Berenschot

Onderzoek samenwerking gemeente Nijmegen – ODRN, type C inrichtingen

Eindrapport

Inhoud

1 Inleiding

2 Reflectie op het vraagstuk

3 Conclusies

4 Aanbevelingen

5 Beantwoording onderzoeksvragen

A Governance afspraken (kaders)
Bijlage

B Ontwikkeling governance en bedrijfsvoering ODRN
Bijlage

C Geraadpleegde bronnen
Bijlage

Berenschot

1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

De gemeente Nijmegen werkt aan een veilige en gezonde leefomgeving voor de inwoners. De gemeente heeft in 2019 bijvoorbeeld een geactualiseerd uitvoeringsprogramma vastgesteld met 29 maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren en neemt sinds 2020 deel in het Schone Lucht Akkoord. Dit is een akkoord tussen Rijk, provincies en een groot aantal gemeenten wat als doel heeft om de luchtkwaliteit in Nederland permanent te verbeteren.

Actueel in Nijmegen is de aanpak van de luchtkwaliteit, gemeentebreed en specifiek Nijmegen-West en Weurt. Dat gaat onder andere over de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen door inrichtingen (zogenaamde emissies) op het industrieterrein Oostkanaalhaven, grenzend aan verschillende woonwijken.

De ligging van het industrieterrein Oostkanaalhaven dicht bij woonwijken levert spanningen op. Deze spanningen namen toe toen in het najaar van 2021 bleek dat er bij twee bedrijven een overschrijding van de uitstoot van schadelijke stoffen werd geconstateerd. In de casus van de asfaltcentrale APN – vallend onder het bevoegd gezag van de gemeente Nijmegen – was de gemeente verrast door de dynamiek van het procesverloop. Hierdoor is er een beeld ontstaan dat de gemeente en de ODRN beter “in control” moeten zijn bij het realiseren van een veilige en gezonde leefomgeving voor de inwoners (omdat het tot hun formele taken hoort om toe te zien op de naleving van de wettelijke kaders).

Vanuit dit perspectief willen de gemeente Nijmegen en de ODRN laten onderzoeken hoe het beleid ten aanzien van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH-beleid), het proces van opdrachtverlening en verantwoording, de beschikbare middelen, de uitvoering en de governance zich tot elkaar verhouden en functioneren. Daartoe heeft het college van B&W van de gemeente -in afstemming met het DB van de ODRN- Berenschot de opdracht gegeven tot een onderzoek naar optimalisatiemogelijkheden. Berenschot heeft dit onderzoek in de periode van december 2021 tot en met februari 2022 uitgevoerd.

Doel en scope van het onderzoek

De focus van dit onderzoek ligt bij de governance van de gemeente in relatie tot de ODRN (verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat in de keten van beleidsontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) georganiseerd moet worden om de beleidsrealisatie te verbeteren, waarbij tijdige en adequate (bij)sturing mogelijk is. Op basis van het onderzoek willen de gemeente Nijmegen en de ODRN lessen trekken en samen met de ODRN waar nodig of gewenst verbeteringen aanbrengen in de werkprocessen en governance. Daarvoor is inzicht nodig in de concrete stappen die gezet kunnen worden om vanuit de betrokken partijen verder in control te komen en het proces van VTH waar nodig te verbeteren.

Het onderzoek richt zich specifiek op milieu-inrichtingen type C met als onderzoeksperiode 1 januari 2018 tot en met de datum van de start van de onderzoeksopdracht (22 december 2021). De startdatum is gebaseerd op het moment dat het gemeentelijk VTH-beleid is vastgelegd in beleidsregels. Aanvullend daarop is het van belang de uitgangspunten bij de oprichting van de ODRN, de totstandkoming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en andere relevante documenten en aanvullende afspraken te betrekken.

De gemeente Nijmegen is niet voor alle inrichtingen type C bevoegd gezag. Een aantal inrichtingen valt onder de bevoegdheid van de provincie. In het onderzoek hebben we ook geanalyseerd of er voor deze inrichtingen voldoende waarborgen zijn ingebouwd in de werkprocessen, die erop toezien dat de betrokken partijen in gezamenlijkheid opereren en voldoende in control zijn in het belang van een veilige en gezonde leefomgeving. Hiervoor is afstemming gezocht met de provincie Gelderland.

In 2022 volgt een gemeenschappelijk regionaal VTH-beleid. Dit komt voort uit met name de komst van de Omgevingswet, een wettelijke verplichting en de Ontwikkelagenda (thema Gezamenlijkheid, zie bijlage B). Dit is nieuw ten opzichte van de bestaande situatie waarin iedere gemeente eigen VTH-beleid had. Hoe kunnen de opgedane bevindingen vertaald worden in het toekomstig beleid?

Onderzoeksvragen

De onderstaande zes vragen staan centraal in dit onderzoek.

1. Geeft het afgesproken (beleids)kader uit 2018 voldoende helderheid, eenduidigheid en houvast? Zo nee, welke verbeteringen worden er voorgesteld?

2. Wat waren de uitgangspunten bij de oprichting van de ODRN, de totstandkoming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO), andere relevante documenten en aanvullende afspraken? Hoe verstaan die zich tot het geformuleerde beleid en zijn deze uitgangspunten en aanvullende afspraken nu nog reëel c.q. actueel?

3. Zijn de ingerichte processen een afspiegeling van het geformuleerde beleid, zijn deze ook navolgbaar en hanteerbaar? Zo nee, welke voorstellen zijn er ter verbetering?

4. Is de governance op orde ofwel is het totaal van rollen en taken in de keten dusdanig helder en in samenhang dat er sturing is en/of verantwoordelijkheid hiervoor kan worden genomen? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

5. Is de gemeente voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtgever richting de ODRN waar te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

6. Is de ODRN voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtnemer richting betrokken partijen waar de te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

Aanvullende vraag vanuit de gemeenteraad

De onderzoeksopdracht is ter informatie door het college ook beschikbaar gesteld aan de raad. Met de raad is afgesproken dat aanvullende vragen gesteld kunnen worden. Er is één vraag binnengekomen van de fractie van de VVD, namelijk:

> "Wat wij vooral missen in de uitvraag is of ook gekeken kan worden naar de balans in taakopvatting én taakinvulling tussen enerzijds vergunningverlener en anderzijds toezichthouder. In hoeverre lopen deze taken in elkaar over? Is sprake van een 'Chinese muur'? In de ene rol is de ODRN vooral faciliterend, in de andere rol meer een politieagent. Hoe verhouden die rollen zich tot elkaar en wat zijn hiervan de risico's."

Deze vraag zullen wij in het kader van dit onderzoek beantwoorden.

Aanpak van het onderzoek (op hoofdlijnen)

- Om tot aanbevelingen te komen hebben wij geanalyseerd hoe het VTH-beleid van de gemeente Nijmegen, het proces van opdrachtverlening en verantwoording, de beschikbare middelen, de uitvoering en de governance zich tot elkaar verhouden en functioneren. Als analysekader hebben wij het zogenaamde BIG 8 model gehanteerd (zie de volgende sheet).
- De aanpak van het onderzoek is als volgt:
  - Met een documentstudie hebben wij in kaart gebracht hoe het VTH-proces “op papier” is georganiseerd. Zie bijlage C voor een overzicht van onderzochte documenten.
  - In circa tien interviews met in totaal ruim 25 betrokkenen van de gemeente Nijmegen, de ODRN en Provincie Gelderland hebben wij vervolgens onderzocht hoe de governance in de praktijk uitvoering krijgt.
  - Hieraan hebben wij onze ervaringen toegevoegd vanuit landelijke onderzoeken en onze opdrachten voor andere omgevingsdiensten/ RUD’s. Deze ervaringen hebben wij specifiek verwerkt in het volgende hoofdstuk, met onze reflectie op deze opdracht.
- Om de bevindingen te concretiseren zijn we in het onderzoek ingegaan op twee praktijkcasussen: asfaltcentrale Asfalt Productie Nijmegen (APN) en draadproducent Draad Nijmegen B.V. Deze casussen zijn aangedragen door de opdrachtgever.

‘BIG 8’ als analysekader bij het onderzoek

- In dit onderzoek hanteren wij het ‘BIG 8’-model als analysekader. De BIG 8 beschrijft de elementen die aanwezig moeten zijn en de stappen die moeten worden genomen voor een goed werkende VTH-beleidscyclus.
- Daarbij is de bovenste helft van de ‘8’ – de strategische cyclus (beleidscyclus) – gericht op het opstellen (en bijstellen) van beleidskaders door het bevoegd gezag.
- De onderste helft – de operationele cyclus (uitvoerende cyclus) – betreft de uitvoering van het VTH-beleid door de omgevingsdienst.
- In de planning & control komen de twee cycli samen: daar worden onderlinge werkafspraken gemaakt, wordt door de omgevingsdienst naar bevoegd gezag gerapporteerd en is er terugkoppeling van uitvoering naar beleid.



Onderscheid in feiten, meningen en ons oordeel

Om tot transparante en navolgbare oordeelsvorming te komen, maken wij in deze rapportage onderscheid tussen feiten, meningen en oordelen. Dat betekent voor dit onderzoek en de rapportage het volgende:

- *Feiten:* bij de beschrijving van de 'facts & figures' baseren we ons zo veel als mogelijk op beschikbare, vastgestelde documenten. Dit feitelijke beeld legt de basis voor het onderzoek.
- *Meningen:* onder meningen c.q. de 'beelden' verstaan wij de opvattingen (beleving) van de sleutelfiguren die wij geïnterviewd hebben en ook meningen die zijn opgetekend in de onderzochte documenten.
- *Onafhankelijk oordeel:* om tot een onafhankelijk oordeel te komen maken we gebruik van de verzamelde feiten en meningen in deze opdracht in combinatie met onze ervaringen bij andere publieke organisaties die opereren in een context met verschillende eigenaren en opdrachtgevers.

Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Het volgende hoofdstuk gaat in op onze reflectie op dit vraagstuk, vanuit onze ervaringen met het VTH stelsel en andere omgevingsdiensten/ RUD's.
- Hoofdstuk 3 bevat onze conclusies, oftewel ons onafhankelijk oordeel.
- Dit onafhankelijke oordeel is in de eerste plaats gebaseerd op de volgende *feiten*:
  - De in verschillende documenten vastgelegde governance gerelateerde afspraken tussen Nijmegen en de ODRN. Het overzicht van documenten is terug te vinden in bijlage A.
  - De ontwikkeling van de ODRN en de samenwerking, zie bijlage B.
- Daarnaast is ons oordeel gebaseerd op *meningen*: de beelden die wij hebben opgehaald uit de interviews en ook uit onderzochte documenten. Uit de verschillende beelden hebben wij een rode draad gehaald. Dat betekent dat de beelden die wij benut hebben bij het formuleren van de conclusies in meerdere interviews terug kwamen.
- Op basis van onze conclusies komen wij in hoofdstuk 4 tot aanbevelingen.
- Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen.
- Bijlage A bevat een overzicht van de governance afspraken (kaders).
- Bijlage B gaat in op de ontwikkeling van de governance en bedrijfsvoering van de ODRN in de onderzoeksperiode.
- Bijlage C geeft een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

Berenschot

2

Reflectie op het vraagstuk

Ontwikkeling in sturing omgevingsdiensten (1)

De ontwikkeling in de (financiële) sturingsrelatie tussen Nijmegen (en de andere deelnemers) en de ODRN zien wij ook terug bij andere omgevingsdiensten en RUD's die in de periode 2012-2013 zijn opgestart. Voor de ODRN ziet deze ontwikkeling er als volgt uit:

- In de DVO staat aangegeven dat in de opstartperiode van ODRN, van 1 april tot en met 31 december 2015, gewerkt is met inputfinanciering. Bij inputfinanciering staat de door de omgevingsdienst te leveren productie los van de financiering. Dit financieringsmodel ging knellen toen –als gevolg van economische groei- de vraag toenam vanuit bedrijven en de deelnemers.
- Vanaf 1 januari 2016 is het systeem van outputfinanciering gehanteerd, waarbij (zoveel als mogelijk) gewerkt wordt met een vaste prijs per af te nemen product. Bij dit sturingsmodel beweegt de begroting van de omgevingsdienst (meer) mee met fluctuaties in de vraag.
- Een van de doelstellingen van het project Bedrijfsvoering ODRN 2023 is het komen tot een gewijzigde financieringssystematiek, dat zich meer richt op outcomesturing.

De ervaring in den lande leert dat er -voor zowel de rol van opdrachtgever als van opdrachtnemer- meerdere jaren nodig zijn voor het implementeren van de meer zakelijke outputsturing:

- De opdrachtgever moet er bijvoorbeeld aan wennen dat de omgevingsdienst pas werkzaamheden gaat verrichten bij een getekende opdracht (vanuit het motto "geen geld, geen Zwitsers").
- Bij de opdrachtnemer moeten de medewerkers -die vaak van de gemeenten en de provincie afkwamen- wennen aan het accuraat tijdschrijven en het uitvoeren van taken binnen een bepaalde tijdsnorm (kengetal).

Ontwikkeling in sturing omgevingsdiensten (2)

Bij deze beschrijving van de ontwikkelingen in de sturing is van belang op te merken dat de oprichting van de omgevingsdiensten een wettelijke verplichting was vanuit het Rijk, waar veel gemeenten in Nederland niet op zaten te wachten. Uit de evaluatie van de wet VTH (die wij in 2017 en 2019 hebben uitgevoerd) kwam naar voren dat dit ervoor zorgde dat er bij de start sprake was van verminderd vertrouwen tussen de deelnemende gemeenten/provincie en de omgevingsdienst. Het onderlinge 'wij-zij gevoel' werd daarbij nog versterkt doordat de samenwerkende partijen moesten wennen aan de verzakelijking van de relaties, zoals hiervoor geschetst.

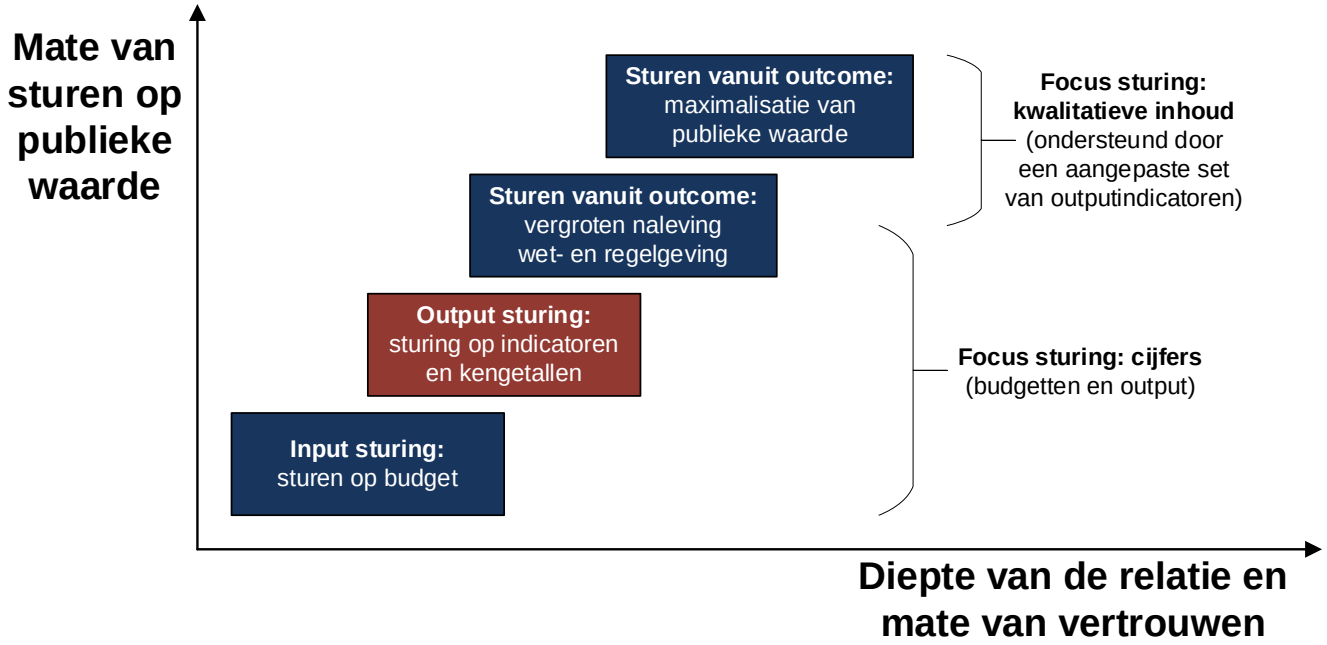
De ontwikkeling die we zien in de sturingsrelatie tussen de gemeente en de ODRN past dus in een (systemisch) patroon wat wij ook aantreffen bij andere omgevingsdiensten. De figuur op de volgende sheet laat deze ontwikkeling zien. Per fase in de ontwikkeling wordt de BIG 8 cyclus anders ingevuld:

- Bij inputsturing ligt de focus op sturing op budgetten.
- Bij outputsturing wordt er -naast sturen op budgetten- ook gestuurd op het realiseren van concrete prestaties van de omgevingsdienst op het gebied van VTH. Het gaat hierbij om het sturen op realisatie van *kwantitatieve* doelen (cijfers) op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Bij sturen vanuit outcome (gewenste effecten) wordt –op basis van output cijfers- gestuurd op realisatie van meer *kwalitatieve*, bredere doelen. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende niveaus in sturing op outcome:
  - Direct effect van de VTH output is het sturen op vergroting van het naleefgedrag van wet- en regelgeving door bedrijven.
  - Bij sturen op het realiseren van brede(re) publieke waarde gaat het om het maatschappelijk effect van verbeterd naleefgedrag door bedrijven, zoals een gezonde en duurzame leefomgeving, met een 'goede' luchtkwaliteit. ODRN is één van de spelers die daar vanuit VTH-perspectief aan bijdraagt. Maar er zijn meer stakeholders met eigen instrumenten, zoals de GGD en de Veiligheidsregio.

Ontwikkeling in sturing Omgevingsdiensten (3)

Deze figuur geeft een globaal inzicht in de ontwikkeling van de (financiële) sturingsrelaties tussen deelnemers en omgevings-diensten/ RUD's in Nederland. Hogere niveaus bouwen hierbij voort op lagere niveaus.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente Nijmegen en de ODRN zich op het niveau van outputsturing bevinden, maar hierbij nog wel stappen te zetten hebben. Verder is van belang op te merken dat de verschillende sleutelfiguren (college, raad en ambtelijk) zich op verschillende punten kunnen bevinden op de schaal van vertrouwen.



Ontwikkeling naar sturing vanuit outcome is een geleidelijk proces

De figuur op de vorige pagina kan de suggestie wekken dat de gemeente en de ODRN de ambitie zouden moeten hebben om *zo snel mogelijk* de stap te maken naar sturing op publieke waarde. Wij adviseren echter om eerst een bewuste keuze te maken of dit inderdaad de gewenste richting is. Indien dit het geval is, is ons advies om *via een geleidelijk proces* dit niveau te bereiken.

Waarom is het een geleidelijk proces en niet een ontwikkeling die binnen één tot twee jaar gerealiseerd kan worden? Hiervoor hebben we de volgende argumenten:

- Zoals op de vorige sheet staat aangegeven, bouwen de niveaus op elkaar voort. Er is dus sprake van een groeimodel. Het onderzoek laat zien dat er voor Nijmegen en de ODRN nog verbeteringen aangebracht moeten worden in de wijze waarin nu op output gestuurd wordt. Het is daarom van belang om bijvoorbeeld het lopende project "Bedrijfsvoering ODRN 2023" af te maken.
- De volgende stap is dan om bewust(er) te gaan sturen op de bijdrage die de ODRN kan leveren aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen (publieke waarde oftewel outcome). Op de volgende sheet geven we een algemene reflectie op de uitdagingen die gepaard gaan met het sturen op de outcome. Deze uitdagingen zorgen er mede voor dat sturing vanuit outcome alleen via een geleidelijk proces gerealiseerd kan worden. Daarbij concluderen we dat de gemeente en de ODRN hierin nog grote stappen te zetten hebben.

Bij de conclusies en de aanbevelingen gaan we nader in op de specifieke situatie van Nijmegen en de ODRN zoals die uit het onderzoek naar voren komt.

De weerbarstigheid van sturen vanuit outcome

Wij zullen nu toelichten waarom -in onze ervaring- sturing vanuit outcome in de praktijk weerbarstig is. Bij sturing vanuit outcome is het van belang dat er geredeneerd wordt *vanuit de mogelijke bijdrage van de omgevingsdienst aan de realisatie van beleidsdoelen van de gemeente*. Dat zal zelden in concrete (kwantitatieve) indicatoren te vangen zijn, bijvoorbeeld omdat de doelrealisatie van tal van factoren afhangt (dus niet alleen de VTH taken waarvoor de ODRN verantwoordelijk is). Door deze beperkte beïnvloedbaarheid zou de wijze van financiering van de ODRN niet gekoppeld moeten worden aan de te realiseren outcome.

Sturing op basis van outcome vraagt dan ook van beide kanten (gemeente als opdrachtgever en ODRN als opdrachtnemer) om samen te werken op een meer creatieve en lerende manier (in plaats van zuiver zakelijk). Om hiertoe te komen is een andere (actievere) invulling van de rollen nodig, met als doel op de verschillende organisatorische niveaus “het goede gesprek” te kunnen voeren. En dat vraagt weer om de bijbehorende competenties, functies, afspraken en mogelijk ook een cultuurverandering. Dat hoeft overigens niet per definitie (veel) meer geld te kosten. Het gaat vooral om het maken van –goed doordachte en onderbouwde- keuzes.

