in it for me?'* bij versterking van de landelijke en regionale informatiepositie. Het kunnen analyseren van bovenregionale trends biedt belangrijke informatie voor alle diensten, maar zit niet bij alle deelnemers op het netvlies.

Door de informatiehuishouding en –voorziening te verbeteren, ontstaat beter zicht op de plekken waar het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein nog niet goed functioneert. Een eerste kwantitatieve studie naar de omgevingsdiensten is intussen verschenen, die de grote verschillen tussen de omgevingsdiensten bevestigt en ook voorstellen doet voor verbetering door te pleiten voor meer landelijke coördinatie door OD-NL en samenwerking tussen Rijk, IPO en VNG.¹¹ Acties op het gebied van datakwaliteit en-analyse, ondersteuning van de bronhouders en versterking van de kennisinfrastructuur zijn aangekondigd in de recente brief aan de Tweede kamer als reactie op de bevindingen van de Commissie van Aartsen.¹² In de voorliggende verkenning naar een gedeelde visie op de informatiehuishouding en –voorziening in het milieudomein is gezocht naar thema's die door alle deelnemers aan het VTH-stelsel van belang worden geacht.

¹⁰ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021.

¹¹ TwijnstraGudde/ SPPS: Omgevingsdiensten in beeld, 1 september 2021.

¹² Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021.

2.2 Wet- en regelgeving

De wet kent de verplichting tot het delen van toezichtinformatie. Volgens de geïnterviewden is het mogelijk binnen de bestaande kaders tot verbeteringen in de informatiehuishouding en –voorziening te komen. Daarbij is het nodig om te expliciteren wat vanuit de huidige structuren minimaal wettelijk verplicht is met betrekking tot de afgesproken basistaken. Tevens welke data- en informatiekwiteit daarbij noodzakelijk is, welke informatie er onderling gewisseld kan/mag/moet worden ten behoeve van VTH en welke rol Inspectieview in dat geheel inneemt. Dat gebeurt nu nog lang niet uniform of gestructureerd, terwijl dat wel noodzakelijk is. In de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) is een referentie informatiemodel beschikbaar om informatie-uitwisseling in het VTH-domein te ondersteunen.¹³ Dit model is breed geaccordeerd. Het probleem is dat elke omgevingsdienst al een eigen administratie voerde, waardoor dit informatiemodel niet eenduidig wordt gebruikt.

Buiten het VTH-milieudomein zijn er verschillende goede voorbeelden van geëxpliciteerde wettelijke verplichtingen op informatievlak waarnaar gekeken kan worden. Denk aan de aanlevering van gegevens en signalen van woningcorporaties aan de Autoriteit Woningcorporaties (AW) en onderliggende informatieprotocollen in de keten (bijvoorbeeld tussen de AW en stichting WSW). Veel van die informatie is openbaar. Met betrekking tot de participatiewet in het sociale domein leveren gemeenten zelf kengetallen en informatie aan bij het departement waardoor een benchmark mogelijk is. Een dergelijke concretisering en doorontwikkeling is ook voor de informatie in het VTH-milieudomein van belang.

Op dit moment mag informatie uit Inspectieview, waarvan ILT de eigenaar is, niet gebruikt worden voor interbestuurlijk toezicht. Transparantie over data, zoals in de bovengenoemde voorbeelden geeft een andere lading aan het gebruik ervan. Nu is er de zorg bij de omgevingsdiensten om afgerekend te worden.

In meerdere interviews wordt gewezen op de ontwikkelingen in het kader van de Omgevingswet. Het bijbehorende Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) stelt nadere eisen aan de informatiehuishouding van partijen in de VTH-milieuketens. Hoewel de implementatie van het DSO genoeg uitdagingen met zich meebrengt, komt uit de gesprekken naar voren dat het DSO juist een kans biedt om de informatiehuishouding en –uitwisseling verder op orde te brengen. De ordenende principes die in de DSO gehanteerd worden bij bijvoorbeeld meldingen en vergunningverlening, vragen standaardisatie die aansluit op dit traject.

¹³ [RIHa 2.0 \(noraonline.nl\)](https://noraonline.nl)

In de overgang van informatie tussen bestuurs- en strafrecht worden beperkingen ervaren. Informatie wordt niet uitgewisseld, de voorwaarden waaronder uitgewisseld kan worden zijn niet bekend, interpretaties verschillen en gegevens zijn slecht beschikbaar. Terecht of onterecht wordt de AVG als beperking opgevoerd. Strafrechtelijke informatie en data vallen onder de WPG (Wet politiegegevens) en de WJSG (Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). In de praktijk zijn er echter goede vormen van informatiedeling mogelijk tussen bestuurs- en strafrecht. Denk bijvoorbeeld aan de samenwerkingen in RIEC verband (Regionaal Informatie- en Expertisecentrum), vastgelegd in convenanten. Om tot betere informatie-uitwisseling te komen, is het van belang eerst na te gaan waarom en wat verschillende partijen willen uitwisselen, zowel op nationaal als regio niveau. Vervolgens kan dan, als sluitstuk van de ambitie en discussie, bepaald worden of het kan. Het wordt dan snel genoeg duidelijk of aanpassing van wettelijke kaders eventueel nodig is of niet. Een voorbeeld zijn de RIEC-convenanten (landelijk en op regio niveau) waarmee uitwisseling van gegevens, binnen wettelijke kaders, tussen partners geregeld is. In de RIEC's kan goed zicht worden gekregen op regionale ontwikkelingen en prioriteiten. Zo is in RIEC Oost-NL het onderwerp milieucriminaliteit als prioriteit geagendeerd.

