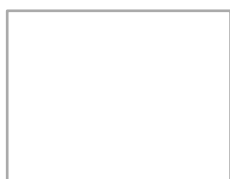




RAPPORT

Verkenning toekomstbestendige taakuitvoering vergunning- verlening, toezicht en handhaving



6 april 2021

Inhoud

| | |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Leeswijzer | 3 |
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1. Aanleiding verkenning toekomstbestendige taakuitvoering VTH | 4 |
| 1.2. Aanpak verkenning | 5 |
| 2. Urgentie van het toekomstbestendig maken van taakuitvoering VTH | 6 |
| 3. Urgente thema's in de toekomstige taakuitvoering van VTH | 7 |
| 4. Conclusies op basis van de verkenning | 12 |
| 5. Advies voor het vervolg | 13 |
| Bijlagen | 14 |
| Bijlage 1. Overzicht betrokkenen | 14 |



Leeswijzer

In dit rapport wordt het resultaat beschreven van de verkenning naar de toekomstbestendige taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Na de inleiding waarin de aanleiding, de aanpak en de opdracht worden toegelicht (hoofdstuk 1), volgt een toelichting op de urgentie van het onderwerp van de verkenning (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de urgente thema's voor een toekomstbestendige taakuitvoering beschreven, wordt bij elk thema de urgentie geïllustreerd en worden mogelijke oplossingsrichtingen gegeven (hoofdstuk 4). Ten slotte volgen de conclusies (hoofdstuk 5) en wordt geëindigd met ons advies voor het vervolg (hoofdstuk 6).



1. Inleiding

1.1. Aanleiding verkenning toekomstbestendige taakuitvoering VTH

Er zijn veel maatschappelijke ontwikkelingen binnen de provincie Zuid-Holland met impact op de uitvoering van VTH. Of het nu gaat om de behoefte aan versnelling van de woningbouw, het behoud en de ontwikkeling van natuur, het vormgeven van de energietransitie, (verdergaande) digitalisering of het realiseren van duurzaamheidsambities: elke ontwikkeling heeft in meer of mindere mate invloed op de taakuitvoering van VTH. Deze ontwikkelingen vinden parallel plaats en beïnvloeden elkaar; dit vergt een grote inhoudelijke deskundigheid en flexibiliteit in wijze van organiseren. De complexiteit voor de uitvoering neemt eerder toe dan af met ambities van eigenaren en opdrachtgevers vanuit de provincie en gemeenten en van het Rijk die moeten passen binnen de fysieke en milieuruimte en een complex systeem van wet- en regelgeving. Het is van groot belang om de ruimte en robuustheid in opdrachten voor omgevingsdiensten zo effectief mogelijk, met kennis en capaciteit, te behouden en te ontwikkelen om zo relevant te blijven. Met een te verwachten druk op de financiën (mede ten gevolge van de impact van de coronacrisis) zal het een uitdaging worden om deze maatschappelijke ontwikkelingen zo goed mogelijk aan te kunnen. Zuid-Holland is het dichtstbevolkte deel van Nederland met grote ambities voor ontwikkeling; juist hier zal de spanning op de dienstverlening het sterkst worden gevoeld.

De afgelopen jaren is er gewerkt aan de professionalisering van de uitvoering van VTH-taken. Binnen elk van de vijf omgevingsdiensten (OD's) kende deze professionalisering een ander ontwikkelaccent (meer op nieuwe kennisvelden of bijvoorbeeld op een goede bedrijfsvoering). Dit heeft in de breedte geleid tot goed functionerende omgevingsdiensten met tevreden eigenaren en opdrachtgevers. De verkenning is dus niet ontstaan vanuit het idee dat de uitvoering van VTH-taken nu niet goed plaatsvindt. De verkenning is ontstaan vanuit het besef dat de maatschappelijke

ontwikkelingen (grote) impact (zullen) hebben en dat het van belang is om nú na te gaan wat er nodig is om die ontwikkelingen aan te kunnen. Want ook nu al zijn er zichtbare uitdagingen in de taakuitvoering als het gaat om bijvoorbeeld het handhaven van de Natuurbeschermingswet, het uitvoeren van bodemsaneringen en het bieden van ruimte voor bedrijven. Het is in ieder geval zeker dat er een gezamenlijk en gedragen perspectief moet zijn op zowel uitvoerend als bestuurlijk niveau.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat ook de Commissie Van Aartsen zich op Rijksniveau heeft gebogen over dit onderwerp. De presentatie van de rapportage van de commissie vond tegelijkertijd plaats met de oplevering van dit rapport. De commissie heeft onderzocht welke verbeteringen er nodig zijn in het systeem van milieutoezicht en handhaving en heeft adviezen gegeven over verbeteringen in het fundament van het stelsel. De verkenning naar de toekomstbestendige taakuitvoering is primair gericht op de inhoudelijke opgaven en wat deze betekenen voor de uitvoering van VTH en niet op (fundamentele) verbeteringen in het stelsel. Wel zijn er overeenkomstige constatering en conclusies op het gebied van benodigde kennis, capaciteit en opleiding, het behouden en versterken van de onafhankelijkheid in de taakuitvoering en een beter samenspel tussen Rijk en regionale overheden. Vooral waar het gaat om eenduidigheid in de opdrachtverstrekking naar de omgevingsdiensten als uitvoerende organisaties.



