

Bestuurlijke duiding

Uitwerking bestuurlijke verkenning samenwerking omgevingsdiensten Noord-Holland

Aanleiding

Op 31 oktober 2025 heeft de heer Hoes zijn rapportage opgeleverd en toegelicht aan het bestuurlijk overleg. Er is afgesproken dat deze rapportage door de provincie en de diensten geduid moet worden voor dat deze op een juiste wijze met inhoudelijk met vertegenwoordigers in de algemene besturen besproken kan worden. Daarnaast een aanpak worden opgesteld om de gewenste richting verder uit te werken.

Vanaf december hebben de directeurs van de omgevingsdiensten en de provincie Noord-Holland meerdere malen gezamenlijk het rapport Hoes besproken. Doel van deze sessies was om te komen tot een gedeelde interpretatie en een eerste gezamenlijke duiding als basis voor verdere uitwerking en bestuurlijke besluitvorming.

Kernboodschap

Er is brede herkenning en steun voor de richting van het rapport Hoes. Tegelijkertijd wordt het rapport nadrukkelijk gezien als een startpunt voor verdere uitwerking, niet als een eindbeeld. De komende periode staat in het teken van het vertalen van de strategische lijnen naar concrete keuzes, governance en uitvoering.

1. Gedeeld beeld: richting klopt, uitwerking ontbreekt nog

De deelnemers herkennen zich in de analyse en aanbevelingen van het rapport. Er is sprake van een gedeeld beeld op hoofdlijnen, maar belangrijke onderdelen – zoals het één-loketprincipe en samenwerkingsstructuren – vragen nadere concretisering.

Wel zijn er voor de deelnemers twee belangrijke kaders:

- De doorontwikkeling van het landelijke bureau ODNL. Als onderdeel van de doorontwikkeling van de vereniging van directeurs van omgevingsdiensten naar een volwaardig bureau wordt er onder andere ingezet op een landelijke kennisinfrastructuur. Alle omgevingsdiensten hebben deze ontwikkeling onderschreven en zetten hierop in. We hebben als kader gesteld dat deze ontwikkeling leidend is.
- Vanuit het landelijke programma IPB-VTH is ingezet op zelfstandig robuuste diensten. Dit uitgangspunt wordt landelijk niet door alle diensten onderschreven maar wel door de diensten Noord-Holland. Gedurende het proces zullen we kritisch zijn de uitwerking van de samenwerking geen afbreuk doet aan individuele robuustheid en zal dit als toetsingskader naar de oplossing worden gezet.

Duiding:

Het rapport vervult zijn rol als richtinggevend kader. De bestuurlijke en organisatorische keuzes die nodig zijn om deze richting te realiseren, moeten nog worden uitgewerkt. Voor deze uitwerking is een plan van aanpak opgesteld en dit zal met een directiestructuur en een werkgroep verder worden doorlopen.

In het rapport worden begrippen, definities en uitwerkingsrichtingen op hoofdlijnen aangegeven. Een belangrijk onderdeel van de duiding en uitwerking en zorgen dat alle partijen hierbij hetzelfde beeld hebben. Hier is in de eerste twee sessies nadrukkelijk aandacht voor geweest. Voor zover relevant is het ook meegenomen in deze uitwerking.

2. Veranderende opgaven vragen om intensievere samenwerking

De aard van de opgaven verandert: regionale en provinciale vraagstukken nemen toe in belang en vragen om samenwerking over organisatiegrenzen heen. In het Galan rapport uit 2024 bleek dit ook, hier hebben de directeurs een aantal opgaven gespecificeerd waarvan zij aangeven dat deze in gezamenlijkheid zullen moeten worden opgepakt. Maar ook bij bestaande en nieuwe thema's in de uitvoering dient gekeken te worden of

samenwerking niet bijdraagt aan robuustere uitvoering, continuïteit, kwaliteit en efficiency. Enkele voorbeelden waar dit al gebeurd zijn het programma indirecte lozingen en de aanpak van milieucriminaliteit. Het rapport sluit hierop aan met de lijn om samenwerking te versterken en van daaruit verdere ontwikkeling te organiseren.

Duiding:

De noodzaak tot samenwerking is niet vrijblijvend, maar volgt uit de inhoudelijke opgaven (zoals stikstof, ZZS en energietransitie). Dit vraagt om een andere manier van organiseren en sturen. Robuuste uitvoering, continuïteit en uniformiteit in de uitvoering is een belangrijk speerpunt evenals één overheid één aanspreekpunt richting bedrijven.

3. Gefaseerde ontwikkeling: eerst samenwerken, dan eventueel integreren

Zowel in het rapport als in de werksessies komt een duidelijke voorkeur naar voren voor een stapsgewijze ontwikkeling:

- Vertrekpunten van de individuele diensten is anders.¹
- Eerst versterken van samenwerking.
- Daarna pas eventuele zwaardere vormen zoals fusie.

Duiding:

Er is op dit moment geen breed draagvlak voor directe systeemingenrepen. Succesvolle samenwerking in de praktijk wordt gezien als voorwaarde voor verdere integratie. Ook de bestaande samenwerkingsagenda en samenwerkingsstructuur die de afgelopen jaren fors is geïntensiveerd is een basis die verder versterkt of uitgebreid kan worden.

4. Spanningsveld: robuustheid is niet hetzelfde als toekomstbestendigheid

In de sessies is expliciet benoemd dat het voldoen aan robuustheidscriteria niet automatisch betekent dat het stelsel toekomstbestendig is. En ook dat er externe factoren zijn zoals gemeentelijke herindelingstrajecten die effect kunnen hebben op robuustheid. Het rapport onderstreept dit: toekomstbestendigheid vraagt aanvullende stappen, zoals data gedreven werken, uniforme werkwijzen en betere ketensamenwerking. Dit wordt door alle deelnemers onderkent waarbij vooral gekeken moet worden wat er aanvullend nodig is op wat er landelijk met de gezamenlijke kennisinfrastructuur (KIS-VTH) en het landelijke programma data gedreven werken nog nodig is.