2.3 Datakwaliteit en -beschikbaarheid

In alle gesprekken komt het onderwerp datakwaliteit naar voren. Het gebruik van betrouwbare data, gecombineerd met kennisontwikkeling, zijn belangrijke voorwaarden voor doorontwikkeling van het VTH-stelsel in de komende jaren.¹⁴ Dit geldt nadrukkelijk voor de hele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het verzamelen en gebruiken van data is een activiteit, waar alle organisaties zich mee bezig houden voor de uitvoering en professionalisering van hun taken in het VTH-stelsel. Dit gebeurt individueel, per organisatie en soms ook gezamenlijk in een netwerk of keten, zij het dan vooral binnen bestuurlijke eenheden zoals de provincies. Uit de interviews blijkt, dat er voor het VTH-stelsel in het milieudomein een gedeelde behoefte bestaat aan een stip op de horizon inzake de informatievoorziening. Het beeld dat op dit moment de informatievoorziening en de daarbij horende kwaliteit en toegankelijkheid van data niet op orde zijn binnen het VTH-stelsel wordt door alle deelnemers onderkend. Tekenend is dat de Algemene Rekenkamer eerst een rapport over datakwaliteit nodig had, voordat het rapport

¹⁴ DCMR Milieudienst Rijnmond: Aan de rand van het ravijn bloeien de mooiste bloemen. Op weg naar een toekomstvisie voor de vernieuwing van de VTH-uitvoeringspraktijk, augustus 2020.

over effectiviteit van de aanpak milieucriminaliteit geschreven kon worden.¹⁵ Bij een slecht functionerende informatievoorziening is het niet mogelijk om te controleren of zaken effectief worden opgepakt. Als voorbeeld wordt genoemd het niet correct kunnen identificeren van rechtspersonen, waardoor onbekend is wie de overtreding begaat of eerdere overtredingen hebben begaan.

De gebrekkige kwaliteit van de verzamelde data heeft onder meer gevolgen voor het gebruik van Inspectieview. Inspectieview wordt onder andere niet of slechts beperkt gebruikt, omdat de aanwezige data nog niet leidt tot waardevolle informatie in het primaire VTH-proces. Bovendien kost het extra handelingen om Inspectieview te gebruiken, omdat het niet goed is aangehaakt op de primaire processen in de afzonderlijke organisaties. De gegevens van de diensten worden opgeslagen in eigen informatie- en zaaksystemen. Inspectieview wordt gezien als een extra faciliteit waarvan de toegevoegde waarde zich nog onvoldoende bewijst ondanks de verbeteringen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd en steeds meer partijen zijn aangesloten. Kortom: Inspectieview sluit niet of onvoldoende aan op (en bestaat naast) de huidige werkwijzen en daarbij gebruikte systemen, informatie en data. Dit geldt voor alle partijen in het milieudomein. Een veel gehoorde opmerking in de interviews is, dat er wel data 'gebracht' worden, maar weinig 'gehaald'.

Verbetering van de datakwaliteit wordt door de geïnterviewden gezien als een belangrijke voorwaarde voor een beter gebruik van de data in het VTH-stelsel in het algemeen en voor een beter gebruik van Inspectieview. Dit geldt allereerst ter voorbereiding van de individuele inspecties. Daarnaast kan door analyse van de bulkgegevens transparant gemaakt worden welke trends zichtbaar zijn en waar de grootste verbeteropgaven in het stelsel liggen. Ook is een goede informatievoorziening in de keten nodig voor beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld informatie van omgevingsdiensten over casuïstiek, typen verontreiniging en de hoofdoorzaken daarvan. Die informatie is op geaggregeerd, landelijk niveau niet beschikbaar. In de vraagstelling tussen overheid en bedrijfsleven over welke bedrijven de zwakke broeders zijn op milieuvlak is er een patstelling ontstaan. Overheid en bedrijfsleven bevragen elkaar om analyses en karakteristieken te delen uit het VTH-domein om op te kunnen treden.

Naast betere ontsluiting en koppeling van data van de verschillende toezichthouders is ook behoefte aan data van de RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland). RVO verstrekt onder andere milieusubsidies en heeft daar actuele gegevens over, bijvoorbeeld over de dieraantallen bij de bedrijven. Deze aantallen hoeven niet overeen te komen met de aantallen uit de vergunning. Voor het toezicht is het nodig

¹⁵ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -milieuovertredingen, 2021a. Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2, 2021b.

om de actuele situatie te weten en daarvoor zijn de RVO-gegevens belangrijke input. De gegevensuitwisseling tussen RVO en partijen in de VTH-keten loopt echter over het algemeen stroef.