1.2. Aanpak verkenning

Het resultaat van de verkenning is met behulp van de volgende processtappen tot stand gekomen:

1. Opdrachtformulering aanscherpen en onderzoeksvragen formuleren
2. Verzamelen van feiten, meningen en interpretaties door documentanalyse en interviews
3. Twee groepssessies: met directeuren OD's en bestuurders
4. Opstellen conceptrapport en eindrapport
5. Presentatie en nazorg

1. Opdracht en onderzoeksvragen

De hoofdvraag van de verkenning luidt: Wat zijn de gevolgen van de, in de aanleiding geschetste, maatschappelijke ontwikkelingen voor de toekomstbestendige taakuitvoering van VTH?

De belangrijkste onderzoeksvragen zijn:

- Waar lopen de OD's tegenaan in de huidige taakuitvoering? Wat gaat goed en wat kan beter?
- Wat kan beter, slimmer en effectiever plaatsvinden? Hoe kijken samenwerkingspartners en 'klanten' hier tegenaan?
- Wat is wenselijk en/of nodig om de taakuitvoering toekomstbestendig en robuust te maken en te houden?
- Wat zijn de effecten van de ontwikkelingen op het werkpakket, de taakuitvoering en de benodigde competenties?
- Wat zou een eindsituatie kunnen zijn en wat zijn mogelijke tussenstappen? Welke tussenstappen kunnen met behulp van samenwerking (geen doel op zich) worden bereikt?

Uitgangspunten in de uitvoering

De verkenning is ingestoken vanuit de inhoud. De inhoudelijke opgaven en wat die betekenen voor de taakuitvoering, stonden centraal. Ook is gekeken naar wat er goed gaat en niet alleen naar wat er beter kan. In de verkenning zijn OD's, gemeenten, het Rijk en samenwerkingspartners actief betrokken. Aan het begin, tussentijds en aan het eind is de inhoud van de verkenning besproken met (leden van) het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de omgevingsdiensten. Er is continu een balans bewaard tussen zorgvuldigheid, nauwkeurigheid en tijdigheid in de uitvoering van de verkenning.

Afstemmingsmomenten

De tussentijdse resultaten in de verkenning zijn periodiek afgestemd met een projectgroep, bestaande uit de directe opdrachtgever en adviseurs van de provincie Zuid-Holland. Tevens zijn tussentijdse resultaten voorgelegd aan een externe reflectiegroep, bestaande uit een vertegenwoordiging van de opdrachtgever, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het bedrijfsleven, gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Daarnaast is het conceptrapport besproken in een groepssessie met de directeuren van de OD's en in een groepssessie met bestuurders (gemeenten, provincie en Rijk) en samenwerkingspartners in de uitvoering.



2. Urgentie van het toekomstbestendig maken van taakuitvoering VTH

'Je moet het dak repareren als de zon schijnt' (een aloude boerenwijsheid). Dit is een veelgebruikte uitspraak als het gaat om een tijdige voorbereiding op uitdagende tijden. In de vele gesprekken/interviews werd verschillend gereageerd op de urgentie voor het toekomstbestendig maken van de taakuitvoering. Van 'waarom nu?' tot 'we hebben net de basis op orde' tot 'wat wordt er dan anders?' tot 'heel goed dat we hier nu aandacht aan besteden'. Tegelijkertijd zien alle betrokkenen dat de maatschappelijke ontwikkelingen impact hebben op de taakuitvoering. Deze verkenning is nodig om de relevante thema's voor een toekomstbestendige taakuitvoering te kunnen agenderen.

Ook bestaan er verschillende beelden en verwachtingen op bestuurlijk niveau bij de taakuitvoering in relatie tot de maatschappelijke ontwikkelingen. De ene bestuurder (en dus eigenaar en ook opdrachtgever) vindt het logisch dat de OD's een adviesfunctie vervullen in bijvoorbeeld de energietransitie en daarin opschuiven in rol en taakuitvoering, terwijl de andere bestuurder vindt dat een OD zich moet beperken tot de uitvoering van de basistaken met betrekking tot VTH ('schoenmaker blijf bij je leest'). Deze verschillen bestaan tussen bestuurders van eenzelfde omgevingsdienst. Deze verschillen hebben betekenis in het beleid vanuit de eigenaren en dus opdrachtverstrekking aan de OD's. Dit zorgt voor onduidelijkheid in verwachtingen en in de taakuitvoering. Meerdere directeurs van OD's geven ook aan dat deze onduidelijkheid in opdrachtverstrekking moet worden doorbroken en dat er (grote) behoefte is aan bestuurlijke eenduidigheid en bestendigheid.