We kunnen dit als volgt concretiseren. Bij outputsturing ligt de focus op -gechargeerd gesteld- het maken van zakelijke SMART afspraken inzake een gecategoriseerd bedrijvenbestand met te actualiseren vergunningen en bezoekfrequenties. Bij sturing vanuit outcome gaat het veel meer om de (kwalitatieve) vraag welke bijdrage de ODRN kan leveren aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente, bijvoorbeeld ten aanzien van luchtkwaliteit. Dat kan uitmonden in wijzigingen in de prioritering van te ondernemen acties, bijvoorbeeld:

- een andere selectie van te inspecteren bedrijven: niet alleen naar aard en type (A/B/C), maar bijvoorbeeld ook naar locaties;
- een andere selectie van interventies: bijvoorbeeld meer inzetten op communicatie door de gemeente en/of de ODRN.

Dit klinkt wellicht als eenvoudig om te realiseren, maar onze ervaring wijst uit dat dit een weerbarstig traject is.

Sturing vanuit outcome: op dit moment een wenselijke ontwikkeling?

Gezien de nog te zetten stappen in outputsturing en de weerbarstigheid van sturen vanuit outcome is de vraag relevant in hoeverre *op dit moment* de ontwikkeling richting sturen op outcome gewenst is. Tegelijkertijd kunnen nu al elementen van sturing op outcome meegenomen worden in de verbeterslag die wij aanbevelen. Omdat er sprake is van een groeimodel is er namelijk geen 'harde' scheiding tussen outputsturing en sturing vanuit outcome. Er kunnen nu al output-indicatoren geformuleerd worden die een bijdrage leveren aan het realiseren van de gewenste outcome oftewel de beleidsdoelstellingen.

Indien de beslissing wordt genomen om in de komende jaren deze richting op te gaan, adviseren wij om deze verandering zowel aan de kant van de gemeente (en mogelijk ook bij andere deelnemers in de ODRN) als bij de ODRN goed in te regelen via een veranderprogramma. Zoals hiervoor aangegeven gaan er meerdere jaren over heen om deze verandering te realiseren. Daarbij is er ook sprake van een lerende cyclus, bijvoorbeeld wat de meest effectieve inzet van toezicht- en handhavingsinterventies door de ODRN is in de specifieke context van de gemeente Nijmegen. Door hiervoor een programma in te richten wordt geborgd dat er -goed doordacht en onderbouwd- wordt gestuurd op de benodigde meerjarige verandering.

In de hoofdstukken met de conclusies en de aanbevelingen zullen wij een en ander nader onderbouwen en concretiseren voor de specifieke situatie van Nijmegen en de ODRN.

Berenschot

3

Conclusies

Hoofdconclusies

Op basis van ons onderzoek zijn onze hoofdconclusies:

1. De huidige governance afspraken (kaders), zoals deze formeel zijn vastgelegd in documenten, dekken de BIG 8 af. De huidige governance kaders zijn passend voor outputsturing.
2. Sinds 2018 heeft de ontwikkeling van de governance en de bedrijfsvoering van de ODRN zich positief ontwikkeld.
3. Een doorontwikkeling van het sturen op output is nodig.
4. Er zijn ambities om meer vanuit outcome te sturen. Hiervoor zijn aanpassingen nodig in het gehanteerde afsprakenkader. Dit betreft zowel inhoudelijke als procesmatige afspraken.
5. De onderlinge relaties zijn goed, maar staan wel onder druk bij incidenten.
6. Voor het kunnen omgaan met (potentieel) politiek gevoelige casussen zijn aanvullende afspraken nodig.

In de komende paragrafen werken wij deze hoofdconclusies verder uit.

1. Conclusies t.a.v. huidige governance afspraken (kaders)

Bijlage A bevat een overzicht van de documenten waarin de verschillende afspraken inzake de governance relatie tussen Nijmegen en de ODRN zijn vastgelegd. Op basis van zowel de door ons bestudeerde documenten als de interviews concluderen wij dat de huidige governance-afspraken dekkend zijn voor de BIG 8 cyclus en passend zijn voor sturing op *budgetten en output* vanuit de gemeente Nijmegen richting de ODRN, maar niet voldoen voor sturing vanuit outcome.

Op basis van de interviews en de onderzochte documenten concluderen wij verder dat de outputafspraken grotendeels worden nageleefd. Aandachtspunten zijn met name dat door de ODRN niet gerapporteerd wordt op het behalen van twee doelen uit het VTH beleid van de gemeente Nijmegen, namelijk de mate waarin de vergunningen actueel moeten zijn (doel: 80%) en dat elk type C inrichting minimaal één keer per jaar bezocht moet worden door een toezichthouder. Daarmee is ook niet duidelijk in hoeverre deze doelen worden behaald.

Hierbij is van belang op te merken dat de ODRN in regionaal verband -samen met de opdrachtgevers- werkt aan herijking van de te hanteren indicatoren (KPI's), als onderdeel van het regionale VTH beleid. Vanaf medio dit jaar zijn naar verwachting de KPI's compleet en wordt daarover gerapporteerd. Dit zorgt daarmee voor een verbetering van de outputsturing.

In de volgende sheets werken wij deze conclusie verder uit door in te gaan op de rol van de opdrachtnemer, de opdrachtgever en de samenwerking tussen beiden.

2. Positieve ontwikkeling governance en de bedrijfsvoering

De ODRN heeft zich –samen met de deelnemers- wat betreft de governance en de bedrijfsvoering in de onderzoeksperiode (van 2018 tot en met 2021) positief ontwikkeld. Deze conclusie baseren wij op de volgende documenten:

1. De bevindingen zoals genoemd in het ontwikkelprogramma ODRN 2020-2021 en de evaluatie van dit ontwikkelprogramma (eind 2021). Dit ontwikkelprogramma heeft -onder meer- als resultaten gehad dat de ODRN -na exploitatietekorten in 2018 en 2019- in 2020 met een positief resultaat afsloot. In de evaluatie van dit programma (eind 2021 uitgevoerd) schrijft de betrokken externe adviseur het volgende op:

   "Er is veel meer besef van eigenaarschap en gezamenlijkheid bij deelnemers en dilemma's tussen rollen als eigenaar en opdrachtgever zijn expliciet gemaakt. Vooral in de bedrijfsvoering zijn, voor het krijgen van grip op de bedrijfsvoering, veel verbeteringen doorgevoerd. Er zijn nieuwe en betere instrumenten en vooral het inzicht in financiën en prestaties is sterk verbeterd."

2. Een onafhankelijke toets op de kwaliteit van de administratieve organisatie en de bedrijfsvoering van de ODRN wordt jaarlijks uitgevoerd door de accountant. De accountant concludeert in dat kader in het accountantsverslag over 2020 (citaat):

   "Op basis van onze tussentijdse controle is gebleken dat de processen binnen ODRN in de basis op orde zijn."

3. Het project Bedrijfsvoering ODRN 2023. De thema's in dit project zijn onder meer het herinrichten van de bedrijfsvoering, de producten- en dienstencatalogus en de P&C-cyclus. Dit moet onder meer een oplossing bieden voor het knelpunt dat de ODRN op dit moment honderden producten en diensten heeft waarop uren geschreven worden. Hierdoor is een complex en star systeem ontstaan die het verhinderd flexibel in te spelen op vragen vanuit de stad of het bestuur.

Zie bijlage B voor meer informatie over deze documenten.

3. Er zijn nog (gezamenlijke) stappen te zetten in sturing op output (1)

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat de sturing op output in combinatie met de verzakelijking van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer nog verder verbeterd moet worden. Deze conclusie baseren wij in de eerste plaats op:

- De aanbevelingen van de accountant in het jaarverslag 2020. De accountant beveelt het volgende aan:
  - Verbetering van het proces rondom juiste/ volledige en tijdige urenverantwoording en productiviteitsanalyses;
  - Invulling geven aan een adequaat systeem van voor- en nacalculatie op product- en zaak niveau waarbij verschillen intern geanalyseerd;
  - Verdere implementatie van het ODRN brede dashboard.
- Aandachtspunten in de evaluatie van het ontwikkelprogramma (eind 2021). De externe adviseur geeft onder meer het volgende aan (citaat):
  - "Het eigenaarschap en de gezamenlijkheid zal zich ondanks een toenemend bewustzijn nog wel moeten bewijzen in de praktijk, vooral bij incidenten, eventuele financiële tegenvallers en kritische vragen vanuit Raden/ Staten.
  - De doorwerking van het hebben van inzicht op financiën prestaties naar de sturing, structuur en cultuur binnen de dienst behoeft nog de nodige aandacht."
- In diverse interviews werd aangegeven dat het 'afspraak is afspraak' principe nog beter kan. Idealiter zou de ODRN bijvoorbeeld alleen een (aanvullende) opdracht van de gemeente Nijmegen moeten aannemen als er zekerheid bestaat over het daadwerkelijk kunnen invullen van deze opdracht c.q. het kunnen nakomen van de met de gemeente Nijmegen gemaakte afspraken. In interviews werd als voorbeeld het inventarisatiedocument genoemd van type C inrichtingen. Het opleveren van dit document door de ODRN kostte meer (doorloop)tijd dan afgesproken.

3. Er zijn nog (gezamenlijke) stappen te zetten in sturing op output (2)

Naast de hiervoor genoemde indicaties dat de sturing op output verbeterd moet worden komt uit de interviews naar voren dat in het huidige systeem van outputsturing onvolkomenheden zitten. Het gaat dan met name om het volgende:

- Bij de opdrachtnemer ODRN zorgt de focus op uitvoering van het werkplan en casusgericht werken (want daar zijn uren voor) ervoor dat er weinig tijd en geld beschikbaar is voor structurele reflectie op de uitvoering.
- Doordat er onvoldoende kennis is bij de opdrachtgever liggen de keuzes inzake prioritering van werkzaamheden nu in de praktijk met name bij de ODRN.
- De monitoringrapportages van de ODRN (met de focus op de mate van budgetuitputting en gerealiseerde aantallen) worden – gezien de inhoud- niet (of beperkt) gebruikt voor inhoudelijke evaluatie van het beleid door de opdrachtgever. De BIG 8 is daardoor wat betreft sturing op budgetten en output wél met elkaar verbonden, maar er is weinig tot geen verbinding wat betreft de inhoudelijk te realiseren beleidsdoelen.
- Mede doordat in de overlegstructuur nu geen ruimte is opgenomen voor het “goede gesprek” op tactisch/ strategisch niveau worden de bovenstaande omissies in de sturing op output niet aangepakt.

In de volgende sheets werken wij dit voor de verschillende rollen nader uit.

3. Opdrachtnemer: consequenties outputgerichte sturing

Het primair sturen op budget en output heeft geleid tot een verzakelijking van de relaties in de onderzoeksperiode. In het accountantsverslag 2020 staat dat het outputgerichte sturen heeft gezorgd voor verhoging van de productiviteit van de ODRN. Zie bijlage B voor een nadere uitwerking.