Een andere belangrijke koppeling voor de organisaties in het milieudomein, is met de gegevens uit de handelsregisters van de Kamers van Koophandel (KvK) en de aanwezige basisregistraties, ter verificatie van de bedrijfsgegevens.¹⁶ De organisaties in het milieudomein zijn wettelijk verplicht om aangesloten te zijn op de KvK (EZ-regelgeving), maar daar voldoet niet iedereen aan. Onvolledige en niet gestandaardiseerde data geeft een lage kwaliteit aan de beschikbare informatie. Doordat Inspectievew bedoeld en opgezet is als kijkdoos naar de gegevens van de aangesloten organisaties, is het aan de bronhouders van de data om verbeteringen in de kwaliteit en beschikbaarheid door te voeren. Verbetering op dit punt is een van de lopende acties.¹⁷

Verbetering van de datakwaliteit, nodig voor een goed gebruik van informatie en data, kan verkregen worden door uniformiteit van gebruikte begrippen (taxonomie) in het milieudomein in te voeren en middels verificatie van data via meerdere bronnen (KvK, basisregistraties, RVO etc.). Verder is het van belang gezamenlijk de eisen te definiëren voor data- en informatiebeheer. Het rapport van KokxDeVoogd beschrijft dat hier via de Omgevingswet al een juridische basis voor is en doet ook aanbevelingen op dit punt.¹⁸ Hoewel er lokale/regionale initiatieven zijn voor verbetering van de datakwaliteit voor eigen gebruik, krijgen die nog niet de opschaling die het stelsel verdient.

2.4 Standaardisatie

Het gebrek aan uniformiteit, van data tot en met het systeemlandschap en samenwerkingsafspraken, wordt als een probleem ervaren. Standaardisatie is noodzakelijk voor verdergaande samenwerking binnen een effectief functionerend VTH-stelsel. Niet alleen om de informatievoorziening binnen de keten als geheel en de schakels daarbinnen te verbeteren, maar ook om onder andere landelijke beelden op te bouwen, (betere) trendanalyses te ontwikkelen en meer aan risico gestuurde inspecties te doen. De ontwikkeling van een wettelijke basisregistratie voor bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren, wordt genoemd als een oplossingsrichting. Dat kan goed aansluiten op het DSO (digitaal stelsel omgevingswet) vanuit de gedachte dat iedereen eenzelfde informatiepositie heeft.

¹⁶ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en – milieuovertredingen, 2021a. (p. 13)

¹⁷ Brief aan de Tweede Kamer: Versterking van het VTH-stelsel, 13 december 2021

¹⁸ KokxDeVoogd: Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. 7 september 2021, p. 41.

Op regionaal niveau zijn er goede voorbeelden van het werken aan meer uniformiteit om bijvoorbeeld trendanalyses te kunnen doen en de informatievoorziening te verbeteren. Goede datakwaliteit is essentieel voor de vergunningverlening, het startpunt van de keten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zuid-Holland en DCMR ontwikkelen de Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). DCMR is het systeem inmiddels in gebruik aan het nemen. De andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland bereiden gebruik van het systeem voor. Gebruik van het systeem zorgt voor uniformering en een veel betere ontsluiting van data. In het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) van oktober 2021 is ingestemd met het doen van nader onderzoek naar landelijk het gebruik van de AADV.

In Gelderland analyseren de omgevingsdiensten samen een groter gebied om trends te zien. Gezamenlijk is het initiatief genomen om de datakwaliteit te bevorderen. Omgevingsdienst De Vallei (Gelderland) werkt aan het koppelen van haar gegevens aan de basisregistraties en controleert de kerngegevens via een gegevenswasstraat. Ook is OD De Vallei trekker van I-GO (informatievoorziening gezamenlijke omgevingsdiensten). I-GO zorgt voor het verzamelen en weer beschikbaar maken van zaak-, object- en documentgegevens en documenten van de inrichtingen binnen het werkgebied van de Gelderse en Overijsselse Omgevingsdiensten. Hiervoor leveren de Omgevingsdiensten de gegevens aan I-GO aan waarna I-GO ze beschikbaar maakt via een Geoviewer en via I-GO Veehouderijen. Daarnaast geeft I-GO een terugkoppeling aan de regionale omgevingsdiensten over de kwaliteit van de aangeleverde gegevens en levert het de gegevens door aan Inspectieview Milieu (IVM).¹⁹

Naast het reeds genoemde uniforme begrippenkader en verificatie van de juistheid van de gegevens is het nodig afspraken te maken over de wijze van vastleggen van de gegevens. Op dit moment is dit niet vastgelegd en wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van vrije tekstvelden. Afspraken over de vastlegging zorgen voor vergelijkbaarheid van gegevens, waardoor analyse mogelijk is. Gebrek aan uniformiteit betreft ook het systeemlandschap. Deelnemers aan het VTH-stelsel hebben eigen, verschillende systemen en maken in incidentele gevallen ook nog gebruik van de systemen van de gemeenten waaronder ze vallen. Samenwerking en opschaling vindt alleen plaats in de bestuurlijke omgeving, bijvoorbeeld in eenzelfde provincie. Dit leidt tot hoge kosten en nadelen voor de interoperabiliteit en veiligheid van gegevens in de keten. Voor de aansluiting op Inspectieview nu en in de toekomst is meer uniformiteit in het systeemlandschap van de Omgevingsdiensten een voordeel voor zowel de omgevingsdiensten zelf als de overige gebruikers van Inspectieview.