Milieu-incidenten hebben een grote maatschappelijke en politieke impact. In de media verschijnen met enige regelmaat voorbeelden van incidenten waarin naar voren komt dat er onvoldoende kennis was, onvoldoende toezicht, onvoldoende informatiedeling of dat er niet tijdig bestuurlijk werd ingegrepen. Deze incidenten leiden ook tot bestuurlijke en maatschappelijke discussie die het vertrouwen in bestuur en overheid schaden. Met dit in het achterhoofd is juist een verkenning aan de voorkant van belang om een dergelijke situatie in weer andere omstandigheden met andere onderwerpen en gevraagde kennis te voorkomen en te bouwen aan een sterke taakuitvoering van VTH.

3. Urgente thema's in de toekomstige taakuitvoering van VTH

Alle betrokkenen bij deze verkenning zien dat een sterke taakuitvoering van VTH van belang is voor de overheid om maatschappelijk relevant te zijn en te blijven. OD's die gezaghebbend kunnen handelen en adviseren, zijn hierin van groot belang. Op deze manier is het mogelijk een schoon en veilig Zuid-Holland te behouden, te beschermen en ook te ontwikkelen. De belangrijkste thema's - gebaseerd deze verkenning - voor een (ook in de toekomst) goede dienstverlening zijn als volgt samen te vatten:

1. 'Kennis is key'
2. Betere samenwerking in de keten (met data/informatie)
3. Robuustere financiering
4. Nabijheid en transparantie noodzakelijk
5. Een sterke(re) bestuurlijke samenwerking

1. 'Kennis is key'

Om goed voorbereid te zijn en blijven op de (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen zoals de energietransitie, (verdergaande) digitalisering en de duurzaamheidsambitie, is het (blijven) onderhouden en ontwikkelen van kennis en vaardigheden cruciaal. Alleen met juiste en actuele kennis blijf je met gezag de VTH-taken uitvoeren. Dit kwam vaak terug in de individuele gesprekken en in de groepssessies. Het is een opgave om mensen met de juiste kennis en vaardigheden te vinden, maar ook om ze te behouden. Daarbij helpt het niet dat er in één regio vijf OD's, los van elkaar, op zoek zijn naar mensen met dezelfde kennis, kwaliteit en ervaring voor de uitvoering.

Illustratie urgentie

Er zijn drie concrete behoeftes aan kennis en ervaring als er wordt gekeken naar de opgaven voor de toekomst.

- Kennis van procestechnologie is cruciaal voor het goed invullen van de taken richting Brzo-bedrijven en om een gelijkwaardige gesprekspartner te zijn en te blijven. Juist daar moet je met kennis van zaken nagaan of (volledig) wordt voldaan aan wet- en regelgeving en juist daar bestaan grote(re) veiligheidsrisico's als dit niet goed gebeurt. Deze kennis van de procestechnologie ontbreekt te veel
- Daarnaast zijn meer data-analisten nodig. Bij een kennis-intensieve organisatie hoort een goede informatiepositie (zie ook thema 2) en om de datahuishouding goed in te richten, zijn data-analisten nodig. Deze zijn nu nog onvoldoende onderdeel van de personele capaciteit van de omgevingsdiensten
- Tot slot vraagt een goed taakuitvoering steeds meer om programmatische, projectmatige en procesmanagementvaardigheden. Alleen inhoudelijke kennis is onvoldoende: vraagstukken overlappen elkaar steeds meer. Dit vraagt om een integrale benadering vanuit verschillende kennisdomeinen. Ook zijn bij vraagstukken vaak meerdere organisaties betrokken (Rijk, provincie, waterschap, OM etc.) waardoor het niet mogelijk is om vanuit één perspectief het vraagstuk te behandelen. Ook de Omgevingswet maakt deze vaardigheden noodzakelijk. In de gesprekken wordt aangegeven dat deze vaardigheden nog onvoldoende geborgd zijn in de breedte van de taakuitvoering, om dit goed te kunnen doen.



Mogelijke oplossingsrichtingen

Vanuit onze eigen ervaring met soortgelijke vraagstukken en mede op basis van de gevoerde gesprekken, kan worden gedacht aan de volgende oplossingsrichtingen ten aanzien van dit thema:

- Kennisgroepen: kennis hoeft zich niet te beperken tot de schaalgrootte van de omgevingsdienst. Benodigde kennis kan aan de hand van een kennisinfrastructuur worden verbonden in (digitale) groepen.
- Gezamenlijke werving: OD's kunnen gezamenlijk de gezochte medewerkers werven met de gevraagde kennis en ervaring, bijvoorbeeld met een gezamenlijk wervingsbureau.
- Medewerkers die werken voor meerdere OD's: ook kan worden gedacht aan medewerkers die werken voor meerdere OD's. Door de capaciteitsbehoefte te bundelen kan er bijvoorbeeld gezamenlijk 1,0 FTE worden geworven in plaats van dat elke OD voor 0,2 FTE werft. Dit is efficiënter en maakt de functie interessanter.

