

Eindrapportage

Collegiale Toets Omgevingsdiensten 2018

De probleemanalyses zijn grotendeels op orde, maar verdieping op analyse van naleefgedrag is nodig. De uitdaging van outcome gericht werken is nog groot. Nabijheid en vertrouwen is voor sommige diensten nog steeds een aandachtspunt. Hoewel verbetering zichtbaar is, is meer actie op landelijk niveau wellicht gewenst.

Nog definitief vast te stellen door het directeurenoverleg.

Versie 16 november 2018

Inhoud

1. Algemene conclusies
2. Introductie en doelstelling
3. Ambitie Omgevingsdienst NI; het begint bij onszelf
4. Werkwijze en lessen uit het proces
5. Inhoudelijke resultaten van de toets
6. Overige leerzame bevindingen, best practises

Bijlage: De Stuurgroep

CONCEPT

Algemene conclusies

1. Het beeld van de Collegiale Toets is positief. Zowel betreffende het proces, de deelnemers zijn enthousiast, als het resultaat, de meeste diensten voldoen of zullen op korte termijn aan de kwaliteitscriteria omtrent Probleemanalyse voor toezicht voldoen, hoewel dit nog wel de nodige inspanningen zal vergen.
2. Er zijn veel ideeën uitgewisseld en er is warme inspiratie opgedaan. Het is zo leerzaam om bij elkaar in de keuken te kijken!
3. Maar ... het beeld was soms ook onthutsend. Wat we al wisten is bevestigd. Zowel op het terrein van de kwaliteitscriteria omtrent de Probleemanalyse als het thema Nabijheid bestaat er in veel gevallen nog een aanzienlijk verschil tussen de diensten die al wat langer bestaan en de 'nieuwe' diensten. Bij die nieuwe diensten is er een nog groter verschil in ambtelijk en bestuurlijk draagvlak bij de deelnemers.

De diensten die met een nog broos bestuurlijk draagvlak zijn opgericht hebben veel last (gehad) van de stiefmoederlijke houding van hun opdrachtgevers. De aandacht ging meer uit naar het blussen van brandjes, dan aan het gestructureerd werken aan professionalisering. Bij al deze diensten komt hier zo langzamerhand wel verandering in.

4. Verreweg de meeste diensten voldoen in grote mate wel aan de eisen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor). Bij enkele diensten ontbreekt de Probleemanalyse echter nog helemaal, ook bij de opdrachtgevende gemeenten. Maar ook bij de meeste diensten die wel voldoen is men aan de meest uitdagende onderdelen als de analyse van niet-naleving en de implementatie van de LHS nog onvoldoende toegekomen.

Hierin zijn er enkele koplopers, inderdaad meestal de al langer bestaande diensten. Het lukt de andere diensten maar moeilijk hier snel op aan te haken. Maar verbeteringen zijn in elke dienst wel in gang gezet. Elke omgevingsdienst kan en wil meer sturen op resultaat in de buitenwereld in plaats van bijvoorbeeld aantallen controles. Ze willen rapporteren in termen van outcome. Hoe word je als omgevingsdienst een data-genererende en interpreterende organisatie?

5. De probleemanalyse voor vergunningverlening ontbreekt bij vrijwel alle diensten. De BRZO diensten werken echter aan goede voorbeelden die ook voor de anders OD's bruikbaar zijn.

6. Het gebrek aan analyse heeft veelal ook gevolgen voor nabijheid. Als er geen goede probleemanalyse is en een meer diepgaande inzicht in oorzaken van niet naleving, kun je geen bestuurlijk aansprekende doelen stellen, dan wel resultaten terugkoppelen. Het goede gesprek met het bestuur, en zo mogelijk met de Raad, kun je als omgevingsdienst dan niet voeren.
7. Zonder vertrouwen kun je niet functioneren. Maar je krijgt het vertrouwen alleen als je goed functioneert. Deze patstelling kunnen we alleen doorbreken door te professionaliseren in alle fases van de Big Eight. Een goede probleemanalyse is daarbij het beste begin.
8. In veel regio's wordt nog teveel gesproken in termen van opdrachtgever en eigenaar. De relatie tussen gemeente, provincie en omgevingsdienst of RUD wordt bepaald door de gemeenschappelijke regeling. Een dienst heeft partners of deelnemers; dat zijn veel passender termen, die beter de essentie verbeelden dat samen een klus te klaren is.
9. Toch zijn er vooral ook veel mooie voorbeelden van samenwerking en nabijheid. Daarbij zou je kunnen stellen dat sommige net opgerichte diensten, met nog steeds – deels - werkplekken bij de deelnemers, soms zelfs voor de directeur, juist voorop lopen. Of op zijn minst gelijk met de al langer bestaande diensten die zich al goed hebben weten in te vechten in het bestuurlijk proces.

Introductie en doelstelling

In 2016 en 2017 zijn de eerste stappen gezet in de uitvoering van de Collegiale Toets tussen omgevingsdiensten. Het directeurenoverleg (ALV) van Omgevingsdienst NL (OD NL) heeft besloten hieraan in 2018 een vervolg te geven.

Het doel van de Collegiale Toets is omgevingsdiensten, gemeenten en provincies te helpen bij het borgen van de kwaliteit met een streven naar voortdurende verbetering. De eisen zoals vastgelegd in de BOR en MOR zijn uitgangspunt, waarbij we een stap verder gaan door ook best practises uit te wisselen. Voor 2018 zijn probleemanalyse en nabijheid opdrachtgever als centraal thema gekozen.

De Collegiale Toets is een instrument waarbij collega's elkaar toetsen, kennis uitwisselen en leren van elkaar. Het is geen bezoek van een inspectie of een certificerende instelling. Het gaat erom op een positieve en stimulerende wijze de kwaliteit van de uitvoering van de organisaties een impuls te geven. De toets kan een aanvulling zijn op het interne kwaliteitssysteem.