¹⁹ Over I-GO – IGO (igoview.nl))

Om ervoor te zorgen dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk aanpakken, is er de landelijke handhavingsstrategie (LHS). De LHS is in beginsel gemaakt om te komen tot uniformering van de aanpak en afstemming te verzorgen tussen bestuurs- en strafrecht. Lokale overheden kunnen daarmee hun strategie in lijn brengen met de landelijke strategie en ervaringen uitwisselen. Op dit moment gebeurt dat nog onvoldoende en wordt de LHS niet consequent toegepast. Hoeveel overtredingen een bedrijf eerder heeft begaan, speelt geen rol in de zwaarte van de handhaving.²⁰ De keuze om dit wel of niet te doen ligt nu bij de individuele toezichthouder. Ook hier zijn juiste en volledige data van groot belang om de juiste afwegingen te maken.

Recent is een Taskforce Inspectieview ingesteld onder leiding van OD-NL en ILT, met als doel het gebruik van Inspectieview bij de deelnemers in het VTH-domein te verbeteren. Daarbij wordt gedacht aan opleiding van gebruikers, professionalisering van de analysefunctie en ondersteuning bij het implementeren van het informatie gestuurd werken. In de gesprekken en documenten valt daarbij op, dat steeds de verantwoordelijkheid van de bronhouders wordt benadrukt. In de samenwerking tussen Inspectieview en de bronhouders, is het van belang dat de inzet zich richt op bruikbaarheid in het primaire proces en meerwaarde voor de VTH-keten.

Het is evident dat, voor een goed gebruik van data in het VTH-stelsel en in Inspectieview, aansluiting bij de ontwikkelingen van de bronhouders essentieel is. Standaardisatie van samenwerkingsafspraken biedt veel perspectief. Zoals hierboven genoemd zijn er al goede regionale samenwerkingsafspraken in de keten aanwezig op operationeel en tactisch niveau. Deze afspraken verdienen uniformering en opschaling.

2.5 Overlegstructuren, ketenafspraken en convenanten

Er is een grote verscheidenheid aan overlegstructuren op het terrein van milieutoezicht, zowel landelijk alsook regionaal. Dit ondanks het feit dat het huidige stelsel twee structurele voorzieningen kent die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie en het gemeenschappelijke informatiesysteem Inspectieview.²¹ Alleen al de NVWA en ILT hebben het selectieoverleg met het OM op verschillende manieren georganiseerd. Regionaal bestaan er ook grote verschillen, waarbij soms wel bestuurders en soms geen bestuurders betrokken zijn. Het OM is wisselend vertegenwoordigd. Deelname door het OM aan landelijke overleggen gebeurt vanuit het Functioneel Parket. Deelname aan regionale overleggen vanuit het OM gebeurt vanuit de regionale parketten.

²⁰ Algemene Rekenkamer: Handhaven in het duister, 2021 (p. 5).

²¹ Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Van Aartsen et al.): Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 2021. p. 16.

Daarbij worden niet altijd dezelfde prioriteiten gehanteerd en is het lastig een landsdekkend beeld te krijgen. Ook de aanwezigheid en de rol van de politie is niet overal gelijk. Door de gesprekspartners wordt verschillend gedacht over de inzet van de politie.

Zwaardere milieuzaken worden besproken in de Milieukamer en de Strategische Milieukamer (SMK), waarbij naast het OM (functioneel parket) en Politie, ook de Opsporingsdiensten van de rijksinspecties aanwezig zijn. Concrete strafzaken worden niet besproken in de SMK. Sinds kort is ook een vertegenwoordiger van OD-NL aanwezig. Er is een dreigingsbeeld Milieucriminaliteit opgesteld²² in opdracht van de Strategische Milieukamer, maar daarmee zijn nog niet de prioriteiten vertaald naar capaciteit en inzet van de verschillende partijen. Het handhavingsarrangement van het OM met de verschillende partijen geeft op hoofdlijnen de afspraken over resultaten weer, zoals het aantallen processen-verbaal, maar in de praktijk laat zich dat lastig sturen. Met name bij de politie krijgen actuele zaken veelal de voorrang. Dit gaat ten koste van de aanpak van milieucriminaliteit. Om milieu beter op de agenda te krijgen, is het van belang dat het ook landelijk wordt aangewezen als prioritair onderwerp.