2. Betere samenwerking in de keten (met data/informatie)

In de taakuitvoering wordt een grote hoeveelheid gegevens verzameld (integrale en aspectcontroles, inzichten in energieverbruik en -besparing etc.) Dat doet de omgevingsdienst niet alleen; ook samenwerkingspartners in VTH zoals de veiligheidsregio, politie, KMar, ILT, GGD/GHOR, waterschappen en het OM verzamelen data. Zoals gezegd, is een kennisintensieve organisatie van waarde als de data-infrastructuur goed is ingericht en ook werkt. Met een informatiepositie behoud je (maatschappelijke) waarde en blijf je een autoriteit. Deze positie is nog niet goed genoeg. Het blijkt lastig om informatie eenvoudig te delen binnen de regio en daarbuiten. Elke organisatie heeft ook eigen regels en richtlijnen als het gaat om het delen van informatie.

Illustratie urgentie

De toekomst vraagt om een meer digitale uitvoering van VTH. Hiermee kan de uitvoering sneller plaatsvinden maar, minstens even belangrijk: het toezicht kan hiermee ook meer risicogericht plaatsvinden. Met een druk op het vinden van de juiste mensen en capaciteit, onder mogelijk meer financiële druk, ligt ook hier een sleutel tot een meer toekomstbestendige taakuitvoering. Daarnaast gaat het niet alleen om innovatieve informatiegedreven werkmethoden (zoals het IGO); het gaat ook om het vastleggen, beheren en beschikbaar krijgen/ontsluiten (voor analyseslagen) van basale gegevens in de keten. In het rapport Een onzichtbaar probleem (2021) van de Algemene Rekenkamer wordt aangegeven dat er ook op dit vlak nog een wereld te winnen is. Een positief voorbeeld hiervan is de voortrekkersrol van DCMR bij het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) waarvan de lessen met de andere OD's worden gedeeld.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Een belangrijke stap in het verbeteren van de informatiepositie is het op orde hebben van de eigen data. Vaak is dit hier een 'kip en ei-verhaal'. Heb je eerst goede data nodig voor een goede uitvoering of heb je een goed uitvoeringsproces nodig voor goede data?

- Meerdere organisaties hebben pogingen ondernomen om de data op orde te krijgen. Met programma's met titels als 'Data op orde' of 'Areeal op orde' werd er veelal gezocht naar data. Maar de vraag is 'wat zoek je precies als je niet weet wat je hebt?' Veel organisaties zijn, na een tijdrovend en kostbaar programma, gaan werken met concrete cases waar ze beschikbare data aan koppelden. Zo weet je wat je in huis hebt en wat je nog mist, en op welke manier je deze data kunt aanvullen. Aan de hand van deze cases werd de beschikbare data verrijkt en ontbrekende data ontwikkeld
- Een dergelijke case is binnen bijvoorbeeld milieuaspecten al snel omgevingsdienstoverstijgend en het gebruiken van een omgevingsdienstoverstijgende case helpt dus om overzicht en inzicht te krijgen in de beschikbare data en belemmeringen die er (nog) zijn in de uitwisseling
- Het helpt ook om tussen de OD's één scan te gebruiken voor het inzichtelijk krijgen van de volwassenheid op datagebied. Hiermee weet je de sterktes/zwaktes en hoe je elkaar kunt versterken.

3. Robuustere financiering

Investeren in deskundigheid bij omgevingsdiensten voor het vergroten van maatschappelijke betekenis, vraagt om een ander type financiering dan P*Q. De systematiek leidt tot sterke sturing op producten op de korte termijn en staat relevante ontwikkelingen als kennisontwikkeling, meerjarige risicogerichte programmering en/of brancheaanpakken in de weg. Als bijvoorbeeld in een bepaald jaar de controles bij een bedrijf niet gerealiseerd zijn, moet er nacalculatie plaatsvinden.

Het ontwikkelen van de organisatie en het meer toekomstbestendig maken van de uitvoering van VTH-taken passen moeilijk in een productgedreven financiering. Daarbij komt dat (gemeente)financiën onder druk staan en het de verwachting is dat dit de komende jaren, mede als gevolg van de coronacrisis, niet minder wordt. Ook hebben OD's een wisselend beeld bij de bovenwettelijke taken: wat heeft men belegd of juist uitbesteed?