We werken naast het centrale thema met vrije thema's. Dit kan een verdieping zijn van het eerste thema, of andere onderwerpen waar een omgevingsdienst behoefte aan heeft of graag wil delen. De dag is steeds afgerond met een terugkoppeling van de bevindingen en de ervaringen. Ook is er een rapportage opgesteld en aan de dienst gestuurd. Een en ander in volledige vertrouwelijkheid.

In negen groepen van drie diensten is telkens een RUD of omgevingsdienst bezocht door twee collega-diensten. De indeling was als volgt:

Poule A

OD Achterhoek
RUD Utrecht
OD Brabant-Noord

Poule D

NZKG
OFGV
West-Holland

Poule G

Zeeland
Haaglanden
Midden- en West-Brabant

Poule B

IJsselland
OD Noord Veluwe
Groningen

Poule E

Regio Nijmegen
De Vallei
Midden-Holland

Poule H

Zuid-Holland-Zuid
Regio Arnhem
Limburg Zuid

Poule C

IJmond
Friesland
Noord-Holland Noord

Poule F

Zuidoost Brabant
Limburg Noord
DCMR

Poule I

Regio Utrecht
Veluwe IJssel
Drenthe

Ambitie Omgevingsdienst NL; het begint bij onszelf

Op basis van de bevindingen van deze toets kunnen we voor Omgevingsdienst NL de volgende ambitie met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken formuleren.

Omgevingsdiensten zijn opgericht om een kwaliteitsslag te maken in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Inzicht in risico's en oorzaken van niet-naleving zijn daar een belangrijk onderdeel van. Daarmee begint de kwaliteit van VTH.

Resultaten van toezicht gaan we beter weergegeven dan alleen in aantallen uitgevoerde controles. We willen met ons bestuur een goed gesprek over de risico's die al dan niet zijn afgenomen. Zo kunnen we de cyclus van de Big Eight sluitend maken. Daarvoor is een diepere analyse nodig van oorzaken van niet naleving. Per type overtreding en wellicht zelfs per type overtreder.

Vrijwel alle diensten zijn nu al actief om de probleemanalyse en de daarop gebaseerde programmatische aanpak te verbeteren. Onder de noemer van programmatisch werken en de branchegerichte aanpak is dit als prioritair thema door het Vakberaad VTH van OD NL omarmd. Diensten wisselen al ervaringen uit en delen best practises. Maar ... misschien moeten we gezamenlijk hierin een keer steviger doorpakken en flink op durven investeren.

We zien dat diensten met een broos bestuurlijk draagvlak last hebben van gebrek aan ambitie in deze van ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers. Hoewel we erkennen dat er nu eenmaal verschillen zijn in snelheid, ontstaan er zo landelijk grote verschillen; een ongewenste situatie.

Het totale stelsel, de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het algemeen in Nederland, heeft hieronder te lijden. Elke dienst moet zich goed kunnen ontwikkelen binnen een stelsel met een breed draagvlak dat hulp biedt aan iedere dienst. Alle diensten hebben een eigen verantwoordelijkheid, ook voor het gehele stelsel. OD NL zou hierin een steviger rol kunnen pakken; deze Collegiale Toets helpt hierin al. Maar ook andere partijen moeten wellicht in actie komen.

ICT kan een vervelende en hardnekkige remmer zijn in de ontwikkeling. Terwijl we juist merken dat beschikbaarheid van data steeds belangrijker wordt. Waarom proberen we niet gezamenlijk hier een grote slag in te slaan? Enkele diensten in Nederland zijn al goed op weg. Durf in te zien dat zij een stap verder zijn en laten we er samen ons voordeel mee doen.

Volgend jaar gaan we dit nuttige instrument continueren. En dan doen natuurlijk alle 29 diensten mee.

Werkwijze en lessen uit het proces

Kennisnet en voorbereiding

Op Kennisnet zijn in overleg met de stuurgroep de diverse documenten beschikbaar gesteld. Zie <https://www.omgevingsdienst.nl/Organisatie/collegiale+toets/default.aspx> Daarnaast is er een lijst met contactpersonen gemaakt en is de indeling en planning per poule weergegeven. Ter voorbereiding zijn in december 2017 en januari 2018 in Utrecht twee bijeenkomsten georganiseerd, waarbij uitleg is gegeven over de doelstelling, opzet en werkwijze van de toets.

Verslaglegging

De verslagen zijn het ingevulde format van het vragenformulier. Grotendeels komt de wijze van beantwoording overeen; deels is er verschil vanwege een andere interpretatie van de gestelde vragen en de diepgang van het gesprek, hetgeen nooit helemaal te voorkomen is.

Enkele diensten hebben extra ondersteuning gevraagd bij de rapportage. Bovenop het ingevulde vragenformulier is dan gewerkt met een journalistiek verslag in Word en dan wel in de vorm van PowerPoint met zowel tekst als afbeeldingen die de conclusies ondersteunden. Deze verslagen konden gebruikt worden in de communicatie met het bestuur en deels in dit eindverslag.

Planning soms lastig

Voor de meeste diensten was het niet gemakkelijk om een datum te prikken en mensen vrij te maken voor de toets. Aanvankelijk was het de bedoeling om nog voor de zomervakanties alle toetsen uitgevoerd te hebben, maar dat bleek niet haalbaar. De diensten met ervaring dan wel betrokkenheid via de strategische werkgroep van het Vakberaad waren in het plannen het meest voortvarend. Een duidelijke boodschap via het Vakberaad en het directeurenoverleg van OD NL heeft geholpen om (bijna) alle OD's en RUD's mee te krijgen. Het is een compliment voor OD NL dat het gelukt is om bij 27 van de 29 diensten een toets uit te voeren.