In de gesprekken komt naar voren dat het wenselijk is om de manier van intelligence ontwikkeling, overleggen en selectie te stroomlijnen, zodat de rollen van alle partijen duidelijker en meer uniform worden. Dat draagt bij aan een gelijkjer nationaal speelveld in de aanpak van milieucriminaliteit. Daardoor kan ook de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht verbeterd worden. Voorwaarde voor het goed op gang komen van bovenstaande is ook hier juiste en betrouwbare informatie, die op uniforme wijze is vastgelegd. Dit geldt ter ondersteuning van zowel de regionale alsook de landelijke afstemmingsoverleggen. Beide zijn van belang, waarbij ook hier uniformering van de werkwijze kan leiden tot betere afwegingen en prioritering. Een regionale prioriteit hoeft niet persé een landelijke prioriteit te zijn. Van belang is dat op de juiste plaats de beslissingen voor het aanpakken ervan worden genomen. Daar waar de politie al regionaal werkt, zouden in de regionale overleggen, indien nodig, ook de rijksinspecties kunnen aanschuiven. Dit gebeurt nu al door de NVWA bij de RIEC Oost NL.

Door transparantie in de gegevens en overleg over de gewenste acties is minder nadruk nodig op de autonomie van de verschillende deelnemers, maar kan de discussie idealiter gevoerd worden over het bereiken van het beste resultaat. De aansluiting van het OM op Inspectievew is een onderwerp dat al lang op de agenda staat en ook in de recente Kamerbrief²³ over de versterking van het VTH-stelsel

²² Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit; <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/09/14/tk-bijlage-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2021>

²³ Kamerbrief versterking VTH-stelsel, 13 december 2021.25

terug kwam. Ook hier geldt dat die aansluiting niet als vanzelf tot succes leidt, mede omdat de Algemene Rekenkamer een slechte staat van gegevens in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) heeft vastgesteld.²⁴ Om tot een betere informatiehuishouding en –voorziening te komen, vraagt het om een uitwerking van de visie op samenwerking en hoe partijen daar invulling aan willen geven om vervolgens de functionaliteiten te organiseren. Dat is inclusief aansluiting tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke domein en de koppelvlakken van bijbehorende systemen. Een veelgenoemd voorbeeld van goede samenwerking en afstemming is de samenwerking van de toezichthouders op de BRZO-bedrijven. In het zogenaamde BRZO+ convenant is vastgelegd hoe partners samenwerken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk informatiesysteem GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte). Ondersteuning vindt plaats door Bureau BRZO.

Op dit moment is er geen overleg dat specifiek verantwoordelijk is voor de organisatie van de informatievoorziening van het stelsel. Een informatieconvenant milieucriminaliteit wordt door meerdere geïnterviewden genoemd als hulpmiddel om de samenwerking en informatie-uitwisseling te stroomlijnen. Voor de uitwerking kan dan een goede, al dan niet tijdelijke, werk- en overlegstructuur gekozen worden. Logische deelnemers aan het convenant zijn: de ministeries IenW en JenV vanuit hun stelselverantwoordelijkheid in het bestuurs- en strafrecht, OD-NL als vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten, IPO en VNG als vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies, de UvW als vertegenwoordiger van de waterschappen, het OM, de politie en de Rijksinspecties ILT, NVWA en inspectie SZW. Bezien kan worden of het ministerie van BZK een relevante convenantpartner is vanuit de rol bij de Omgevingswet. Op regionaal niveau kunnen gemeenten en provincies afzonderlijk het convenant ondertekenen. Op die manier kan er zowel op nationaal- als regionaal niveau een strategie van samenwerking in de informatieketen vorm krijgen. Een privacy protocol om zorgvuldig om te gaan met persoonsgegevens kan een uitwerking zijn van dit convenant. Bij een dergelijke convenantstructuur zou de monitoring van de voortgang in het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) te belegd kunnen worden, met daaronder een programmaorganisatie die uitvoering gaat geven aan de benodigde werkzaamheden.

2.6 Randvoorwaarden

Bij de uitvoering van taken hoort een adequate financiering. Anders dan bijvoorbeeld bij de waterschappen het geval is, kunnen de omgevingsdiensten niet zelf en direct de afweging maken tot investeren in de informatiehuishouding in de milieuketen. Via de gemeenschappelijke regelingen zijn ze afhankelijk van de

²⁴ Algemene Rekenkamer: Een onzichtbaar probleem, januari 2021 (p. 20).

financiering door gemeenten en provincies. Investerings in standaardisatie van gegevens en deelname aan Inspectieview kosten geld. Met name voor kleinere deelnemers in de keten is dit lastig op te brengen. Gezien het belang van een landelijk dekkend goede informatiehuishouding en -voorziening ligt het voor de hand hier vanuit de stelselverantwoordelijkheid de helpende hand te bieden.²⁵ Concreet gaat het dan om een adequate financiering, met goede afspraken in een jaarplan, en ondersteund door een helpende hand in de vorm van een gezamenlijke werkgroep.

In veel rapporten wordt gesproken over de versterking van de kennisontwikkeling en -deling. Enerzijds levert het delen van informatie nieuwe kennis op voor degenen die de informatie gebruiken, tegelijkertijd roept het gebruik van informatie ook kennisvragen op. Het is belangrijk deze kennisontwikkeling en -deling te regisseren.