De consequenties van de verzakelijking en de focus op productiviteit zijn onder meer (zo blijkt uit verschillende interviews):

- Vanuit het zogenaamde “geen opdracht, geen uren” principe zijn medewerkers van de ODRN gericht op uitvoering van het werkplan en casusgericht (want daar zijn uren voor).
- Het casusgericht -en daarmee gefragmenteerd- werken betekent dat er weinig tijd en geld beschikbaar is voor structurele reflectie op de uitvoering. Concreet betekent dit dat er weinig tijd is voor:
  - Een integrale kijk op de problematiek van type C-inrichtingen (met verschillende bevoegde gezagen).
  - Het ontwikkelen van een integrale kijk op een bepaald gebied in de gemeente.
  - Het leveren van (kwalitatieve) input voor beleidsevaluatie.
- Als gevolg van de afspraak met opdrachtgevers om zoveel mogelijke productieve (declarabele) uren te maken is de capaciteit van medewerkers vol bezet. Dit zorgt voor een hoge werkdruk bij medewerkers. Een ander gevolg is dat er weinig ruimte bij de vaste formatie is om flexibel in te spelen op niet-geplande vragen (bijvoorbeeld voortkomend uit incidenten/ casussen zoals de APN) van de vele verschillende opdrachtgevers van de ODRN. Daardoor moet er door de ODRN soms ook tussen opdrachtgevers geherprioriteerd worden. Voor het gebruik maken van een flexibele schil (inhuur) geldt dat deze niet direct beschikbaar is (vertragingsfactor).
- De keuzes inzake prioritering liggen nu in de praktijk met name bij de ODRN. Indien geprioriteerd moet worden, ligt de prioriteit bij nieuwe vergunningen (niet bij ambtshalve wijzigingen).

We constateren dat er geen (of beperkt) mitigerende maatregelen zijn genomen om deze nadelen van outputsturing te ondervangen.

3. Rol opdrachtgever

Ten aanzien van de rol van de opdrachtgever constateren we het volgende:

- De focus bij de opdrachtgever ligt op sturing op budgetten, uren en productie, zo wordt in interviews aangegeven.
- De monitoringrapportages van de ODRN (met de focus op de mate van budgetuitputting en gerealiseerde aantallen) worden – gezien de inhoud- niet (of beperkt) gebruikt voor inhoudelijke evaluatie van het beleid door de opdrachtgever, zo blijkt uit interviews. Daarbij wordt vanuit Nijmegen opgemerkt dat in de huidige vorm de rapportages niet geschikt zijn voor een inhoudelijke evaluatie. Dat betekent dat de BIG 8 niet “stroomt” tussen de onderdelen “Monitoren” uit de uitvoerende cyclus en “Rapportage en evaluatie” uit de beleidscyclus.
- Er is bij de opdrachtgever weinig kennis om -inhoudelijk gezien- de uitvoering bij de ODRN te richten en te prioriteren, zo geven verschillende respondenten aan.
- De ODRN wordt niet altijd betrokken bij relevante beleidsontwikkelingen, zoals Schone Lucht Akkoord en gebiedsvisies. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat deze ontwikkelingen soms niet zijn doorvertaald naar het werkprogramma van de ODRN.

3. Samenwerking opdrachtgever met opdrachtnemer

In de huidige situatie lopen de informatiestromen in het kader van de P&C cyclus (zoals werkplannen en periodieke rapportages) via de lijn van accounthouder en accountmanager. Deze informatie gaat primair over cijfers (budgetten en output) en/ of het proces. Het "goede gesprek" over de inhoudelijke ervaringen van afgelopen jaar wordt niet (periodiek) gevoerd op tactisch/ strategisch niveau. Inhoudelijke afstemming gebeurt -informeel en ad hoc- vaak buiten de formele lijnen om.

We constateren daarbij dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer tot nog toe niet (of beperkt) het gesprek met elkaar zijn aangegaan over thema's als:

- Hoe ervoor gezorgd kan worden dat de rapportages van de ODRN wél "meer-waarde" kunnen bieden voor de opdrachtgever.
- Wie welke rol heeft bij prioritering van werkzaamheden en welke competenties nodig zijn aan beide kanten om te prioriteren.
- Bij welke relevante beleidsontwikkelingen de ODRN wel (of niet) betrokken zou moeten zijn en wat daarbij voor mandaat nodig is van de ODRN medewerkers.
- Wat over en weer van elkaar verwacht mag worden bij de rolinvulling. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van "basis op orde" bij de opdrachtnemer en wanneer bij de opdrachtgever?

Conclusie

Op basis van de voorgaande bevindingen concluderen wij dat de BIG 8 wat betreft sturing op budgetten en output wél met elkaar verbonden is, maar dat er weinig tot geen verbinding is wat betreft de inhoudelijk te realiseren beleidsdoelen.

4. Er zijn ambities om meer outcome gericht te sturen

Bij zowel de gemeente als bij de ODRN is de ambitie uitgesproken om meer te gaan sturen vanuit de gewenste outcome. Bij de gemeente blijkt dit uit het volgende citaat uit het VTH beleid (2018):

> "De uitdaging is om probleem-georiënteerd en informatie gestuurd te werken vanuit een multidisciplinaire benadering van vraagstukken. Prioriteiten worden verantwoord van uiteen maatschappelijke context; de vakinhoudelijke kennis van specialisten is hieraan dienstbaar, niet leidend. Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger. Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaarstaan. Dat betekent dat we de komende jaren van de ODRN en VRGZ flexibiliteit verwachten bij keuzes en prioriteiten. Daar staat tegenover dat de gemeente de outputoriëntatie bij het financieringsvraagstuk uiteindelijk ook loslaat en met beide diensten ook integraler gaat bezien hoe financiële middelen in te zetten op het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten. Onze ambitie is om die slag de komende jaren te gaan maken."

Bij de ODRN komt dit bijvoorbeeld naar voren in het project Bedrijfsvoering ODRN 2023. In het vooronderzoek heeft een extern bureau bij de deelnemers in de ODRN onder meer het volgende opgehaald:

- Er bestaat een brede wens bij de deelnemers om het gesprek meer en meer over de inhoud te laten gaan en minder over aantallen en geld.
- Door de deelnemers werd breed onderschreven dat de ODRN meer 'ruimte' zou moeten krijgen om 'het goede' te doen vanuit de optiek van milieurisico's.

Zie bijlage B voor een nadere toelichting.

4. Sturing vanuit outcome vraagt om wijzigingen in het afsprakenkader

In vervolg op onze eerste hoofdconclusie concluderen wij dat –indien de (bestuurlijke) wens bestaat om meer te gaan sturen vanuit outcome- aanpassingen nodig zijn in het gehanteerde afsprakenkader. Deze conclusie baseren wij op het volgende:

- De inhoud van het huidige werkplan en de (klant)rapportages: deze zijn gericht op sturing op budgetten en output, en bevatten geen handvaten voor sturing vanuit outcome.
- Aan de kant van Nijmegen is de verantwoordelijke (tactisch) manager voor Milieu niet opgenomen in de reguliere (ambtelijke) gesprekkencyclus met de ODRN. Dit heeft als consequentie dat een inhoudelijk gesprek tussen Nijmegen en de ODRN, over dilemma's en afwegingen inzake het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten versus inzet van (meer of minder) financiële middelen, niet op een reguliere basis gevoerd wordt.

  We geven een voorbeeld om dit toe te lichten. Een brief uit 2019 van de ODRN aan de gemeente Nijmegen, over prioritering in de uitvoering voor de begroting 2020, is destijds niet besproken met de verantwoordelijke manager Milieu (die beschikt over relevante budgetten).
- Uit de gesprekken komt naar voren dat zowel aan de kant van de gemeente Nijmegen als aan de kant van de ODRN zeer beperkt formatie beschikbaar is die beschikt over een multidisciplinaire kijk en voldoende ruimte (uren) heeft om een inhoudelijk gesprek op strategisch/ tactisch over de gewenste outcome, met de daarbij behorende inhoudelijke (politiek-bestuurlijke) afwegingen en dilemma's, voor te bereiden en op te volgen.
- In vervolg op het vorige punt is voor sturing vanuit outcome niet alleen aan de kant van de gemeente, maar ook aan de kant van de ODRN (meer) politiek-bestuurlijke gevoeligheid nodig. Uit de interviews komt naar voren dat de betrokken ODRN medewerkers primair adviseren vanuit de inhoud (technisch en juridisch) en vaak minder gevoel hebben voor het perspectief van een bestuurder (met de bijbehorende politiek-bestuurlijke dynamieken en dilemma's).

Bij de aanbevelingen zullen wij daar op terug komen.

5. Onderlinge relaties Nijmegen-ODRN

Voor een effectieve werking van de governance zijn in onze ervaring goede persoonlijke relaties en onderling vertrouwen in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer cruciaal. Op basis van de interviews concluderen wij dat de onderlinge relaties goed zijn en dat tegelijkertijd het vertrouwen nog wel broos is.

Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de APN casus. De dynamiek die gepaard ging met deze casus versterkt in onze waarneming de latent aanwezige 'wij – zij' gevoelens bij beide organisaties, met name in periode voordat het project "Luchtkwaliteit en bedrijven" werd opgestart. Positief is in dat kader dat de sleutelfiguren van Nijmegen en de ODRN (vanuit het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap) binnenkort met elkaar het "goede gesprek" hierover gaan voeren.

Wat het versterken van onderlinge relaties compliceert is dat er in de afgelopen jaren diverse wisselingen zijn geweest bij de verschillende rollen. Het gevolg hiervan is dat de (vertrouwens)relatie steeds weer opnieuw opgebouwd moet worden.

6. Wijze van omgaan met (potentieel) politiek gevoelige casussen

Om casussen zoals APN in de toekomst te voorkomen vindt nu maandelijks overleg plaats met de betrokken wethouder over potentieel gevoelige casussen (dit was eerst om de twee maanden). Via dit overleg kan de ODRN de (bestuurlijke) opdrachtgever namelijk tijdig informeren over potentieel politiek-bestuurlijk gevoelige casussen, zodat op tijd besluitvorming plaats kan vinden die de veiligheid en gezondheid van inwoners en het milieu borgt. De tweede casus die wij onderzocht hebben in het kader van dit onderzoek, namelijk de casus Draad, zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een volgend incident. Er zijn nu acties uitgezet om dit te voorkomen.

Om dit overleg meer te structureren is -op basis van een voorstel vanuit de gemeente- nu een format in ontwikkeling voor de bespreking van dergelijke casussen. In dit format is bijvoorbeeld aandacht voor de beschrijving van de casus en de opvolging van in het overleg gemaakte afspraken c.q. uit te voeren acties.