Samenwerking POKB

In het beleidsveld Bodem wordt al langer gewerkt met 'visitaties'. Diensten die hiermee ervaring hebben opgedaan – ODH, Zeeland en OMWB – hebben de visitatie voor Bodem en

de Collegiale Toets gecombineerd. Het voordeel van deze werkwijze is dat tijd kon worden bespaard. Het nadeel is dat minder aandacht kon worden gegeven aan de centrale thema's, in dit geval Probleemanalyse en Nabijheid opdrachtgever.

Deze diensten werken al aan systematische kwaliteitszorg en zijn soms zelfs al gecertificeerd. De gestructureerde wijze van werken aan kwaliteitsverbetering (Six Sigma, 'lean management') bleek interessant. Tegelijkertijd bleek dat deze medewerkers vaak veel wisten van bodem maar minder van de probleemanalyse bij toezicht en handhaving in het algemeen. Dan ontbreekt de diepgang in de discussie.

Het belang van bouw

Deze Collegiale Toets was vooral gericht op het milieudeel. Dat was logisch omdat de meeste diensten bouw niet in hun takenpakket hebben. Toch is de bouwtaak voor een aanzienlijk aantal diensten wel degelijk groot belang. De kwaliteitseisen uit de Bor gelden ook voor de bouwtaak. Daarom is het voor het komende jaar interessant om te bezien in hoeverre het bouwdeel meer aandacht kan krijgen.

Diverse vrije thema's

Behalve Probleemanalyse en Nabijheid opdrachtgever kon elke dienst zelf aangeven welke andere thema's ze wilden bespreken. Hieronder een niet uitputtend overzicht van thema's die aan de orde zijn gekomen.

- Bouwtoezicht
- Bodem en POKB
- Samenwerking Veiligheidsregio
- Opleiding
- Juniorenopleiding
- Werving en selectie
- ICT
- Voorbereiding Omgevingswet
- Verdere verdieping in probleemanalyse
- Branchegericht werken
- Strafrecht en LHS
- Verdieping nabijheid opdrachtgever
- Toezicht zwemwaterkwaliteit
- Digitalisering (DSO)

Goed rapportage format gevonden

Na het vaststellen van een goede vragenlijst was het even zoeken naar een goed format voor de rapportage. Na de eerste ervaringen is met de stuurgroep een goed model gevonden om te rapporteren. Meest relevant en interessant voor deelnemers waren de overall bevindingen, die vooral gingen over nabijheid en vertrouwen van opdrachtgevers.

Discipline audit en rapportage

Via de stuurgroep is ondersteuning geboden bij de toetsen. Daarbij is er gestuurd op het aanwijzen van een rapporteur en bijhouden van aantekeningen middels het format. Het is een auditvaardigheid die moet worden ontwikkeld; de combinatie van de juiste vragen stellen, doorvragen én goed opschrijven. Maar ook gewoonweg een kwestie van discipline en, vooral ook, ervaring.

Het duurde soms te lang voordat de rapportages waren afgerond. Bij de laatste toetsen met begeleiding vanuit de stuurgroep werd een eenvoudig en effectieve werkwijze toegepast. Laat het format zien via de beamer op het scherm en vul gezamenlijk in, dan wel pas het al grotendeels ingevulde rapport samen aan. Het rapport is dan gelijk klaar.

De behoefte om kennis en ervaring uit te wisselen bleek elke keer weer enorm. Daarbij werd soms de lijn van de vragenlijst uit het oog verloren. Er ontstaat dan ook wel discussie over nut en noodzaak van de vragenlijst gefocust op het centrale thema. Men heeft ook behoefte aan vrijheid om door te praten over de onderwerpen die spontaan tijdens de gesprekken naar voren komen.

Diepgang gesprek over centrale thema verschilt

De kennis en ervaring van de deelnemers over de probleemanalyse was verschillend. Hierdoor ging de discussie over bijvoorbeeld analyse van naleefgedrag en T-11 de ene keer wat dieper dan de andere keer. Het thema Nabijheid opdrachtgever leverde van nature meer energie en aandacht op.

Sommige diensten hebben voor deze toets een medewerker kwaliteit ingezet, andere diensten zetten een teamleider of een afdelingshoofd VTH. Sommige diensten kwamen op bezoek met een medewerker, andere diensten zetten meerdere personen in met eigen specifieke expertise op de gekozen vrije thema's. Er was altijd een goede betrokkenheid vanuit het hoogste management, vaak de directeur zelf.

Strategisch interessante hoofdconclusies

Zoals gezegd leidden vooral de overall bevindingen tot goede en leerzame inzichten. Een mooie balans tussen complimenten en verbeterpunten is dan de uitdaging. Mooi om te zien hoe de bezoekers oprechte, positieve feedback kunnen uitdelen, maar ook kritisch kunnen zijn. De inzichten over nabijheid, opdrachtgeverschap in relatie tot het zijn van eigenaar en het winnen van vertrouwen lijken waardevol om het landelijk stelsel verder te brengen.

Het is goed als diensten de tijd nemen voor reflectie om met enige afstand het functioneren van hun eigen organisatie te bezien. De setting, met collega's van twee andere diensten die kritisch meekijken, maar ook begripvol zijn voor de complexe situatie waarin omgevingsdiensten en RUD's soms mee te maken hebben, is hiervoor ideaal.

Bezoekers zeer leergierig en bezochte organisaties tevreden

Alle deelnemers zijn erg positief over de werkwijze. Het blijkt echt leuk om bij elkaar in de keuken te kijken. Het schept een positieve sfeer om met enige afstand elkaars organisatie te beschouwen. Vooral voor organisaties die te maken hebben met kritische, veelal ambtelijke opdrachtgevers, is het erg welkom om ook eens te horen dat problemen bij alle diensten spelen en het op veel terreinen eigenlijk best goed gaat. Dat heb jezelf vaak niet meer door.