Illustratie urgentie

De taakuitvoering VTH voor toekomstige opgaven is nu en straks wettelijk. Het is dus van groot belang dat er genoeg wordt geïnvesteerd in het 'gereed zijn' voor de toekomstige opgaven. In de gesprekken constateren we dat hier weinig aandacht voor is en dat er verschillend wordt gedacht over de (on)mogelijkheden van de P*Q-systematiek. Met druk op de (gemeentelijke) begrotingen is de kans groot dat er juist nog meer nadruk komt op het leveren van producten, en het ontwikkelen van een toekomstbestendige taakuitvoering laat zich nu eenmaal niet zo gemakkelijk 'vangen' in een product. Er moeten dus een andere financiële structuur en oplossing komen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Er zijn meerdere oplossingsrichtingen mogelijk om hiermee om te gaan:

- Verkennen van andere financieringsmethodieken die een grotere mate van gemeenschappelijkheid in zich hebben en de primaire focus (gedeeltelijk) verleggen van aantallen producten en bestede uren naar hogere-ordedoelstellingen als level playing field, milieurisico's (en meerjarig programmeren) etc. De dienst in kwestie krijgt daardoor meer 'ruimte' van haar deelnemers om te doen waarvoor zij is opgericht. Hiermee neemt ook het belang van het exact behalen van een x aantal controles voor deelnemer y in een jaar af. Uiteraard dient de meerjarige verhouding tussen financiële bijdragen en geleverde productie transparant en in evenwicht te blijven

- Er kan een bestuurlijke opdracht worden geformuleerd op de ontwikkelopgaven die er zijn voor een toekomstbestendige taakuitvoering. Financiering voor deze ontwikkelopgaven wordt gezamenlijk bijeengebracht vanuit de verschillende opdrachtgevers en regio's
- Budgetten volgens de huidige systematiek kunnen ook gecombineerd worden vanuit het idee 'vele kleintjes maken een grote'. Als er ruimte wordt gegeven om budgetten tussen de OD's te combineren voor ontwikkelopgaven, dan is er met de beschikbare financiële situatie wellicht al meer mogelijk. Dan is het bijvoorbeeld de vraag of er vijf projectleiders voor de invoering van de Omgevingswet nodig zijn.

4. Nabijheid en transparantie

Nabijheid bij de opdrachtgever op met name lokaal niveau is een belangrijke kracht van de omgevingsdienst. De situatie wordt beter begrepen, het kan lokale belangen zichtbaar maken in de afweging en uiteindelijk kan er een meer integraal advies worden gegeven. Voor de toekomstbestendige taakuitvoering blijft nabijheid cruciaal. Het betekent niet dat alles nabij moet worden georganiseerd; met name kennisgebieden kunnen over organisatiegrenzen worden georganiseerd. Dat is ook de ervaring met provinciale taken. Om ervoor te zorgen dat een gemeente dan niet naar meerdere OD's moet en zelf 'chocola moet maken' van meerdere adviezen, moet dit tussen de OD's goed worden geregeld. Ook voor de zogeheten 'klanten' (bedrijven) is het soms onnavolgbaar.

Illustratie urgentie

Er zijn meerdere voorbeelden naar voren gekomen in de gesprekken van situaties waarin er sprake was van te veel afstand tot een betreffende gemeente. Er werd te laat geadviseerd, er moest worden gezocht naar de juiste persoon, en gegevens over de betreffende locatie bleken niet te kloppen. Met meer kennis van de omgeving en de bestuurlijke noodzaak kon deze situatie worden verholpen. Overigens komt het ook voor dat zelf wordt bijgedragen aan meer afstand door opdrachten bij verschillende omgevingsdiensten uit te zetten.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Een oplossingsrichting die we zien ten aanzien van nabijheid en toch ook de bundeling van complexe kennis, is het idee van een front- en een backoffice. De frontoffice - de betreffende OD van de gemeente - vormt het lokale contact. Hier zijn vooral de wettelijke basistaken ondergebracht. Complexere expertisegebieden worden meer gecombineerd over organisatiegrenzen heen en kunnen in een backoffice zijn ondergebracht. Een frontoffice kan altijd in zijn/haar contact het antwoord of advies geven, na het raadplegen van de backoffice.

Onafhankelijkheid en transparantie

Voor een toekomstbestendige taakuitvoering is een goed evenwicht tussen onafhankelijkheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid belangrijk. Dit maakt de taakuitvoering, juist in de toekomst, blijvend maatschappelijk relevant.

In het kader van onafhankelijkheid wordt er vaak op gewezen dat het kan gebeuren dat adviseurs van een omgevingsdienst adviseren over hetzelfde vraagstuk voor verschillende opdrachtgevers. Als belangen in elkaars verlengde liggen is dat een voordeel. Als sprake is van tegengestelde belangen, dan vraagt dit aandacht voor het bijvoorbeeld scheiden van rollen en functies.