Mede omdat er regelmatig sprake is van personele wisselingen, is het van belang de afspraken over hoe om te gaan met (potentieel) politiek gevoelige casussen -ook nadat deze tot dynamiek hebben geleid (in de media, bij inwoners en de gemeenteraad)- *schriftelijk* vast te leggen. Wij constateren dat dit nu nog niet het geval is.

Berenschot

4

Aanbevelingen

Aanbevelingen

Op basis van onze conclusies komen we tot onze aanbevelingen. We hebben deze onderverdeeld in de volgende twee categorieën:

1. Aanbevelingen om de sturing op output te verbeteren.
2. Aanbevelingen hoe in de toekomst richting sturing vanuit outcome te gaan.

Deze aanbevelingen richten zich –gezien de scope van deze opdracht- specifiek op de milieutaken. Wellicht is er bij de uitwerking van de aanbevelingen een koppeling te maken met de BRIKS taken.

In het vervolg werken wij beide categorieën van aanbevelingen verder uit.

1. Aanbevelingen t.b.v. verbeteren sturing op output

De onderstaande tabel bevat aanbevelingen om de sturing op output te verbeteren. De aanbevelingen 1B tot en met 1D werken wij in het vervolg nader uit.

Aanbeveling	Acties
1A. Maak lopende ontwikkelingen ten behoeve van de verbetering van de outputsturing af	Bij de lopende ontwikkelingen die (mede) ervoor zorgen dat de outputsturing verder verbeterd kan worden gaat het in ieder geval om (zie ook bijlage B): • Het herijken van de KPI's in regionaal verband, als onderdeel van het regionale VTH beleid. Vanaf medio dit jaar wordt daarover gerapporteerd. Dit zorgt daarmee voor een verbetering van de outputsturing. • Het implementeren van de aanbevelingen van de accountant in het jaarverslag 2020. • Het adresseren van de aandachtspunten in de evaluatie van het ontwikkelprogramma (eind 2021). • Het afronden van het project Bedrijfsvoering ODRN 2023.
1B. Voer een impactanalyse uit	Voer een impactanalyse uit om scherp te krijgen wat er moet veranderen om het systeem van outputsturing te verbeteren en wat hiervan de financiële en formatieve consequenties zijn.
1C. Creëer ruimte voor het "goede gesprek" op strategisch/ tactisch niveau	Om op strategisch/ tactisch niveau het goede gesprek te kunnen voeren, met als doel dat de verbinding tussen de twee cycli van de BIG 8 (de beleidscyclus en de operationele cyclus) qua inhoud verbeterd wordt, doen wij een aantal aanbevelingen inzake de te agenderen onderwerpen (inhoud), de wijze van gespreksvoering, de benodigde competenties bij opdrachtnemer en opdrachtgever en de benodigde formatie.
1D. Creëer (meer) structuur inzake politiek gevoelige casussen	Maak aanvullende afspraken over hoe om te gaan met (potentieel) politiek gevoelige casussen en leg deze schriftelijk vast.
1E. Betrek de andere deelnemers in de GR bij deze ontwikkeling	Organiseer in de tweede helft van 2022 een regionaal (collectief) ambtelijk overleg van de opdrachtgevers milieu op strategisch/ tactisch niveau om hen te betrekken bij dit onderzoek en de actiepunten die hieruit voortvloeien. Dit kan vervolgens impact hebben op de regionale agenda.

1B. Ingrediënten van de impactanalyse

Om het systeem van outputsturing te verbeteren, adviseren wij om eerst een impactanalyse uit te voeren. De nu volgende tabel bevat de belangrijkste ingrediënten van deze impactanalyse. Bij aanbeveling 1C werken we de twee eerstgenoemde ingrediënten nader uit.

Thema (ingrediënt)	Toelichting
Aanvullend benodigde formatie: kwaliteit (competenties) en kwantiteit	Dit betreft de aanvullend benodigde expertise in kwantitatieve en kwalitatieve zin (bij zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer): • Kwalitatief: het betreft medewerkers met een zogenaamd breed T-profiel en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. • Kwantitatief: er zal een inschatting gemaakt moeten worden hoeveel uren -bij benadering- benodigd zijn. Het is van belang bij de uitwerking hiervan rekening te houden met lopende ontwikkelingen bij de gemeente en bij de ODRN (zoals genoemd bij aanbeveling 1A).
Overlegstructuur/ P&C cyclus	Dit betreft de benodigde wijzigingen in de overlegstructuur en de P&C cyclus.
Informatie(voorziening) en systemen	Hierbij gaat het om eventueel benodigde aanpassingen in de informatievoorziening en onderliggende systemen (rekening houdend met lopende ontwikkelingen).
Juridisch	Dit betreft de eventuele bestuurlijk-juridische impact.
Financiën	Dit betreft de financiële consequenties: structureel (met name formatie) en incidenteel (implementatie van de aanbevelingen, zoals het uitvoeren van de impactanalyse).

1C. Ruimte voor 'het goede gesprek' op strategisch/ tactisch niveau

Uit het onderzoek komt naar voren dat het van belang is om aan de bestaande overlegstructuur een overleg op strategisch/ tactisch ambtelijk niveau toe te voegen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het primaire doel van een dergelijk periodiek "goed gesprek" op strategisch/ tactisch (ambtelijk) niveau tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is het verbeteren van het huidige systeem van outputsturing. Verder is het een opmaat naar sturing vanuit outcome in de toekomst (groeimodel).

Dit gesprek zou twee tot vier keer per jaar moeten plaatsvinden. De ambitie zou moeten zijn om in dit gesprek de focus te leggen op welke wijze het beste het doel van naleving door bedrijven van wet- en regelgeving op het gebied van milieu vormgegeven kan worden. In het vervolg werken wij nader uit wat dit betekent voor:

- De te agenderen onderwerpen (inhoud).
- De wijze van gespreksvoering.
- De benodigde competenties bij de opdrachtnemer en de opdrachtgever.

Een dergelijk overleg zou in onze visie niet alleen periodiek moeten plaatsvinden tussen Nijmegen en de ODRN, maar ook tussen de (collectieve) opdrachtgevers in de regio en de ODRN. Bij aanbeveling 1E lichten wij het belang hiervan nader toe.

Om overzicht te houden in de overlegstructuur (tussen Nijmegen en de ODRN en collectieve overleggen met de regio en de ODRN) kan het behulpzaam zijn om één overzicht te creëren met alle overleggen tussen Nijmegen en de ODRN en in de regio op de verschillende niveaus (strategisch/tactisch en tactisch/operationeel) voor zowel de milieutaken als de BRIKS taken. Hierdoor wordt in één opslag duidelijk wie vanuit welke rol deelneemt aan welk overleg, wat de frequentie van overleggen is en waar wellicht leemtes zitten. Dit biedt weer een basis om jaarlijks te evalueren of de overlegstructuur voldoet aan de behoeften.

1C. Het 'goede gesprek' op strategisch/tactisch niveau: inhoud

Logische onderwerpen voor komende bijeenkomsten op strategisch/tactisch niveau zijn:

- De te maken afspraken inzake hoe om te gaan met (potentieel) politiek gevoelige casussen, zie aanbeveling 1D.
- Hoe de outputsturing in de komende periode verbeterd kan worden, waarbij rekening wordt gehouden met de lopende ontwikkelingen. Om de formatieve en financiële consequenties hiervan in beeld te krijgen is het van belang om een impactanalyse uit te voeren, zie aanbeveling 1B.
- Wat wederzijdse verwachtingen zijn inzake een "goede" invulling van de rol van opdrachtnemer en opdrachtgever qua competenties, capaciteit (fte's) en bedrijfsvoering. Vervolgvraag is in hoeverre beide partijen daarover beschikken in de huidige situatie.
- Hoe de ODRN zal rapporteren over de mate waarin de doelen in het VTH beleid worden gerealiseerd, zodat deze (beter) aansluiten bij de beleidsdoelen van de (bestuurlijke) opdrachtgever. In dit kader adviseren wij om met elkaar onder meer de gebruikswaarde en de definitie van de belangrijkste indicatoren te bespreken. Over de indicator "80% van de vergunningen is actueel" kunnen bijvoorbeeld vragen gesteld worden als:
  - Wat is de gebruikswaarde van deze indicator voor de opdrachtgever? Aan welk beleidsdoel draagt deze indicator bij c.q. wat is de meerwaarde van het sturen op deze indicator? Hoe kan deze indicator gebruikt worden voor evaluatie van beleidsdoelen?
  - Wat is de definitie van "actueel"?
  - Geldt de 80% voor *alle* vergunningen van *alle* bedrijven, of wordt hierbij onderscheid gemaakt in de verschillende categorieën bedrijven (A/BC), locaties in de gemeente, branches en/of waar de grootste risico's zitten wat betreft luchtkwaliteit?

Vergelijkbare vragen kunnen gesteld worden inzake andere indicatoren (bijvoorbeeld inzake toezicht). De uitkomst kan weer relevantie hebben voor de regionale KPI's.

1C. Het ‘goede gesprek’ op strategisch/tactisch niveau: gespreksvoering

Om een open en constructief gesprek te kunnen voeren is het randvoorwaardelijk dat de deelnemende sleutelfiguren:

- Redeneren vanuit een gedeelde beleefde opgave voor de inwoners van de gemeente Nijmegen.
- Voldoende kennis van de inhoud hebben om zo aan elkaar de juiste vragen te kunnen stellen en de antwoorden op waarde in te kunnen schatten.
- Voldoende veiligheid ervaren in de persoonlijke relatie, zodat kwetsbare punten uit de organisatie gedeeld kunnen worden en opbouwende kritiek ter harte wordt genomen.
- Nieuwsgierigheid bestaat over het perspectief en de belangen van de andere partij (dus niet redenerend vanuit generaliserende en negatieve beelden over de andere partij).
- De bereidheid hebben om te leren van de ervaringen die opgedaan worden met sturing vanuit outcome.
- Er gelijkwaardigheid bestaat van opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de opdrachtnemer randvoorwaarden kan aangeven bij het aannemen (of weigeren) van een bepaalde opdracht.

Om dit goede gesprek te kunnen voeren is het verder randvoorwaardelijk dat aan beide kanten voldoende expertise en tijd beschikbaar is om de gesprekken goed voor te kunnen bereiden en op te volgen richten tactisch/ operationeel niveau. In het vervolg gaan wij daar -op hoofdlijnen- nader op in voor de opdrachtnemer en de opdrachtgever. De impactanalyse zal dit verder concreet in moeten vullen qua formatieve en financiële consequenties.

1C. Het ‘goede gesprek’ op strategisch/tactisch niveau: opdrachtnemer

Ten aanzien van de opdrachtnemer adviseren wij om de volgende wijzigingen door te voeren:

- Er zijn meer medewerkers nodig met een interdisciplinaire kijk op vraagstukken (in plaats van één specialisme). Dit wordt ook wel een zogenaamd “breed T-profiel” genoemd.
- Een hieraan gerelateerde vaardigheid is politiek-bestuurlijke sensitiviteit (bij de relevante medewerkers).
- In combinatie daarmee zijn er bij de ODRN meer uren nodig voor multidisciplinaire reflectie die de casuïstiek overstijgt, waarbij rekening gehouden wordt met landelijke, regionale en gemeentelijke trends en ontwikkelingen. Op basis hiervan kan de inhoudelijke advisering met de opdrachtgever plaatsvinden.