Contacten zijn waardevol

Soms is alleen al het elkaar keren kennen van waarde. Ook al liggen de gekozen diensten niet ver van elkaar, het is prettig om elkaar beter te leren kennen middels het gestructureerd uitvragen van het functioneren van elkaars organisatie. Het is weer makkelijker om daarna contact op te nemen om bijvoorbeeld documenten uit te wisselen of in projecten samen te gaan werken.

Strategisch waardevol project voor OD NL

Het doel van OD NL is om door samenwerking van omgevingsdiensten en RUD's elkaars taakuitvoering te verbeteren en daarmee het totale stelsel. Diensten kunnen veel over en weer leren, informatie uitwisselen en elkaar sterker maken. We zijn als gezamenlijke diensten binnen OD NL met deze structurele aanpak van de Collegiale Toets aantoonbaar bezig met kwaliteitsverbetering.

Versterken positie OD's

Het is bekend dat de ene dienst het lastiger heeft dan de andere. Deze Collegiale Toets biedt inzichten hoe RUD's en OD's hun positie kunnen verbeteren. Het kan helpen om hier ook een landelijk signaal over af te geven.

CONCEPT

Inhoudelijke resultaten van de toets

Hieronder volgen de inhoudelijke resultaten van de Collegiale Toets; hoe scoren de omgevingsdiensten op de gestelde eisen uit het Besluit omgevingsrecht? Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan bod.

Deel A: De probleemanalyse

- Is er een probleemanalyse voor toezicht en handhaving?
- Is er een probleemanalyse voor vergunningverlening?
- Is de probleemanalyse bestuurlijk vastgesteld?
- Geldt de analyse alleen voor milieu of is hij breder?

- Is in de analyse voor toezicht en handhaving meegenomen:
 - de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
 - de kansen op overtredingen;
 - klachten en signalen;
 - landelijke prioriteiten.

- Is in de analyse voor vergunningverlening meegenomen:
 - aantal te verwachten aanvragen / meldingen;
 - aard en complexiteit van de aanvraag;
 - actualiteit van de vigerende vergunningen;
 - benodigde capaciteit (met in acht name van de kritieke massa criteria).

- Hoe vaak wordt de probleemanalyse uitgevoerd?
- Op welke manier worden de resultaten van de voorafgaande periode gebruikt in de probleemanalyse?

Deel B: Rol opdrachtgever / eigenaar

- Hoe is de opdrachtgever betrokken bij het opstellen van de probleemanalyse? Hoe is de omgevingsdienst betrokken? (als de opdrachtgever de analyse zelf heeft gemaakt)
- Op welke manier zijn de resultaten van de probleemanalyse vertaald in het uitvoeringsprogramma?
- Hoe vaak is er overleg met de opdrachtgever(s) over de probleemanalyse?
- Op welke manier wordt de gemeenteraad / provinciale staten betrokken?
- Worden de behaalde resultaten besproken?

Deel C: overige aspecten die van invloed zijn op de probleemanalyse

- Zijn er concrete voorbeelden van naleefproblemen en projecten?
- Is er een analyse van het naleefgedrag? Op welke wijze is dit vormgegeven?
- Is er een analyse (T11) van de oorzaken van niet-naleving?
- Is er een analyse van het naleefgedrag per branche? (ook aangeven welke branche-indeling is gehanteerd: VNG, SBI, kwaliteitscriteria)
- Wordt er een score bijgehouden van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder per overtreding, conform de Landelijke Handhavingsstrategie?

Deel D: Conclusies

- Voldoet de probleemanalyse aan de gestelde kwaliteitseisen van het Besluit omgevingsrecht zoals vastgelegd in artikel 7.2 lid 5?
- Voldoet de probleemanalyse aan de gestelde kwaliteitseisen uit de Ministeriële regeling omgevingsrecht zoals vastgelegd in artikel 10.3 lid 1?
- Voldoet de probleemanalyse aan de gestelde kwaliteitseisen van de kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo van 7 september 2012 zoals vastgelegd onder "1. rapportage en evaluatie" onderdeel 2 probleemanalyse?

Is er een probleemanalyse?

Ja, de meeste diensten werken op een of andere manier met een probleemanalyse. Echter, de verschillen zijn groot. Onderstaand geven we een zo goed mogelijk beeld.

Vaak is een probleemanalyse gemeenschappelijk ontwikkeld, maar vrijwel net zo vaak wordt gewerkt met de analyse van de gemeente of provincie zelf. De kwaliteit van de analyse verschilt per gemeente. Enkele diensten geven aan dat er bij de opdrachtgevende gemeente dermate weinig ontwikkeld is, dat je niet kunt spreken van een volwaardige probleemanalyse.

Het zal geen verrassing zijn dat de diensten die al langer bestaan de meeste structuur en diepgang in de analyse ontwikkeld hebben met al een behoorlijke kwaliteit van data.

Opvallend is dat veel gemeenten – en sommige diensten – eigenlijk werken met nagenoeg hetzelfde model en vaak dezelfde uitkomsten. Bij een dergelijke collegiale toets die we immers landelijk uitvoeren, blijkt nogmaals dat we allemaal hetzelfde doen en helaas veelvuldig hetzelfde wiel aan het uitvinden zijn. Er is vaak veel tijd gaan zitten in bijvoorbeeld de expertsessies. Hetgeen overigens altijd nuttig was om de betrokkenheid van toezichthouders en – vaak - ambtenaren bij gemeenten te garanderen.

De probleemanalyse voor vergunningverlening ontbreekt veelal

Bij geen enkele dienst is een apart document probleemanalyse vergunningverlening aangetroffen. Met name bij BRZO is een goed begin gemaakt met een analyse van de leeftijd van de vergunning en de actualiteit van de voorschriften.

De meeste diensten schatten op basis van ervaringscijfers uit voorgaande jaren wat de werkvoorraad voor het komende jaar zal zijn. Over het algemeen komen ze dan niet voor verrassingen te staan, omdat bijvoorbeeld expertise op gebied van agrarisch of afval ontbreekt.