In de gesprekken werd ook gesproken over transparantie in de rolinvulling van de omgevingsdienst en de daarop volgende besluitvorming door de bestuurder. In de gesprekken werd regelmatig de vergelijking gemaakt met de Rijksinspecties. Voor de Rijksinspecties is de afgelopen jaren gewerkt aan een meer onafhankelijke positionering. Vijf jaar geleden zijn er aanwijzingen inzake de Rijksinspecties opgesteld om de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties te borgen. Zie hierover bijvoorbeeld artikelen op ToeZine¹.

Illustratie urgentie

Onafhankelijkheid en transparantie zijn (blijvend) van belang voor een toekomstbestendige taakuitvoering. Hierin zijn niet alle zaken altijd even duidelijk. Issues die bijvoorbeeld spelen: in welke mate is een omgevingsdienst zelfstandig gemandateerd? Welk bevoegd gezag is verantwoordelijk? En hoe wordt dit ingevuld als de impact meer regionaal, nationaal of internationaal is? Hoe borgen we bestuurlijke zwaarte/continuïteit bij wisseling van bevoegd gezag, door verhuizing, verplaatsing of wijziging status? Welke (verzoek)taken kunnen we überhaupt bij een omgevingsdienst beleggen - om te voorkomen dat de onafhankelijke taak-uitvoering onder druk komt te staan? Wat wordt de impact van de Omgevingswet voor het omgaan met dit thema? Welke betekenis krijgen de uitkomsten van de 'Commissie Van Aartsen'?

Mogelijke oplossingsrichtingen

Er zijn meerdere oplossingsrichtingen denkbaar in vergelijking tot de wijze waarop dit bij de Rijksinspecties is aangepakt. Een aantal bestuurders heeft echter ook aangegeven dat de omgevingsdienst een verlengstuk is van het lokaal bevoegd gezag. Hoezo dan meer op afstand plaatsen en verder onafhankelijk maken? De nadruk zou dan meer moeten liggen op transparantie (op onderdelen) in rol, in het proces en in de besluitvorming. De DCMR werkt samen met haar opdrachtgevers aan een transparant besluitvormingsproces (op welke wijze en voor welke onderwerpen). Dit kan een mooi voorbeeld worden voor meerdere regio's binnen Zuid-Holland. Tot slot is de rol van de provincie zelf een aandachtspunt in de omgevingsdiensten. De provincie is mede-eigenaar en opdrachtgever van alle OD's en heeft tegelijkertijd een IBT-rol voor het stelsel. Deelnemers aan de groepsessie met bestuurders onderschrijven het belang om dit thema als bestuurders gezamenlijk op te pakken.

¹ <https://www.toezine.nl/artikel/400/rijksinspecties-met-rechte-ruggen-maak-ze-onafhankelijker-maar-niet-te/>

5. Een sterke(re) bestuurlijke samenwerking

De regionale bestuurlijke samenwerking is vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling. Hiermee ontstaat altijd een zoektocht naar een optimum tussen een goede taakuitvoering en democratische legitimiteit. Het is voortdurend werken aan een goed evenwicht tussen het voelen van bestuurlijk eigenaarschap en professionele afstand tussen bestuur en organisatie. Partners in de samenwerking, zoals GGD, brandweer, veiligheidsregio's etc. zijn veelal anders georganiseerd en hebben andere wettelijke kaders en andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit heeft tot gevolg dat, als het spannend wordt, het lastig is om dit bestuurlijk te managen.

De samenwerkingsomgeving kun je als complex typeren en het maken van beslissingen, zeker over onderwerpen die meerdere organisaties en meerdere verantwoordelijkheden raken, is lastig en verloopt vaak moeizaam.

Illustratie urgentie

Een sprekend voorbeeld van de noodzaak van een sterke bestuurlijke samenwerking, is het voorbeeld van het verbod op het ontgassen van binnenvaartschepen. Er is een verbod op het ontgassen. In de praktijk blijkt het echter lastig om dit verbod te handhaven doordat verantwoordelijkheden en bevoegdheden en instrumenten zijn verdeeld. Het risico is dat er door deze onduidelijkheid niet wordt opgetreden terwijl dit wel wordt verlangd. In deze situaties is een goed bestuurlijk contact en de wil om samen te werken en te zoeken naar een oplossing binnen ieders mogelijkheden van belang.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Er kan aan een aantal oplossingsrichtingen worden gedacht:

- Tussen de opdrachtgevers van de OD's helpt het om over de grenzen van de regio's afspraken te maken, een bestuurlijke opdracht te formuleren voor ontwikkeling op de urgente thema's in de toekomstbestendige taakuitvoering
- Op basis van situaties contact leggen tussen de bestuurders van de verschillende organisaties en bestuurlijke wil organiseren. Bij het voorbeeld van het ontgassen van de binnenvaartschepen is dit ook gelukt. Juist door te kijken naar de bevoegdheden en instrumenten bij een andere organisatie die hierbij helpen.