Veel van hetgeen beschreven is, vraagt om verandering in werkwijze en cultuur binnen een organisatie, samenwerkingsverbanden en de keten als geheel. Het gemeenschappelijk beeld is er een van bereidheid tot samen werken aan oplossingen. Op regionaal niveau is dat ook zichtbaar. Het opschalen daarvan is een zorgvuldig traject van verandering, waarbij er een goede balans moet zijn tussen bottom-up en top-down processen. Gezien de huidige verdeling van verantwoordelijkheden in het VTH-stelsel is een grote rol weggelegd voor de omgevingsdiensten zelf. De ambitie daarvoor is aanwezig en neergelegd in een recente brief aan de Staatsecretaris van IenW.²⁶ Goede informatie en benchmarking op nationaal niveau laten zien wie de voorlopers en de achterblijvers zijn. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheden van de gemeenten en provincies als eigenaars. Echter, het vasthouden aan eigen systemen en manieren van werken door alle afzonderlijke diensten staat verbetering van de informatiehuishouding in de weg. Door bottom-up samen te werken vanuit de omgevingsdiensten zelf, via het samenwerkingsverband OD-NL, kunnen de besluiten bestuurlijk worden voorgelegd aan de eigen diensten en uiteindelijk aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) waarin ook de bestuurlijke partijen vertegenwoordigd zijn.

Op dit moment is OD-NL nog een vereniging van directeuren van de omgevingsdiensten, maar verdere doorgroei lijkt noodzakelijk om de professionalisering van de diensten van de grond te krijgen. Op vergelijkbare manier als bij de samenwerking in BRZO+ verband en de ondersteuning van de gezamenlijke rijksinspecties door Bureau Inspectieraad is recent door OD-NL besloten ook een ondersteunend bureau in te richten. Dit bureau kan een rol spelen bij intervisie en benchmarking tussen de verschillende omgevingsdiensten en

²⁵ Kamerbrief versterking VTH-stelsel, 13 december 2021,

²⁶ Omgevingsdienst NL, brief aan de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 4 oktober 2021

deelnemende organisaties. Een dergelijk bureau kan goed de beschikbare expertise van de omgevingsdiensten bij elkaar brengen, de leden aanschrijven en bijvoorbeeld trainingen en workshops maken. Zo kan de achterblijvers de hand gereikt worden.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De hoofdvraag: in hoeverre er bereidheid is om te komen tot een gedeelde visie inzake informatiehuishouding- en voorziening voor VTH in het milieudomein, kan met 'ja' beantwoord worden. Er is een breed gevoelde behoefte om vanuit gezamenlijkheid stappen te zetten. Goede voorbeelden vanuit de regio's verdienen opschaling, nadere invulling van de stelselverantwoordelijkheden kan goed vorm krijgen vanuit faciliteren (ook financieel), kennisontwikkeling en vertrouwen.

In het verbeteren van de informatiehuishouding- en voorziening is het goed mogelijk een stap voorwaarts te maken. Bij het maken van deze stap is het de vraag of er eerst verder gewerkt moet worden aan nadere invulling van een visie voor er concrete stappen worden gezet. De insteek in deze verkenning is dat er bottom-up stappen worden gezet op onder andere datakwaliteit en -standaardisatie en er tegelijkertijd top-down bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt genomen door alle partijen. Om dit te laten slagen zijn beide benaderingen noodzakelijk.

In deze verkenning naar een gedeeld toekomstbeeld op informatievoorziening in het VTH-stelsel in het milieudomein komen veelal dezelfde onderwerpen naar voren. Dat zijn: verbetering van de datakwaliteit en bijbehorende standaardisatie van begrippen en systemen; stroomlijnen van het afstemmingsoverleg op regionale en landelijke schaal; op basis van informatie een goede afweging maken tussen bestuursrecht en strafrecht en wie welke overtreding aanpakt. Tot slot wordt in de gesprekken genoemd, dat deze ontwikkelingen zowel via een bottom-up als ook via een top-down proces gefaciliteerd en gestimuleerd moeten worden.

Doordat bij de vorming van de omgevingsdiensten veel vormvrijheden zijn toegestaan bij inrichting van de organisatie en de werkwijzen, is het ook nodig om het proces van verbetering van de datakwaliteit en de standaardisatie zo dicht mogelijk bij het primaire proces te leggen. Een aantal regio's heeft hiertoe al initiatieven genomen. Hoewel de verantwoordelijkheid van de bronhouders vanuit de stelselverantwoordelijke benadrukt wordt, is de conclusie dat er meer regie moet komen om voortgang te maken. Een taskforce Inspectieview onder leiding van OD-NL en ILT lijkt daarvoor onvoldoende, omdat deze zich enkel richt op een van de middelen, nl. Inspectieview. Meer regie op de voortgang is mogelijk door vanuit de stelselverantwoordelijkheid van IenW een gezamenlijke werkgroep in te richten, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een secretariaat bij OD-NL. Deze werkgroep kan dan de opdracht krijgen om vorm te geven aan de verbetering van de datakwaliteit en de standaardisatie op te pakken en te coördineren. Voor de uitwerking kan dan een passende werk- en

overlegstructuur gekozen worden. Door een landelijk beeld te vormen op basis van de beschikbare informatie kan ook benchmarking plaatsvinden en kunnen zwakke plekken worden aangewezen en kunnen verantwoordelijke bestuurders worden aangesproken. Goede regionale initiatieven en het vermogen tot samenwerking kunnen op deze manier worden opgeschaald en wordt er een stap gezet in kennisontwikkeling. Daarbij past aansluiting bij de verbetertrajecten voor de vergunningverlening, die tevens van groot belang zijn voor de uitwerking van de omgevingswet zoals de Altijd Actuele Digitale Vergunning.