De probleemanalyse is altijd bestuurlijk vastgesteld

Veelal maakt de analyse deel uit van een VTH beleidsstuk dat binnen het bestuur van de omgevingsdienst, maar meestal ook bij de provincie en gemeenten zelf is vastgesteld.

De analyse geldt vooral voor milieu

De meeste diensten hebben een probleemanalyse die alleen gericht is op het milieuspoor. Een aantal diensten doet ook taken op het gebied van bouwen en brandveiligheid. Hoewel meestal minder uitgebreid is ook voor die kleursporen een analyse uitgevoerd en worden deze taken uitgevoerd op basis van weloverwogen keuzes gebaseerd op risico's.

CONCEPT

De kwaliteit en diepgang van de probleemanalyse

Er is altijd aandacht voor de mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen

De kern van een probleemanalyse is inzicht in de effecten van niet-naleving; wat kan er gebeuren als regels niet worden nageleefd?

Voor elke handhavingsorganisatie is dit echter een enorme uitdaging. Want voor elk type bedrijf gelden er diverse regels. Voor een tankstation gebruiken we een landelijke checklist met 140 aandachtspunten op het gebied bodem, veiligheid, geluid en duurzaamheid. Het is aan ons als professionals om een goede inschatting te maken van wat er kan gebeuren als regels niet worden nageleefd. We moeten onze aandacht en energie besteden aan waar de risico's het grootst zijn. We kunnen niet alles controleren is een dooddoener, maar daarmee nog wel de waarheid.

De meeste diensten en gemeenten werken daarom met een expertinschatting van toezichthouders, die via workshops is verzameld. De keuzes die uiteindelijk worden gemaakt verschillen daarom landelijk niet heel veel van elkaar. Verderop zal wel blijken dat in diepgang en kwaliteit er wel aanzienlijke verschillen zijn. Hetgeen het interessant maakt om verder van elkaar te leren en zo verder te verbeteren.

Vaak is er nog gebrekkig inzicht in naleving

De meeste omgevingsdiensten hebben nog geen goed inzicht in naleving. De data om inzicht te krijgen in het naleefgedrag en daarmee risico's is veelal nog slecht georganiseerd. Deels komt dat omdat de data die is overgedragen vanuit de gemeenten van slechte kwaliteit was. Maar vooral omdat het gestructureerd verzamelen van data over naleving heel duidelijke afspraken vereist en veel discipline met de invoer van gegevens. En gebruiksvriendelijke ICT. Dit blijkt in de praktijk een weerbarstige opgave.

Vrijwel alle diensten zijn hiermee echter goed op weg. De opgezette structuren voldoen en vanuit het management is veel aandacht voor de implementatie. ICT ondersteuning is aanwezig op wordt opgebouwd. Hoewel er nog wel veel onzekerheid is of systemen wel zullen voldoen, omdat de ervaringen weerbarstig zijn. Er is geen landelijke overeenstemming over systemen waar men echt vertrouwen in heeft. Hoewel er een aantal diensten zijn die wel met succes en naar tevredenheid werken.

Klachten en signalen worden meestal wel meegenomen, niet altijd

Voor de meeste diensten is het logisch om klachten mee te nemen in de analyse. Maar vaak komt dit niet uitdrukkelijk terug. Bedrijven met veel – terecht – klachten moeten natuurlijk extra aandacht krijgen.

Landelijke prioriteiten niet altijd duidelijk

Het is voor de diensten logisch om landelijke prioriteiten mee te nemen, hoewel niet duidelijk is wat die prioriteiten dan precies zijn.

CONCEPT

Betrokkenheid opdrachtgever

Een sterk wisselend beeld

Er doen zich twee interessante situaties voor. Er zijn gemeenten die nog een belangrijke stem willen hebben in de keuze van de controles die worden uitgevoerd. Zij geven als het ware een lijst met te controleren bedrijven aan de 'uitvoeringsdienst'. Het probleem daarmee is dat de kennis van de achtergebleven ambtenaar bij deze gemeente steeds minder is geworden, dan wel grotendeels ontbreekt. Met de medewerkers is immers de kennis en ervaring overgaan naar de RUD of omgevingsdienst.

De andere situatie is dat de uitvoerende dienst de probleemanalyse uitvoert en op basis daarvan een uitvoeringsprogramma voorstelt. Ook dan is het de uitdaging om de ambtenaren van de gemeenten zo goed mogelijk te betrekken bij dit proces. Vaak gaat dat via een overleg met contactambtenaren van alle deelnemers. Het risico daarbij is dat de betrokkenheid steeds minder kan worden als het vertrouwen in de dienst toeneemt en men dit proces op steeds grotere afstand wil volgen.

De resultaten van de probleemanalyse worden doorgerekend naar een uitvoeringsprogramma

Er vindt een vertaling plaats middels kengetallen. Zeker bij de nieuwe diensten is hier discussie over de hoogte van de kengetallen, als er grote verschillen zijn tussen gemeenten. De meeste nieuwe OD's slagen erin in goed overleg deze aantallen gelijk te trekken binnen de regio.

Er is regelmatig overleg met opdrachtgevers over de (uitvoering) van de probleemanalyse

De meeste diensten hebben een periodiek overleg met de ambtelijke opdrachtgevers. Je ziet dat bij sommige diensten dit overleg ontbreekt omdat men graag afstand houdt. Bij al langer bestaande dienst

De meeste diensten zoeken actief het contact met de Gemeenteraad

De meeste omgevingsdiensten zoeken een manier om (nieuwe) raadsleden kennis te laten maken met het werk van de dienst.

Behaalde resultaten worden nog nauwelijks besproken

Resultaten van toezicht worden nog veelal weergegeven in aantallen uitgevoerde controles. Het lukt de meeste diensten nog niet goed om naleefgedrag structureel te meten. Het meten van naleving is dan ook complex.