4. Conclusies op basis van de verkenning

Beantwoording van de hoofdvraag en de onderzoeksvragen

De gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de energietransitie en verdergaande digitalisering, zijn velerlei. De huidige OD's functioneren goed, hebben de basis op orde en hebben tevreden eigenaren en opdrachtgevers. Dat is een belangrijk vertrekpunt. De maatschappelijke ontwikkelingen zorgen echter voor een aanvullende behoefte aan kennis en ervaring in de uitvoering, bijvoorbeeld op procestechnologie, datamanagement en project-, programma-, en procesmanagement. Ook zullen de ontwikkelingen nog meer nadruk leggen op een goede informatiehuishouding en data-uitwisseling in de keten. De financiële druk wordt gevoeld en zal in de toekomst, mede als gevolg van de coronacrisis, naar verwachting toenemen. Het oppakken van de benodigde ontwikkeling voor de toekomstbestendige taakuitvoering vraagt om mogelijk andere financieringsmethodieken en meer samenwerking op het gebied van kennisuitwisseling, behoud en werving van personeel, en budgetten.

De nabijheid van de omgevingsdienst in deze veranderende wereld wordt nog belangrijker om goede integrale afwegingen te maken. Tegelijkertijd is het nodig om bepaalde expertisegebieden over organisatiegrenzen heen te organiseren. Een veranderende rol naar meer advisering aan de voorkant bij beleidsontwikkeling en het bedienen van meerdere opdrachtgevers, kan druk gaan geven op een zuivere rolverdeling en taakuitvoering. Het is van belang dat transparantie in rollen en besluitvorming goed wordt georganiseerd. Dit wordt op dit moment uitgewerkt bij DCMR. Een sterke bestuurlijke samenwerking is nodig om in het complexe bestuurlijke landschap dat is ontstaan gezamenlijk te zorgen voor eenduidige opdrachtverstrekking voor het uitvoeren en het bereiken van de doelen. Kortom: het onderwerp toekomstbestendige taakuitvoering VTH is urgent.

In dit rapport hebben we per thema de urgentie aangegeven om met de toekomstbestendige taakuitvoering aan de slag te gaan en aan welke oplossingsrichtingen kan worden gedacht. In een sessie met de directeurs van de OD's en in een sessie met bestuurders zijn de urgente thema's gedeeld. Naar aanleiding van deze sessies trekken wij de volgende

aanvullende conclusies:

1. De thema's worden herkend: de deelnemers herkennen de thema's en geven aan dat dit ook de opgaven zijn voor de toekomstbestendige taakuitvoering
2. De ambitie wordt gedeeld: alle deelnemers geven aan dat er voor een toekomstbestendige taakuitvoering OD's nodig zijn met autoriteit, gebaseerd op actuele kennis
3. De volgende thema's hebben prioriteit: de deelnemers geven prioriteit aan het behoud en ontwikkelen van kennis en vaardigheden, het gezamenlijk werven van medewerkers, verdere digitalisering, en het versterken van de informatiepositie
4. Verschillend gevoel bij urgentie/noodzaak: er is bestuurlijke bereidheid om op de prioritaire thema's tot een gezamenlijke aanpak te komen. Wel zien we een verschil in het gevoel van urgentie/noodzaak. Sommigen zien nog geen grote problemen, anderen zien 'haarscheurtjes' en weer anderen ervaren nu al een grote urgentie
5. Nog concreter benoemen van de problemen en daarmee aan de slag: de crux voor de aanpak zit in het nog concreter benoemen van de urgentie (gepoogd in dit document met de illustratie per thema) en het op onderdelen met elkaar aan de slag te gaan. Maak het niet groots en onoverzichtelijk, maar klein en doelmatig.

5. Advies voor het vervolg

In het advies voor het vervolg maken we onderscheid in de thema's. De eerste drie thema's lenen zich meer voor een aanpak, de laatste twee thema's lenen zich meer voor verdieping.

De eerste drie thema's: *Kennis is key: behouden en ontwikkelen van kennis en vaardigheden, betere samenwerking in de keten (met data/informatie) en robuustere financiering*, vragen een aanpak met bestuurlijke agendasetting en concrete stappen in de uitvoering. Bij een aantal bestuurders werd een bestuurlijke noodzaak gevoeld om met deze thema's die de meesten als urgent ervaren, aan de slag te gaan.

Om hier vervolg aan te geven zijn verschillende perspectieven mogelijk:

- (1) focus op versterking toekomstbestendige taakuitvoering van gemeentelijke en provinciale taken of
- (2) focus op versterking toekomstbestendige taakuitvoering van de provinciale taken.