1C. Het 'goede gesprek' op strategisch/tactisch niveau: Nijmegen

Deze sheet gaat in op de benodigde wijzigingen voor de rol van opdrachtgever en eigenaar.

Opdrachtgever

Voor het kunnen sturen vanuit outcome is versterking van de competenties bij de opdrachtgever nodig, om zo –beter inhoudelijk voorbereid- het "goede gesprek" te kunnen voeren met ODRN. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Het kunnen stellen van de 'goede' inhoudelijke vragen aan de opdrachtnemer over hoe het in de uitvoering gaat en wat hiervan de betekenis is voor beleidsontwikkeling.
- Het beschikken over een integrale blik: welke publieke waarde kan de ODRN inbrengen voor het realiseren van beleidsdoelen? Het gaat dan bijvoorbeeld om het Schone Lucht Akkoord en gebiedsvisies.
- Inhoudelijke kennis, voor gezamenlijk prioriteren van de capaciteit bij de ODRN en het maken van keuzes inzake dilemma's en risico's.

Ook bij de opdrachtgever zijn hiertoe (meer) medewerkers benodigd met een "breed T-profiel" in combinatie met politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Eigenaar

De eigenaar zal de randvoorwaarden moeten scheppen voor de opdrachtnemer om de sturing vanuit output te verbeteren. De impactanalyse zal duidelijkheid moeten verschaffen om welke randvoorwaarden het gaat.

1D. Aanvullende afspraken inzake politiek-gevoelige casussen

We concludeerden dat er in de afgelopen tijd extra acties zijn ingezet om casussen zoals APN in de toekomst te voorkomen. In het huidige periodieke overleg met de betrokken wethouder worden nu potentieel gevoelige casussen ingebracht door de ODRN. Onze aanbeveling is om hier meer structuur in aan te brengen, door aanvullende -schriftelijk vastgelegde- afspraken te maken inzake (potentieel) politiek-gevoelige casussen.

Om inzicht te krijgen in de aard van de te maken afspraken is adviseren wij vragen te beantwoorden als:

- Wat zijn criteria dat een casus politiek gevoelig zou kunnen worden? Waar zitten de belangrijkste risico's?
- Via welk format worden de ingebrachte casussen beschreven en besproken?
- Hoe worden gemaakte afspraken inzake een bepaalde casus –bijvoorbeeld in het portefeuillehouder overleg- vastgelegd en opgevolgd?
- Indien een casus uitgroeit tot een incident wat de aandacht trekt van media, bewoners en de gemeenteraad is het van belang om een vooraf opgesteld afsprakenkader beschikbaar te hebben over hoe hier mee om te gaan. Dit afsprakenkader kan opgesteld worden via het beantwoorden van vragen als:
  - Onder welke criteria wordt een projectstructuur ingericht? Wie nemen deel aan het kernteam? Welke rollen zouden minimaal ingevuld moeten worden in het kernteam? Vanuit welke organisaties zijn de leden van het kernteam afkomstig?
  - Onder welke criteria worden andere relevante organisaties erbij betrokken, zoals de gemeente Beuningen en de provincie?
- Wat betekent de beantwoording van de bovenstaande vragen voor de opdracht aan de ODRN en het werkplan?

1E. Betrek de andere deelnemers bij de gewenste transitie (1)

De ODRN is een uitvoeringsorganisatie die niet alleen werkt in opdracht van de gemeente Nijmegen, maar ook werkzaamheden uitvoert voor de provincie en andere regiogemeenten. Nijmegen is met andere woorden *gedeeld* opdrachtgever en eigenaar van de ODRN. In onze beleving heeft het dan ook meerwaarde wanneer Nijmegen en de ODRN de optimalisatie van de governance breder beschouwen en daar ook de andere deelnemers in de regio bij betrekken (in de rol van collectieve ambtelijke opdrachtgever):

- Voor wat betreft de ODRN geldt dat uniforme kaders beter uitvoerbaar zijn dan uiteenlopende afspraken met de deelnemers.
- Voor Nijmegen geldt dat collectief gedragen investeringen – mochten die aan de orde zijn – het geheel sterker maken. Hier plukt de gemeente ook weer de vruchten van.

Bij de uitwerking van deze aanbeveling maken we onderscheid tussen de provincie en de overige gemeentelijke deelnemers.

Provincie

De provincie heeft in de laatste twee jaar een verbeterslag doorgevoerd op het gebied van (de sturing op) de omgevingsdiensten. Dat maakt dat de aanbevelingen in dit rapport ook relevant kunnen zijn voor de provincie. We noemen de volgende acties:

- De aanpak Samen Sterk, gericht op het op orde brengen van de VTH-basis voor provinciale bedrijven en verbetering van de samenwerking tussen de uitvoerende diensten (de omgevingsdiensten en de provinciale VVHH-afdeling) onderling en de provincie als opdrachtgever.
- De (door)start van de programma's Aandachtsbedrijven en Complexe Vergunningverlening.
- Een verdere invulling van provinciale coördinatietaken voor de Wabo opdrachtgevers in Gelderland.
- Sterker/duidelijker opdrachtgeverschap: sturingsmiddelen op orde brengen, mede op basis van de aanbevelingen uit het VTH onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland.
- Het actualiseren van het beleidskader VTH voor alle werkvelden in 2021.

1E. Betrek de andere deelnemers bij de gewenste transitie (2)

Overige gemeentelijke deelnemers

Het was niet expliciet onderdeel van ons onderzoek, maar het is aannemelijk dat de hiervoor genoemde verbeteringen in de governance ook voor andere gemeentelijke deelnemers relevant zijn. Onze ervaring is dat deze thematiek namelijk vaak een breder geconstateerde opgave is, waar meerdere deelnemers in meer of mindere mate tegenaan lopen. De ODRN werkt immers langs kaders die deels landelijk en deels regionaal bepaald zijn. Aanpassingen daarvan kunnen dan ook meerdere deelnemers raken.

Gelders Stelsel

We merken tot slot op dat het buiten de scope van deze opdracht ligt om vragen te beantwoorden inzake de robuustheid van de ODRN en het Gelders Stelsel in het algemeen. Wellicht kan deze rapportage, die zich focust op de governance relatie tussen Nijmegen en de ODRN, wel input leveren voor dit bredere, reeds langer lopende vraagstuk.

2. Wenkend perspectief: sturing vanuit outcome

Zoals eerder al diverse malen aangegeven is er sprake van een groeimodel richting sturing vanuit outcome. Gezien de huidige situatie van Nijmegen en de ODRN is het eerst van belang om de benodigde stappen te zetten in verbetering van het systeem van outputsturing. Indien aan beide kanten, met behulp van de impactanalyse en daaropvolgende besluitvorming, de randvoorwaarden zijn gecreëerd voor een effectieve invulling van outputsturing, kan de doorgroei naar sturing vanuit outcome plaatsvinden. Er zijn daarvoor aanpassingen nodig in het gehanteerde afsprakenkader. Dit betreft zowel inhoudelijke als procesmatige afspraken.

Hierbij is van belang op te merken dat de figuur op sheet 15 laat zien dat bij sturing vanuit outcome sprake is van verschillende niveaus (gradaties):

- De stap (na outputsturing) is sturen op verbetering van het naleefgedrag van wet- en regelgeving van bedrijven.
- Het daaropvolgende niveau is sturing vanuit publieke waarde. Het gaat dan om vragen als welke bijdrage de ODRN kan leveren in de ontwikkeling richting een gezonde en duurzame leefomgeving, met een ‘goede’ luchtkwaliteit.

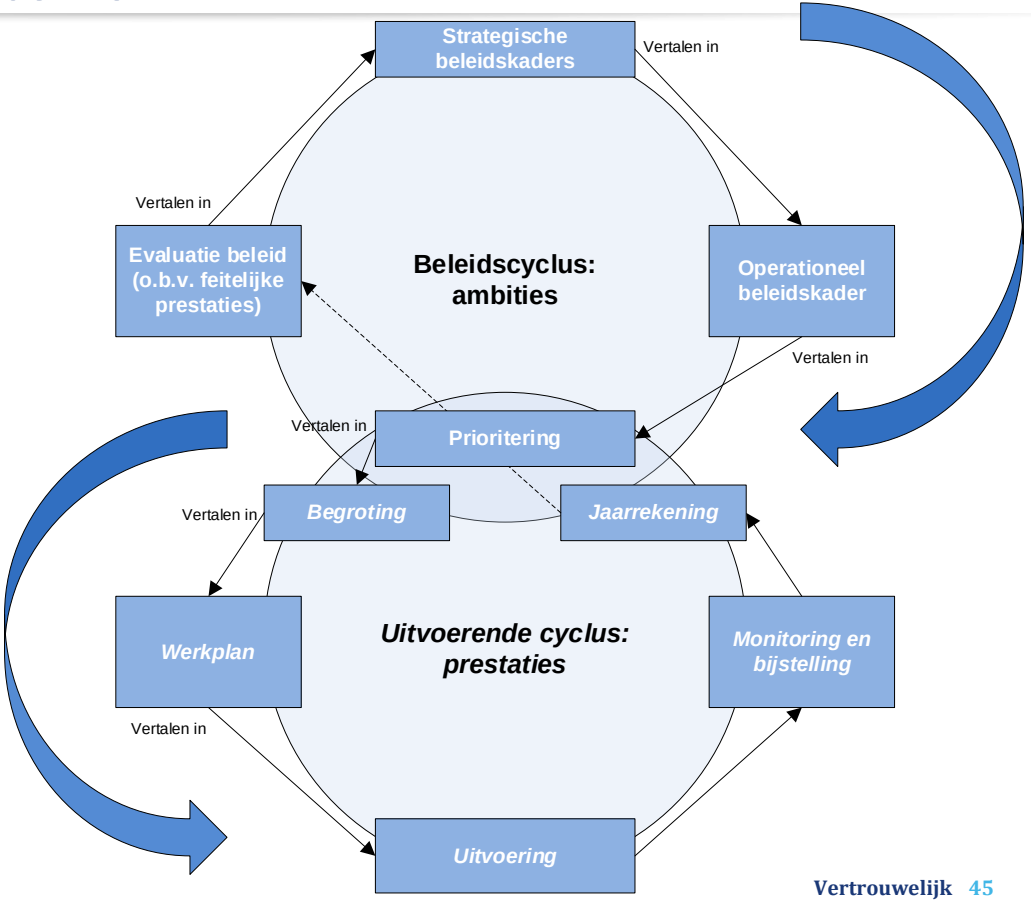
Door steeds meer te sturen vanuit outcome sluiten de inspanningen van de ODRN steeds beter aan bij de (politiek-bestuurlijk vastgestelde) doelstellingen van de gemeente Nijmegen. Deze ontwikkeling vergt (opnieuw) een wijziging in het systeem van sturen. Om dit via een bewust doordacht proces te laten verlopen adviseren wij om een programmaplan “Sturing vanuit outcome” op te stellen. In het vervolg lichten wij dit nader toe. Bij deze uitwerking van deze aanbeveling gaan we eerst in op de impact van sturing vanuit outcome voor de wijze waarop de BIG 8 wordt ingericht.