Het is daarom ook lastig om het gesprek over behaalde resultaten goed te voeren. De discussie over aantallen heeft niet zoveel zin, terwijl die juist wel worden gevoerd als je daarover rapporteert. Wat je wil is een goed gesprek over de risico's die al dan niet zijn afgenomen. Daarvoor is een diepere analyse nodig per type overtreding en wellicht zelfs per type overtreder, zie verderop.

CONCEPT

Verdieping naleefgedrag

Groot aantal mooie voorbeelden van handhavingsprojecten

De meeste diensten hebben wel een prachtig voorbeeld van een project waarbij een heel goed inzicht is verkregen in de naleving en ook de oorzaken ervan. Door in te zoomen op een specifiek probleem - composthopen of branche, garagebedrijven of thema, energie bij schoolgebouwen - kan beter een analyse worden gemaakt. De bestuurlijke betrokkenheid is dan ook vaak groter.

Een analyse van het naleefgedrag is veelal niet aanwezig

De meeste diensten maken nog niet een gedegen analyse van het naleefgedrag om in het verleden de naleving nog niet structureel wordt gemeten. De diensten die al langer bestaan doen dit wel.

Vrijwel alle diensten meten het naleefgedrag nu wel. Pas in de toekomst kan dan ook het naleefgedrag worden geanalyseerd.

Vooraf een echte analyse van de oorzaak niet-naleving ontbreekt veelal

Een stap dieper nog is het analyseren van de oorzaak van niet-naleving. Dit is de echte professionele uitdaging van omgevingsdiensten. Verminderen van risico's betekent het verbeteren van naleving. Verbeteren van naleving kan eigenlijk alleen goed indien de oorzaken bekend zijn. Gaat het om nonchalance, gebrek aan kennis of gaat het om gecaluleerd gedrag? Op elke van deze oorzaken hoort een andere actie van de handhavingsorganisatie.

Een analyse per branche komt sporadisch voor

Veel diensten zijn voornemens om branchegericht te gaan werken en zitten in de opstartfase. Een aantal koplopers werkt al wel middels brancheprojecten en voert ook per branche de analyse uit, hetgeen een investering in tijd en menskracht vergt.

Scoren conform de LHS doen al enkelen, meeste diensten starten het op

De landelijke handhavingsstrategie vereist een passende reactie van de overheid op iedere type overtreding. Een en ander afhankelijk van de aard van de overtreding dan wel de beweegreden van de overtreder. Het doel is dat omgevingsdiensten dit gaan bijhouden in hun digitale systemen. Deze informatie levert tegelijkertijd een goed inzicht voor de analyse van de oorzaken van niet-naleving.

Nog niet alle diensten hebben deze werkwijze geïmplementeerd.

CONCEPT

Overige leerzame bevindingen

We hebben ontzettend veel verstandige dingen gehoord tijdens de 27 bezoeken die zijn uitgevoerd. We kunnen er hier maar een paar noemen. Uit elke toets halen we er een. We noemen geen namen, maar wellicht kun je die wel raden ...

1. Geen opdrachtgever, geen eigenaar maar partners

De voormalige bazen van de medewerkers van de dienst willen nog steeds de baas zijn van onze medewerkers. Ze gedragen zich (nog) niet als eigenaar of opdrachtgever. Over de inhoud van het werk is er nooit discussie, wel komt steeds de vraag aan de orde: *“Waarom doe je niet wat ik zeg?”* De term opdrachtgever wordt eigenlijk verkeerd gebruikt.

De accounthouders leggen zoveel vragen neer bij de dienst met de intentie om grip te kunnen blijven houden, dat gewoonweg extra capaciteit nodig is om al die vragen te kunnen beantwoorden. Hebben bestuurders echt behoefte hebben aan dat type gedetailleerde adviezen vanuit de ambtenaren?

Ook is de dienst helemaal geen eigendom zoals in het privaatrecht. Onze relatie wordt bepaald door de gemeenschappelijke regeling en de dienst heeft partners. Dat is een veel betere term.

2. Zonder vertrouwen kun je niet functioneren

Maar je krijgt het vertrouwen alleen als je goed functioneert.

Een proactieve houding, waarbij de dienst de gemeente waarschuwt dat er iets moet gebeuren of dat er nieuw beleid op komst is waarop de gemeente moet anticiperen, is in de relatie met de opdrachtgevers erg belangrijk en wordt alleen op waarde geschat als er voldoende vertrouwen is.

Het vertrouwen win je ook door als omgevingsdienst niet bij ieder woningbouwproject een stok in de spaken te steken van de gemeente vanwege milieu of leefomgeving. Al in een vroeg stadium meedenken om zaken mogelijk te maken is belangrijk. De ervaring is dat bij gemeenten waar de dienst van oudsher de advisering voor ruimtelijke ordening uitvoert, dat proces beter gaat dan bij gemeenten waar het toezicht meer op afstand zit.

De dienst waakt er overigens wel voor om overal een visie over te moeten schrijven. Zij wil wel begeleiden bij het schrijven van een visie voor een gemeente, maar een visie is bovenal een document van de gemeente zelf. Waar het om gaat, is dat er altijd sprake is van een

wederzijdse afhankelijkheid en daarin speelt vertrouwen een doorslaggevende rol voor het goed kunnen functioneren van de omgevingsdienst.

3. Een goede decentrale werkplek

Een belangrijke voorwaarde om nabijheid te creëren is een werkplek bij de deelnemers op de verschillende gemeentehuizen en het provinciehuis. Nabijheid betekent weten wat er speelt, extra vragen snel kunnen beantwoorden. Een plek aan de leestafel is dan niet genoeg.

De landelijke ervaring is dat na de vorming van een aparte dienst de houding totaal verandert. Uit het oog, uit het hart. De sfeer verandert ijskoud in 'wij-zij'. De daadwerkelijke beschikbaarheid van volwaardige werkplekken dichtbij de 'klant' heeft hier naar de mening van de toetsende organisaties aan bijgedragen.