Op dit moment is er weinig uniformiteit in de wijze waarop landelijk en regionaal afstemmingsoverleg plaatsvindt over de selectie van milieuzaken en wie deze oppakt. Er is grote verscheidenheid in de deelname van bestuurders, politie en OM. Uniformering van deze afstemming is belangrijk om te zorgen dat er geen zaken tussen wal en schip vallen en om een gelijk speelveld te borgen. Ook hier is een goede informatiepositie essentieel. Op basis van een transparante discussie kan de inzet van de verschillende diensten, inclusief de inzet van bestuursrecht en strafrecht, worden besproken. Daarbij is het ook van belang dat strafrechtelijke informatie zo goed mogelijk wordt ontsloten en dat daar, waar nodig, nadere afspraken over worden gemaakt binnen de wettelijke kaders. Daarbij is de waarneming dat er in de staande praktijk al veel mogelijk is, bijvoorbeeld via samenwerkingsafspraken. Aansluiting van het OM bij de informatievoorziening, naast de politie die reeds is aangesloten, is hiervoor essentieel. Deze werkwijze kan ook van dienst zijn in de lopende discussie over de inzet van de politie en of milieuzaken landelijk en/of regionaal moeten worden opgepakt.

Om bovenstaande te realiseren, is facilitering van het proces essentieel. Verplichte aansluiting op Inspectieweb is met name voor de kleine diensten relatief kostbaar, terwijl door het gebrek aan datakwaliteit en standaardisatie de bruikbaarheid gering is. Een financiële ondersteuning van het rijk als stelselverantwoordelijke is daarbij op z'n plaats. Verder zou, via de stappen van eenduidige registratie en identificatie van inrichtingen en milieubelastende activiteiten, de vorming van een wettelijke basisregistratie voor deze inrichtingen en activiteiten een belangrijke impuls geven aan de verbetering van de datakwaliteit. Daarbij is het belangrijk om aan te sluiten bij de systematiek en de vereisten vanuit de Omgevingswet, vormgegeven via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Dit kan via de structuur van de bovengenoemde werkgroep.

Hoewel het in deze verkenning allereerst gaat om het VTH-stelsel in het milieudomein, is het goed om de bredere context hierbij te betrekken. In dit verband kan genoemd worden de plek van het DSO in het informatiserings- en het totale applicatielandschap, waarvan ook Inspectieweb Milieu en andere relevante applicaties zoals bijvoorbeeld: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) die

gebruikt wordt bij de BRZO-bedrijven; de basisregistraties; de landelijke registers waaronder die van de Kamer van Koophandel en de VTH- en zaaksystemen van de omgevingsdiensten.

Bovenstaande punten kunnen worden opgepakt binnen de bestaande structuren en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken partijen. Samenwerking en coördinatie is essentieel, inclusief opschaling naar bestuurlijke overleggen om de voortgang te bewaken, inclusief het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Deze samenwerking kan worden ondersteund door een convenant, waarin alle partijen zich conformeren aan de afspraken. Binnen deze samenwerkingsverbanden is het ook mogelijk afspraken te maken over welke data met wie gedeeld mogen worden.

Resumerend: een goede informatiehuishouding en –voorziening is essentieel voor een goed functioneren van het VTH-stelsel in het milieudomein. Alleen samen met de informatie van de partners in de strafrechterketen kunnen in landelijke en regionale afstemmingsoverleggen de juiste prioriteiten en de benodigde inzet worden bepaald. Door een combinatie van bottom-up aanpak en top-down bestuurlijke regie en monitoring wordt recht gedaan aan de uitgangssituatie waarin met name de omgevingsdiensten zich bevinden. Alle bestuurlijke partners dienen meer dan nu het geval is, binnen de bestaande verantwoordelijkheden van het VTH-stelsel in het milieudomein, hun verantwoordelijkheid te nemen. Door deze acties op te pakken, lijkt verder uitwerking naar visievorming in een tweede fase niet nodig.