Zoals beargumenteerd bij aanbeveling 1E is het van belang de andere opdrachtgevers van de milieutaken in de GR (ook) te betrekken bij een (eventuele) toekomstige keuze om de richting van sturen vanuit outcome op te gaan.

2. BIG 8 bij sturing vanuit outcome

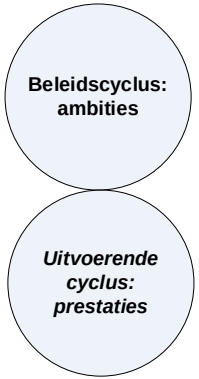
Bij sturing vanuit outcome wordt het belangrijk(er) dat de ringen van de BIG 8 meer gaan overlappen en de inhoud (in plaats van budgetten en outputcijfers) steeds meer leidend wordt. Zie de figuur rechts voor een visuele weergave. Prioritering van werkzaamheden, op het snijvlak van beide ringen, wordt dan bijvoorbeeld een gemeenschappelijke opgave.

We lichten dit algemene principe op de volgende sheet toe aan de hand van de metafoor van een “estafette” versus een “ploegentijdrit”.

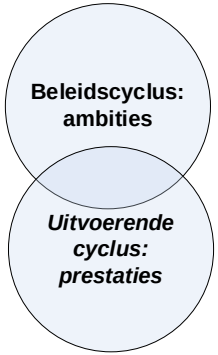


2. De BIG 8 bij outputsturing versus sturing vanuit outcome

- Bij een *estafetterace* zijn er meerdere lopers, die elk een stuk van de te overbruggen afstand afleggen. Kenmerkend voor een estafetterace is dat de lopers wel even contact hebben op het moment dat het stokje wordt overgedragen, maar elk loopt zijn stuk alleen. Een estafetterace tussen beleid en uitvoering werkt vooral goed, wanneer de beleidsdoelstellingen redelijk stabiel zijn en zich relatief eenvoudig laten vertalen in vooraf te definiëren uitvoeringsproducten, waarvan tevens achteraf op eenduidige wijze kan worden vastgesteld of deze aan de gestelde eisen voldoen. Een klassiek, veel gebruikt voorbeeld is dat van een "koekjesfabriek".



- Wanneer niet of slechts ten dele aan deze voorwaarden wordt voldaan, bijvoorbeeld omdat de dienstverlening een co-productie is van beleidsmakers en uitvoerders, is een *ploegentijdrit* een betere samenwerkingsvorm. Bij een ploegentijdrit rijden de deelnemers gezamenlijk van start naar finish, waarbij de koppositie om de beurt door ploeggenoten wordt ingenomen. Gedurende de hele rit hebben de renners intensief contact met elkaar. In deze metafoor rijden in de beleidscyclus de beleidsbepalende gremia op kop (in dit geval de gemeente); bij de uitvoerende cyclus is dit de uitvoerende organisatie (in dit geval de ODRN).



2. Programmaplan “Sturing vanuit outcome”

Om meer duidelijkheid te krijgen wat er voor nodig is om een toekomstige ontwikkeling naar sturing vanuit outcome vorm te geven adviseren wij te zijner tijd een programmaplan op te stellen. Een programmatische aanpak leent zich hiervoor volgens ons beter dan een projectmatige aanpak. Wij hebben hiervoor als belangrijkste argumenten:

- Het gewenste eindresultaat is niet zozeer een concreet op te leveren product (zoals een werkend informatiesysteem), maar een andere wijze van sturen en samenwerken van de opdrachtgever en de opdrachtnemer. Voor sturing op gewenste effecten (baten) is een programmatische aanpak meer geschikt dan een projectmatige aanpak. Overigens kan een werkend informatiesysteem wel onderdeel uitmaken van het programmaplan.
- Zoals in hoofdstuk 2 geschetst is het komen tot sturen vanuit outcome een weerbarstig traject, waar meerdere jaren over heen gaan. Een programmatische aanpak is meer geschikt voor een dergelijk vraagstuk dan een projectmatige aanpak (waarbij SMART gestuurd wordt op Tijd, Geld en Kwaliteit).

Door gezamenlijk –Nijmegen en de ODRN- een programmaplan op te stellen worden bewuste keuzes gemaakt over hoe de ontwikkeling richting (meer) sturing vanuit outcome het beste vorm gegeven kan worden. Het is van belang in dit programmaplan mee te nemen welke ‘zachte’ en ‘harde’ wijzigingen doorgevoerd moeten worden in de governance en het bijbehorende afsprakenkader. Belangrijke onderwerpen die in het programmaplan “Sturing vanuit outcome” terug zouden moeten komen zijn:

- De beoogde doelen, opbrengsten (baten/effecten) en resultaten.
- De benodigde inspanning: aanpak, taakverdeling, planning en raakvlakken met andere lopende trajecten.
- De benodigde middelen.
- Risico’s die verbonden zijn met sturen vanuit outcome.
- De belanghebbenden (stakeholders).

Berenschot

5

Beantwoording onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1.

Geeft het afgesproken (beleids)kader uit 2018 voldoende helderheid, eenduidigheid en houvast? Zo nee, welke verbeteringen worden er voorgesteld?

Het beleidskader geeft op zichzelf voldoende houvast voor zowel de gemeente als de ODRN. Wel stellen we vast dat de verbinding met inhoudelijke beleidsdoelen – waaronder luchtkwaliteit – explicieter gelegd kan worden. Het beleidskader redeneert vanuit de VTH-taken. Begrijpelijk natuurlijk, maar deze worden ingezet om een breder doel te realiseren.

Wanneer dat bredere doel c.q. de gewenste outcome ook punt van aandacht wordt, kan de verbinding tussen de beleids- en de uitvoeringscyclus versterkt worden. De opgave ligt daarbij zowel bij de ODRN als bij de gemeente. De gemeente kan de ODRN periodiek bevragen over de bijdrage die vanuit VTH geleverd kan worden aan de realisatie van de beleidsdoelen. De ODRN kan vanuit zijn deskundigheden uit eigen beweging adviseren over de rol die de dienst kan spelen bij het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente.

Onderzoeksvraag 2.

Wat waren de uitgangspunten bij de oprichting van de ODRN, de totstandkoming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO), andere relevante documenten en aanvullende afspraken? Hoe verstaan die zich tot het geformuleerde beleid en zijn deze uitgangspunten en aanvullende afspraken nu nog reëel c.q. actueel?

De ODRN is een gemeenschappelijke regeling en werkt langs de daarvoor gebruikelijke lijnen (zie bijlage A). Algemene uitgangspunten zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en in het DVO. Via de werkplannen en de begroting worden jaarlijks afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Vervolgens vindt met name via klantrapportages en de jaarrekening de verantwoording plaats.

De sturing op de ODRN verloopt voornamelijk langs de lijnen van budgetten en de output (verwachtingen versus realisatie). Wij zien dit bij veel 'jonge' omgevingsdiensten terug. Daarbij constateren wij in het land een beweging naar sturing op effecten (sturing vanuit outcome). Deze beweging past in onze beleving bij de ontwikkeling die omgevingsdiensten in den brede doormaken. Het gaat immers om relatief jonge organisaties. De kaders zouden hierop aangepast kunnen worden.

Onderzoeksvraag 3.

Zijn de ingerichte processen een afspiegeling van het geformuleerde beleid, zijn deze ook navolgbaar en hanteerbaar? Zo nee, welke voorstellen zijn er ter verbetering?

Voortbordurend op de beantwoording van onderzoeksvraag 2 stellen we vast dat de ingerichte processen passen bij de huidige beleidskaders en het sturen op budgetten en output. Sturing vanuit outcome (effecten) vraagt om een andere organisatie van de governance waarbij de rollen van opdrachtnemer, eigenaar en opdrachtnemer nog sterker verbonden moeten worden qua (kwalitatieve) inhoud.

Onderzoeksvraag 4.

Is de governance op orde ofwel is het totaal van rollen en taken in de keten dusdanig helder en in samenhang dat er sturing is en/of verantwoordelijkheid hiervoor kan worden genomen? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

Op zichzelf "staat" de governancestructuur. Er is regulier overleg op zowel politiek-bestuurlijk als op ambtelijk niveau vanuit de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Wel stellen we vast dat de overleggen –vooral op ambtelijk niveau- outputgericht zijn en dat kosten en budgetten dominant lijken te zijn in de sturing.

Zoals eerder opgemerkt zouden de rollen opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemers beter verbonden kunnen worden door meer de focus te leggen op de gewenste outcome (effecten). Dat vraagt wellicht niet om een wijziging van de structuur, maar wel om een andere, meer inhoudelijke agenda en het aansluiten van andere sleutelfiguren.

Onderzoeksvraag 5.

Is de gemeente voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtgever richting de ODRN waar te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

De gemeente stuurt sterk op output (bijvoorbeeld het aantal verstrekte vergunningen) in relatie tot de financiële kaders. Inhoudelijk gezien lijkt de verbinding tussen beleidsinhoudelijke opgaven en doelen en het "VTH instrument" voor het realiseren van deze doelen versterkt te kunnen worden. Dat vraagt om tijd en aandacht vanuit de gemeente en vanuit de ODRN. De gemeente zet dergelijke expertise en formatie nu beperkt in vanuit de opdrachtgeversrol.

Onderzoeksvraag 6.

Is de ODRN voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtnemer richting betrokken partijen waar de te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?

De ODRN heeft zich de afgelopen jaren toegelegd op het kwalitatief hoogwaardig uitvoeren van de taken. De focus lag en ligt daarbij op de operationele VTH-taken. Verder heeft de ODRN forse kwaliteitslagen gemaakt wat betreft de bedrijfsvoering. Daarbij is sprake van nog lopende projecten om in de komende jaren de bedrijfsvoering verder te verbeteren.

Door deze focus – die mede is ingegeven door de wijze van sturing vanuit de deelnemers – is er minder ruimte voor overstijging en reflectie. Niet alleen in capaciteit (de tijd is schaars) maar ook in de ontwikkeling van de hiervoor benodigde multidisciplinaire competenties. Een gewijzigde oriëntatie en verbeterslag richting sturing vanuit output en outcome zijn volgens ons gewenst. Bij de twee aanbevelingen zijn wij nader ingegaan op wat dit betekent.