Duiding:

De opgave gaat verder dan het “op orde brengen” van individuele diensten. Er is een bredere transitie nodig richting een gezamenlijk functionerend stelsel. Echter het is randvoorwaardelijk dat alle diensten wel zorgdragen voor een basis, hier zit vooral richting OD Noord-Holland-Noord aandacht.

5. Van structuurdiscussie naar sturing en praktijk

De werksessie laat een verschuiving zien van denken in structuren naar denken in sturing en samenwerking in de praktijk. Concrete instrumenten uit het rapport krijgen daarbij aandacht, zoals:

- Directietafel (operationele sturing)

De directietafel wordt gezien als een platform voor afstemming tussen de omgevingsdiensten. Mogelijke onderwerpen voor deze tafel zijn:

- gezamenlijke inkoop;
 - regionale opgaven;
 - uniformering van werkwijzen en documenten;
 - kwaliteitscriteria 3.0.
- Provinciale regietafel (strategische afstemming)

¹ ODNZKG is een van de zes SEVESO diensten in Nederland, deze diensten werken op verschillende onderwerpen ook nauw samen. Hiermee dient in de uitwerking voor ODNZKG rekening te worden gehouden.

Het rapport Hoes stelt voor om een provinciale regietafel in te richten onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koning. Deze regietafel kan fungeren als een strategisch platform waar partners gezamenlijk richting geven aan de aanpak van complexe opgaven binnen het VTH-stelsel. Als mogelijk hoofdthema wordt milieucriminaliteit genoemd, maar de scope kan breder worden getrokken naar aanpalende vraagstukken zoals ondermijning en ketentoezicht.

De regietafel biedt de mogelijkheid om de samenwerking tussen onder andere omgevingsdiensten, politie, het Openbaar Ministerie en waterschappen verder te versterken. Door informatie te delen, prioriteiten af te stemmen en gezamenlijke interventies te organiseren, kan effectiever worden opgetreden tegen overtredingen die zich vaak over meerdere schakels in de keten uitstrekken. Ketentoezicht speelt hierin een belangrijke rol, omdat juist in de samenhang tussen activiteiten – van productie en transport tot verwerking – risico's op milieucriminaliteit en ondermijnende praktijken zichtbaar worden.

Daarnaast kan de regietafel bijdragen aan een meer integrale en gecoördineerde aanpak van ondermijning, waarbij illegale activiteiten zich vermengen met legale structuren. Door bestuurlijke, strafrechtelijke en toezichtsinstrumenten beter op elkaar af te stemmen, ontstaat meer slagkracht. De regietafel kan hierbij richting geven aan gezamenlijke prioriteiten, het ontwikkelen van een gedeeld handelingsperspectief en het versterken van de informatiepositie van de betrokken partijen.

Op deze manier kan de provinciale regietafel uitgroeien tot een belangrijk instrument om de samenwerking te verdiepen en de effectiviteit van toezicht en handhaving in Noord-Holland te vergroten.

Duiding:

De kern van de verandering zit niet primair in structuur, maar in:

- gezamenlijke sturing
- uniforme werkwijzen
- betere inzet van capaciteit en expertise

- **6. Eén loket en expertisecentra als concrete verbeterstappen**

Het rapport stelt voor om te werken met één loket voor inwoners en bedrijven en met expertisecentra voor specialistische kennis. In de werksessie is dit herkend als kansrijk, maar ook als onderwerp dat verdere uitwerking vraagt en per inhoudelijk onderwerp en thema ook kan verschillen, zowel in kans rijkheid als in vorm. Tegelijkertijd is de realisatie hiervan een complexe opgave, die vraagt om zorgvuldige afstemming tussen betrokken partijen, aanpassing van werkprocessen en mogelijk stapsgewijze implementatie. Voor de succesvolle inrichting van een één loket is het van belang dat de onderliggende processen, samenwerking en randvoorwaarden goed zijn ingericht. Als deze basis niet op orde is, kan het loket zijn functie niet goed vervullen.

Duiding:

Deze instrumenten maken de beweging concreet zichtbaar voor de praktijk, maar vragen nog keuzes over inrichting, governance en uitvoering.

7. Vervolg: uitwerking en bestuurlijke besluitvorming

Afgesproken is om de hoofdlijnen van het rapport verder uit te werken in subgroepen, met als doel om te komen tot een bestuurlijk gedragen plan van aanpak.

Duiding:

De komende fase is cruciaal: hier wordt bepaald of de gedeelde richting daadwerkelijk leidt tot concrete veranderingen in het stelsel en de werkwijze in Noord-Holland.

Conclusie

De gezamenlijke duiding van het rapport Hoes is als volgt:

- Het rapport biedt een breed gedragen richting voor de ontwikkeling van het VTH-stelsel in Noord-Holland.

- De nadruk ligt op intensievere samenwerking, gezamenlijke sturing en uniformering op de onderwerpen die niet vanuit de landelijke doorontwikkeling ODNL worden opgepakt.
- De ontwikkeling verloopt gefaseerd en pragmatisch, met ruimte voor leren en bijsturen.
- De belangrijkste opgave ligt nu in de concrete uitwerking en bestuurlijke verankering van de tot nu toe geconstateerde kansrijke thema's.

Daarmee markeert het rapport geen eindpunt, maar het begin van een gezamenlijke ontwikkelrichting naar een meer samenhangend en toekomstbestendig stelsel.