3.2 Aanbevelingen

1. Geef prioriteit aan de verbetering van de datakwaliteit en gegevensstandaardisatie in de systemen. Zorg tevens voor aansluiting met de gegevens uit de strafrechtketen en maak afspraken over informatie-uitwisseling. Verificatie van data via landelijke registers en basisregistraties is daarbij essentieel. Van belang is ook aansluiting op aanvullende bronnen, zoals RVO. Bij het volgen van deze aanpak kan dan werkende weg de gewenste vormgeving van informatiedeling en -vastlegging worden uitgewerkt. Bij deze aanpak is het niet nodig om eerst aan de slag te gaan met grootse vergezichten over de ideale (informatie)wereld vastgelegd in informatie-architecturen en plannen van aanpak. Maak gebruik van al bestaande architecturen binnen de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).
2. Verbetering van de datakwaliteit en standaardisatie vragen zowel bottom-up als top-down inzet. Richt met behulp van IenW een gezamenlijke werkgroep in, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een secretariaat bij OD-NL. Doe dit bottom-up, dicht bij het primaire proces. Bepaal in overleg met alle partijen, top-down, commitment op het proces, inclusief de juiste route en het tempo voor de gewenste veranderingen om de basis op orde te krijgen. Gezien de urgentie van het onderwerp dient dit op korte termijn invulling te krijgen. Bepaal welke werk- en overlegstructuur hierbij passend is.
3. Gebruik de verkregen informatie uit het VTH-stelsel die ingebracht wordt in Inspectieview naast voorbereidingen van inspecties en trendanalyses ook voor benchmarking en het beschrijven van het functioneren van het VTH-stelsel.
4. Ontwikkel als ondersteuning voor de verbetering van de datakwaliteit een set van afspraken over identificatie en registratie. Ontwikkel op basis hiervan een wettelijke basisregistratie voor de inrichtingen en de milieubelastende activiteiten. Dit in analogie met de al bestaande basisregistraties van de overheid. Verken de wettelijke mogelijkheden voor het beschikbaar stellen van informatie, zoals bijvoorbeeld bij de woningcorporaties of bij het delen inkomensgegevens is georganiseerd.
5. Houd bij de uitwerking van de aanbevelingen rekening met het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en de ontwikkelingen op het gebied van actuele vergunningverlening. Betrek daarbij tevens overig relevante ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) die gebruikt

wordt bij de BRZO-bedrijven; de basisregistraties; de landelijke registers en de VTH- en zaaksystemen van de omgevingsdiensten.

6. Uniformeer zo veel als mogelijk de landelijke en regionale overleggen, intelligence ontwikkeling en de selectie van milieuzaken met omgevingsdiensten, bestuurders, rijksinspecties, openbaar ministerie en politie. Dit geldt ook voor de deelname aan de RIEC's.
7. Gebruik deze overleggen voor prioritering van en afspraken over het delen van informatie en de inzet van de verschillende partners in de bestuursrecht- en strafrechtketen. Hierdoor worden de rollen van alle partijen duidelijker en meer uniform. Dat draagt bij aan een gelijkzinnig nationaal speelveld in de aanpak van milieucriminaliteit.
8. Faciliteer bovenstaande acties, waaronder de instelling van een landelijke werkgroep voor de verbetering van de datakwaliteit en standaardisatie, door financiële ondersteuning van het rijk als stelselverantwoordelijke.
9. Geef het Bestuurlijk Omgevingsberaad de regie over het geheel van bovenstaande aanbevelingen. Leg de bestuurlijke samenwerking vast in een convenant en zorg voor goede monitoring.

Bijlage 1 – Overzicht geïnterviewden

Geïnterviewden	Organisatie
Johan van Wilsem	Algemene Rekenkamer
Yvonne Verzijden	Bureau Inspectieraad
Ed Auee	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid / AP Advies
Jorik van Bijlert	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
Quirijn Monchen	DCMR Milieudienst Rijnmond
Ted Oliekan	DCMR Milieudienst Rijnmond
Tim Piek	DCMR Milieudienst Rijnmond
Rosita The	DCMR Milieudienst Rijnmond
Edo Edens	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Ger de Boer	Inspectie Leefomgeving en Transport
Jan van den Bos	Inspectie Leefomgeving en Transport
Mattheus Wassenaar	Inspectie Leefomgeving en Transport
Rits de Boer	Nederlandse Arbeidsinspectie
Henk de Groot	Nederlandse Arbeidsinspectie
Yde Hamstra	Interprovinciaal Overleg
Meindert Stolk	Interprovinciaal Overleg
Ingeborg Absil	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Judith Elsinghorst	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Roald Lapperre	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Gijs van Schouwenburg	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Mark Bökkerink	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Jan Dobbelaar	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Leontine Sitee	Ministerie van Justitie en Veiligheid

Stijn van Dongen	Nationale Politie
Jan Liezen	Nationale Politie
Gery Veldhuis	Nationale Politie
Jos Frissen	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Karen Gussow	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Henk-Jan Baakman	Omgevingsdienst De Vallei
Ronald Visser	Omgevingsdienst NL
Ruben Vlaander	Omgevingsdienst NL
Heleen Kooi	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Loes de Maat	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Rob de Rijck	Openbaar Ministerie
Albert Bootsma	RIEC Oost Nederland
Jacques de Warle	RIEC Oost Nederland
Sandra Weide – Reynaers	Unie Van Waterschappen
Meindert Smallenbroek	Unie Van Waterschappen
Freek Buijtelaar	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Albert Vermuë	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Nils Bosma	VNO-NCW
Frederique Six	Vrije Universiteit Amsterdam
Piet Schakel	Waterschap Hollandse Delta