Binnen deze perspectieven is variatie mogelijk door bijvoorbeeld met een aantal koplopers / provinciale taken te starten. De te volgen aanpak is afhankelijk van de doelstellingen die de provincie als opdrachtgever van deze verkenning wil bereiken. Doelstellingen die meewegen in de te volgen aanpak hebben betrekking op het maatschappelijk effect provinciebreed, de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken en de toekomstbestendigheid van de taakuitvoering. De perspectieven hebben ieder andere organisatorische en financiële consequenties. Daarnaast is bestuurlijk draagvlak voor de te volgen aanpak van groot belang. Wij adviseren de provincie om deze twee perspectieven te beoordelen in het licht van wat nodig is voor het realiseren van de grote provinciale ruimtelijk-economische opgaven zoals woningbouw, bereikbaarheid, energietransitie en leefomgevingskwaliteit.

Ons advies is om vervolgens, na een ronde langs de AB's en de DB's over de uitkomst van de verkenning, een proces van meer intensieve samenwerking tussen de omgevingsdiensten verder vorm te geven. Ons advies is gebaseerd op onze ervaringen in het proces van deze verkenning, zoals het centraal stellen van de inhoudelijke uitdagingen en de betrokkenheid van bestuurders. Wij adviseren om dit proces van samenwerking verder uit te werken door een gedragen bestuurlijk team te vormen. Dit team formuleert een opdracht voor de ontwikkelopgave in het bereiken van een toekomstbestendige taakuitvoering van VTH. Onderdeel hiervan is ook hoe dit wordt gefinancierd en hoe dit organisatorisch wordt ondersteund. Voor de uitvoering van de opdracht zijn de directeurs van de omgevingsdiensten verantwoordelijk, onder bestuurlijke regie. Hun dialoog is hierbij essentieel.

De twee andere thema's vragen meer verdieping en een open gesprek: *nabijheid en transparantie en een sterke(re) bestuurlijke samenwerking*. Dit zijn thema's die ook periodiek in een AB van een omgevingsdienst (of omgevingsdiensten gezamenlijk) terug kunnen komen als een 'benen-op-tafelmoment'. Vragen die hierin centraal staan zijn bijvoorbeeld: hoe werken we samen? Hoe zorgen we voor nabijheid maar ook voor onafhankelijkheid en transparantie? Wat kunnen we hierin van elkaar leren en ook van elders?



Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht betrokkenen

Geïnterviewden

Liesbeth van Tongeren, wethouder Den Haag
Rik van der Linden, wethouder Dordrecht
Piet van Leenen, wethouder Hoeksche Waard
Arno Bonte, wethouder Rotterdam
Bart Bickers, wethouder Vlaardingen
Thierry van Vugt, wethouder Gouda
Bas Meijs, directeur RO Gouda
Christiaan van der Kamp, burgemeester Bodegraven-Reeuwijk
Yvonne Peters, wethouder Kaag en Braassem
Gerard Duijndam, raadslid en voormalig wethouder Noordwijk
Robin Paalvast, wethouder Zoetermeer
Frank van Kuppeveld, wethouder Pijnacker-Nootdorp
Ronald Visser, directeur OD Zuid-Holland Zuid
Rosita Thé, directeur DCMR
André Mutter, directeur OD Midden-Holland
Marlies Krul, directeur OD West-Holland
Leo Klaassen, directeur OD Haaglanden
Adri Bom, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Jeanette Baljeu, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Ger de Reus, provincie Zuid-Holland
Yde Hamstra, provincie Zuid-Holland
Jan Roest, provincie Zuid-Holland
Joost Damen, provincie Zuid-Holland
Nicole Dierdorp, provincie Zuid-Holland
Anton Biemans, provincie Zuid-Holland
Roald Lapperre, DG Milieu en Internationaal, ministerie van IenW
Pieter Jan van Zanten, voorzitter Omgevingsdienst NL
Rob de Rijck, landelijk milieuofficier OM
Jan van den Bos, IG ILT

Deelnemers groepssessie directeuren

Ronald Visser, directeur OD Zuid-Holland Zuid
Rosita Thé, directeur DCMR
André Mutter, directeur OD Midden-Holland
Marlies Krul, directeur OD West-Holland
Leo Klaassen, directeur OD Haaglanden

Ger de Reus, provincie Zuid-Holland
Adri Bom, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Erwin van Etten, provincie Zuid-Holland
Maarten de Hoog

Deelnemers groepssessie bestuurders

Adri Bom, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
Rik van der Linden, wethouder Dordrecht
Arno Bonte, wethouder Rotterdam
Bart Bickers, wethouder Vlaardingen
Thierry van Vugt, wethouder Gouda
Bas Meijs, directeur RO Gouda
Christiaan van der Kamp, burgemeester Bodegraven-Reeuwijk
Yvonne Peters, wethouder Kaag en Braassem
Robin Paalvast, wethouder Zoetermeer
Frank van Kuppeveld, wethouder Pijnacker-Nootdorp
Rob de Rijck, landelijk milieuofficier OM
Judith Elsinghorst, directeur Omgevingsveiligheid en Milieuresico's ministerie van IenW

Ger de Reus, provincie Zuid-Holland
Erwin van Etten, provincie Zuid-Holland
Maarten de Hoog

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.