Zoals een van de andere OD's het verwoorde: *"Eerst zaten we op kantoor, toen in de bibliotheek en nu in de kelder."* Deze situatie moet worden voorkomen.

4. Doorpakken naar outcome

Deze omgevingsdienst kan en wil meer sturen op resultaat in de buitenwereld in plaats van bijvoorbeeld aantallen controles. Ook zij worstelen met het rapporteren in termen van outcome. Hoe kom je als omgevingsdienst naar een data-genererende en interpreterende organisatie?

Het komt nogal eens voor dat gemeenten en provincie van een uitgeplaatste dienst plotseling gegevens gaat vragen die ze zelf eerder nooit in staat waren te leveren. Daarover moet je wel de discussie aan durven gaan. Niettemin sta je als OD wel voor die uitdaging om steeds meer op die wens in te gaan spelen.

De dienst maakt al langer gebruik van Digitale Checklisten. Daarmee kunnen controles en resultaten van controles in aantallen en soorten overtredingen inzichtelijk worden gemaakt op kaarten in Google Maps. Ook zijn bijvoorbeeld alle asbestverdachte daken in het gebied in beeld gebracht. Medewerkers in een reïntegratietraject konden daarin prima ondersteunen. Deze gegevens kunnen nu in beeld gebracht worden middels een GIS viewer. Zo speelde de dienst actief in op de wettelijke plicht om daken asbestvrij te maken in 2024.

Toch vindt de dienst, met veel andere diensten in Nederland, dat ze nog niet zo goed laten zien wat de maatschappelijke resultaten zijn.

Die stap naar outcome moeten we nu gaan maken.

5. Eis verantwoordelijkheid in de eigenaarsrol

In vergelijking met veel andere omgevingsdiensten in Nederland loopt deze dienst achter in haar ontwikkeling door een moeizame start en door onwillige opdrachtverleners. Daardoor ontstaat een strijd, verhardend de verhoudingen op bestuurlijk en uitvoerend niveau en is er onvoldoende wederzijds vertrouwen.

Zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau is het van groot belang de partners meer te binden aan de omgevingsdienst. Ze hebben een verantwoordelijkheid vanuit hun eigenaarsrol. Door het zichtbaar maken van resultaten en de meerwaarde van de omgevingsdienst aan te tonen is inmiddels een traject ingezet.

Al met al troffen de bezoekende omgevingsdiensten tijdens deze dag krachten aan van deze dienst die zich laten kenmerken door de woorden: enthousiast, gedreven, doorzettingsvermogen, stoer en open. Deze mensen heeft de dienst nodig.

Dan kan het eigenlijk niet meer fout gaan.

6. Van uitvoeringsdienst naar omgevingsdienst

Van oudsher is deze dienst een echte RUD, een uitvoeringsdienst zonder een beleidscomponent. Maar de inzet verandert; men ziet het nu ook wel in dat de RUD beter kan functioneren als je de aldaar aanwezige kennis en kunde beter benut.

7. Een cafetariamodel werkt niet meer

De dienst moet nog werken met vier verschillende pakketten, waarbij er ook nog verschillen zijn in mandaat of advies. Daarbij worden ook allerlei verschillende rapportages verlangd. Zo kun je als dienst niet efficiënt werken. Want we moeten voor alles ook goedkoop zijn.

Een professionele omgevingsdienst werkt effectief en efficiënt. De kosten zijn laag en de resultaten zijn hoog. Daar hebben we eenduidigheid voor nodig. Hetgeen niet wegneemt dat het soms nodig kan zijn om extra te rapporteren als dat een meerwaarde heeft.

8. De meerwaarde van adviestaken

Het advieswerk van deze dienst groeit. In tegenstelling tot de basis VTH-taken zijn adviestaken interessant omdat de omgevingsdienst daarmee makkelijker haar meerwaarde

kan tonen en zich beter kan profileren. Het wordt door de opdrachtgevers op prijs gesteld, de resultaten zijn meer zichtbaar dan bij de basistaken.

Die ene grote gemeente als grootste opdrachtgever en wordt door de andere gemeenten wel eens als dominant ervaren. Aan de andere kant wordt hierdoor wel een hoge kwaliteit mogelijk waarvan de kleinere gemeenten kunnen profiteren.

9. Een paradox: meer grip leidt tot minder kwaliteit

Bij deze dienst is het vertrouwen er op dit moment niet. Mede door een kritisch onderzoek van een extern bureau. Het gevolg is dat er scherper wordt gekeken naar wat de omgevingsdienst doet. Er worden dus meer gegevens opgevraagd en de dienst wordt nu vooral op behaalde aantallen afgerekend terwijl de kwaliteit van het werk goed is.

De mate waarin de opdrachtgevers de omgevingsdiensten willen kunnen controleren, bepaalt hoe uitgebreid en ingewikkeld de rapportages worden die het systeem moet leveren. Naarmate opdrachtgevers meer vertrouwen hebben in het werk van de OD's en naarmate meer taken worden uitbesteed zal de rapportage en verantwoording meer op hoofdlijnen - minder op aantallen - kunnen worden uitgevoerd.

Naarmate de professionalisering van de omgevingsdiensten toeneemt, en wordt erkend door de opdrachtgevers, zal rapporteren en verantwoorden minder een issue worden. We kunnen die 'verloren tijd' dan besteden aan meer kwaliteit.

10. Wij maken géén beleid, wij doen slechts voorstellen

De samenwerking tussen de dienst en de partners kenmerkt zich door nabijheid en korte lijnen. Dit heeft er ook mee te maken dat de dienst al zo lang bestaat. Ruim tien jaar geleden is er een nieuwe impuls gegeven aan de dienst, omdat de dienst hiervoor een dieptepunt meemaakte en het echt niet goed ging.

Twee uitdagingen staan steeds centraal:

- Hoe zorg je dat financiën niet de boventoon gaat voeren?
- Hoe betrek je de gemeenten daadwerkelijk bij de inhoud?

De dienst kent een aantal regionale werkgroepen. In deze ambtelijke werkgroepen zitten gemeentelijke en medewerkers van de omgevingsdienst die op een bepaald thema of vakgebied beleidsvoorstellen maken. Deze wijze van governance bepaalt of je zaken voor elkaar kunt krijgen. Het geheim is de nabijheid. Vanuit de dienst wordt steeds maar weer herhaald: *“Wij zijn uw afdeling op afstand geplaatst. Om meer kwaliteit te kunnen leveren en*

professioneel en innovatief te kunnen zijn.” Daarbij geldt steeds; wij maken geen beleid, wij doen slechts voorstellen voor beleid.

11. Die grote gemeente wil nog steeds niet; die hele kleine ook niet

We hebben hier te maken met een grote gemeenten die zegt dat ze het zelf ook wel kunnen. En dat is eigenlijk ook zo. Vanaf het begin staan zij erg kritisch ten opzicht van de omgevingsdienst. Zo krijg je een strijd over asbesttaken die eigenlijk naar de omgevingsdienst moeten. Dat gebeurt nu ook. Maar het kost wel veel managementaandacht die je liever in kwaliteitsverbetering zou willen stoppen.

Overigens geldt dit ook voor de kleinste gemeente. Hun taken vormen minder dan 1% van onze begroting en alleen de basistaken na veel discussie. Ze draaien langzamerhand wel bij, maar het is zonde van het belastinggeld dat het zo moet.

12. Is het moeilijk om bestuurders te betrekken?

Het lukt goed als kleine dienst om de bestuurders te betrekken bij de meer beleidsmatige keuzes. Dit creëert niet alleen draagvlak, maar ook bewustwording. Bijvoorbeeld een bijeenkomst over de Landelijke handhavingsstrategie, waarbij de bestuurders zelf mochten kiezen welke bestuurlijke, dan wel strafrechtelijke acties zou moeten volgen.

Ook het meenemen van bestuurders naar een inrichting is een mooi voorbeeld vanuit de praktijk. Door de ondernemer zelf te laten vertellen hoe de toezichthouders van de omgevingsdienst het doet geef je een reëel beeld aan de bestuurders.

13. Wij zijn een ‘gewenste’ dienst

De directeur geeft aan: ‘Er zijn maar drie dingen van belang; contact met je bestuur, contact met je bestuur en contact met je bestuur.’ Hij heeft met de grootste gemeente elke week een persoonlijk overleg met de wethouder; dit gaat bijna altijd over RO zaken.

Deze omgevingsdienst is een zogenaamde ‘gewenste’ dienst. De deelnemende gemeenten hebben een bestuur met een soortgelijke politieke achtergrond. Het bestuur staat op een lijn. De omgevingsdienst organiseert actief gesprekken met het bestuur over de Omgevingswet; die rol wordt de dienst zonder meer gegund.

De relatief kleine dienst werkt daadwerkelijk op locatie bij elke gemeente. Nabijheid is op deze wijze letterlijk vormgegeven. De organisatie met filialen was in het begin een

worsteling. Nu blijkt dat het werken op het kantoor van de partners ideaal is. Ze blijven de mensen kennen, ook de nieuwe. Ook het management reist rond, inclusief de directeur.

De dienst heeft dan ook een lage uurprijs. Dit komt door de kleine stafafdeling en de lage huisvestingskosten (die zo eigenlijk door de partners gedragen worden). Vanwege het decentraal werken zijn er geen accountmanagers nodig; ook dat scheelt weer in de kosten.

14. Krapte op de opleidingsmarkt; Recruiters gebruiken Youforce

Het tactische en operationele opleidingsplan is bijzonder. Het geeft aan hoe de medewerkers zowel al werkende door inzet van een meester-gezel opzet als in combinatie met een opleidingsprogramma op niveau worden gebracht en gehouden. De samenwerking met scholen is interessant.

De nieuw aangetrokken recruiters gebruiken hulpmiddelen bij werving en selectie zoals Youforce en een vacature site beoordelingssysteem. Met dat systeem wordt een indicatie gegeven hoeveel sollicitanten er te verwachten zijn van een bepaalde job posting en wat dat kost. Een benadering die sinds deze zomer in een stroomversnelling is geraakt. De krapte op de arbeidsmarkt werd door ieder herkend waarmee de diverse OD's tegelijk ook concurrenten zijn bij het verkrijgen van geschikt personeel. Dat gegeven maakt het samenwerken daar in lastiger. Opvallend waren de diverse opleidingsinitiatieven in het land.

Bijlage: Stuurgroep

Het project is begeleid door een stuurgroep in nauw overleg met de managers van het Vakberaad omgevingsdiensten. Pieter Jan van Zanten, directeur van de RUD IJsselland, is contactpersoon voor dit onderwerp naar het directeurenoverleg. Koos Meijer was als secretaris van het Vakberaad VHT van OD NL in nauw overleg met Marc du Maine van RWS projectleider voor dit project.

De stuurgroep voor dit project bestaat uit

- Pieter-Jan van Zanten, OD IJsselland en vertegenwoordiger OD NL
- Marc du Maine, RWS Leefomgeving
- Ogie Elugamhe, RWS Leefomgeving
- Diederik Stoorvogel, OD IJsselland
- Mirjam Hassing, Gemeente Hengelo, OD Twente
- Jan Dopheide, OD NZKG
- Ronald Bakker, ODMH
- Koos Meijer, Vakberaad VTH OD NL

Met de stuurgroep is het centraal thema bepaald van de toets – Probleemanalyse en Nabijheid opdrachtgever - en zijn planningsissues besproken. Ook is het rapportage formulier, zie bijlage, vastgesteld en enkele keren verbeterd.