Om concreet inzicht te krijgen in de (formatieve en financiële) consequenties van een verbeterde outputsturing is onze aanbeveling om een impactanalyse uit te voeren.

Aanvullende vraag vanuit de gemeenteraad

"Wat wij vooral missen in de uitvraag is of ook gekeken kan worden naar de balans in taakopvatting én taakinvulling tussen enerzijds vergunningverlener en anderzijds toezichthouder. In hoeverre lopen deze taken in elkaar over? Is sprake van een 'Chinese muur'? In de ene rol is de ODRN vooral faciliterend, in de andere rol meer een politieagent. Hoe verhouden die rollen zich tot elkaar en wat zijn hiervan de risico's."

De functie van vergunningverlener en toezichthouder zijn strikt gescheiden. Natuurlijk kan er sprake zijn overleg (hoe is een voorschrift zo te formuleren dat een toezichthouder er mee uit de voeten kan) maar het gaat om wezenlijk andere specialismen, die elk een eigen opleiding en achtergrond vereisen. Beide taakvelden zijn zo specialistisch en zo anders georganiseerd dat van vermenging eigenlijk geen sprake kan zijn.

In onze beleving is het ook niet zo dat de ene rol per definitie meer faciliterend en de andere rol meer bestraffend van aard is. Een vergunningverlener kan natuurlijk constructief van gedachten wisselen met een aanvrager, maar tegelijkertijd ook op zijn/haar strepen staan. De wet- en regelgeving is immers leidend. Datzelfde geldt voor een toezichthouder. In lijn met de landelijke handhavingsstrategie kan een interventie uiteenlopen van een "goed gesprek" tot en met het opleggen van een bestuursrechtelijke dan wel een strafrechtelijke sanctie. Dat laatste loopt via de lijn van het Openbaar Ministerie.

Wij zien dan ook niet zozeer risico's, maar wel randvoorwaarden. Deze liggen op organisatorisch vlak (goed scheiden van de rollen en verantwoordelijkheden, organiseren van het vier-ogenprincipe e.d.), personele vlak (beschikbaarheid van de juiste kennis en competenties) en de robuustheid van de organisatie (voldoende capaciteit).

Berenschot

A

Governance afspraken (kaders)

Bijlage

Inleiding

Er zijn verschillende kaderstellende documenten voor de ODRN van kracht. Hieronder staat het overzicht van de belangrijke documenten. In het vervolg van deze bijlage lichten wij de inhoud van deze documenten nader toe.

Strategische cyclus

- VTH beleid 2018-2021
- Kadernota Plan van Aanpak fysieke veiligheid (2019-2022)
- Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (2016)

Operationele cyclus en verbinding strategische cyclus met operationele cyclus

- Gemeenschappelijke regeling Openbaar Lichaam ODRN (geactualiseerde versie 2018)
- Mandaatregelingen
- DVO (2013)
- P&C cyclus: PDC, Begroting, Werkplan, (bestuurs/klant)rapportages en jaarverslag

VTH beleid 2018 – 2021 (1)

Beleidsregels voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van de fysieke leefomgeving 2018 – 2021

Dit beleid is het kader voor de ODRN als uitvoerende organisatie. De beleidsregels zijn het instrument voor de gemeente om aan te geven 'wat' ze wil bereiken met VTH in de fysieke leefomgeving en 'hoe' ze dat wil doen. Doelstelling is te zorgen voor een veilige, gezonde, duurzame en aantrekkelijke fysieke leefomgeving en te voldoen aan de wettelijke eisen voor VTH-taken.

Het beleid bevat kaders voor:

- Wettelijke taken
- Prioriteiten vanuit een risico-gestuurde benadering
- Ambtshalve constateringen van overtredingen, klachten en handhavingsverzoeken
- Naleefstrategie: preventie-, toezicht-, sanctie, gedoogstrategie
- Sturing en organisatie

De beleidsregels geven geen concrete inhoudelijke kaders mee voor toezicht ten aanzien van luchtkwaliteit en geur.

Vergunningverlening

- Ten aanzien van vergunningverlening wordt aangegeven dat aanvragen in verband met nieuw te vestigen bedrijven hebben hoge prioriteit hebben.
- Hetzelfde geldt voor vergunningaanvragen die betrekking hebben op uitbreidingen van activiteiten van bestaande bedrijven en vergunningaanvragen voortkomend uit handhavingszaken. Als het nodig is om te prioriteren dan geldt als uitgangspunt dat het actualiseren van een verleende vergunning minder prioriteit heeft dan de behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunningen meldingen.

Toezicht

- Het uitgangspunt voor het *toezicht* op type C-instellingen is dat deze jaarlijks gecontroleerd worden. De precieze invulling en intensiviteit van dit jaarlijks toezicht is maatwerk per bedrijf en wordt bepaald door de ODRN. Daarbij wordt rekening gehouden met klachten, signalen en de mate van gevaar, schade of hinder.

Handhaving

- Op grond van hoofdstuk 5 Wabo wordt voor het sanctionerend optreden de Landelijke Handhavingsstrategie (d.d. 24 april 2014) gevolgd. Kern van de Landelijke Handhavingsstrategie is de Interventiematrix, waarbij zowel de ernst van de gevolgen van de overtreding als de intentie van de overtreder worden meegewogen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat in dezelfde gevallen dezelfde aanpak wordt gekozen en uitgevoerd, wat bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid, de betrouwbaarheid, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor betrokken actoren.

VTH beleid 2018 – 2021 (2)

In artikel 2.6 van het VTH beleid, getiteld ‘de veranderopgave’, staat:

- *De uitdaging is om probleem-georiënteerd en informatie gestuurd te werken vanuit een multidisciplinaire benadering van vraagstukken. Prioriteiten worden verantwoord van uiteen maatschappelijke context; de vakinhoudelijke kennis van specialisten is hieraan dienstbaar, niet leidend.*
- *Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger. Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaarstaan. Dat betekent dat we de komende jaren van de ODRN en VRGZ flexibiliteit verwachten bij keuzes en prioriteiten. Daar staat tegenover dat de gemeente de outputoriëntatie bij het financieringsvraagstuk uiteindelijk ook loslaat en met beide diensten ook integraler gaat bezien hoe financiële middelen in te zetten op het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten. Onze ambitie is om die slag de komende jaren te gaan maken.*

Plan van Aanpak fysieke veiligheid en Verordening kwaliteit VTH

Kadernota Plan van Aanpak fysieke veiligheid (2019-2022)

- Hierin heeft de raad vastgelegd dat Nijmegen niet alles kan én wil controleren en werkt volgens een **risicogestuurde aanpak.**
- Het is de verantwoordelijk van de bedrijven zelf om aan de milieuregelgeving te voldoen. De overheid moet er op toe te zien dat bedrijven de milieuregelgeving naleven.
- Hierbij wordt onderscheid gemaakt qua type inrichting, waarbij type C de zwaarste categorie is.

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (2016)

- In deze verordening – vastgesteld door de gemeenteraad op 13 juli 2016 – is opgenomen dat Nijmegen de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria voor alle VTH-taken hanteert.
- Het college is verantwoordelijk voor het beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving, en legt verantwoording af aan gemeenteraad.
- Dit is uitgezonderd een aantal bedrijven waar bevoegd gezag is overgedragen aan provincie, afhankelijk van de activiteiten en capaciteitsgrens van een complex bedrijf

Gemeenschappelijke regeling (herziene versie, 2018)

De GR bevat bepalingen inzake:

- Taken, bevoegdheden en bijdragen
- Algemeen bestuur / Dagelijks bestuur
  - Samenstelling en stemverhouding
  - Aanwijzing, schorsing en ontslag leden algemeen bestuur
  - Werkwijze
  - Bevoegdheden
- Voorzitter
  - Bevoegdheden
  - Samenwerking tussen uitvoeringsdiensten (in Gelderland)
- Informatie en verantwoording
  - Dagelijks bestuur en voorzitter ten opzichte van het algemeen bestuur
  - Algemeen en dagelijks bestuur ten opzichte van de gemeenteraden en Provinciale Staten
  - Leden algemeen bestuur ten opzichte van deelnemers
- Directeur
  - Rol directeur
  - Samenwerking tussen uitvoeringsdiensten (in Gelderland)
- Financiële bepalingen
  - Begrotingsprocedure
  - Jaarrekening
  - Verdeling saldo
  - Financieel beheer
- Archief
  - Zorg en beheer archief
- Toetreding, uittreding, wijziging en opheffing

Mandaatregelingen

Algemeen mandaatbesluit omgevingsdienst Regio Nijmegen Gemeente Nijmegen 2019 (Rectificatie)

Het college van B&W van de gemeente Nijmegen heeft de ODRN gemandateerd om alle Wabo-taken uit te voeren (vergunningverlening en handhaving).

Mandaatinstructie Omgevingsdienst Regio Nijmegen – Gemeente Nijmegen 2019

Dit betreft de instructie van het college aan de directeur van de ODRN met als overwegingen (citaat):

> "- de uitoefening van zijn daarvoor in aanmerking komende bevoegdheden als bedoeld in het Algemeen mandaatbesluit omgevingsdienst regio Nijmegen – Gemeente Nijmegen 2019 is opgedragen aan de directeur van de omgevingsdienst Regio Nijmegen waarbij het de directeur is toegestaan onder mandaat te verlenen;
>
> - het ter wille van de eenheid van bestuur wenselijk is om de directeur van de omgevingsdienst Regio Nijmegen algemene instructies te geven ter zake van de uitoefening van de aan hem opgedragen bevoegdheden"

In deze instructie is onder meer de volgende bepaling opgenomen (citaat):

> "De directeur mag geen gebruik maken van het mandaat als te verwachten is dat het bestuursorgaan of de portefeuillehouder door de raad of door raadsleden op zijn verantwoordelijkheid voor het te nemen besluit zal worden aangesproken. Om dit te bepalen, dient tijdig overleg plaats te vinden tussen het bestuursorgaan en de directeur.

Mandaatregeling van het dagelijks bestuur aan de directeur van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen 2020

Hierin is de mandatering van het Dagelijks Bestuur aan de directeur van de ODRN uitgewerkt op gebied van bedrijfsvoering, inclusief afspraken over ondermandatering en informatievoorziening.

Hierin is onder meer het volgende opgenomen (citaat):

> "Een in mandaat te nemen besluit genomen moet worden met toepassing van de in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht vervatte inherente afwijkingsbevoegdheid;
>
> b. de financiële consequenties van het besluit naar verwachting het daartoe in de door het algemeen bestuur vastgestelde begroting bestemde budget overschrijden;
>
> c. er persoonlijke betrokkenheid van de gemandateerde bij het te nemen besluit bestaat;
>
> d. de uitoefening van de bevoegdheden ingrijpende gevolgen voor de Omgevingsdienst kan hebben, of indien het algemeen bestuur vooraf om inlichtingen verzoekt."

Dienstverleningsovereenkomst (DVO, 2013)

De DVO beschrijft de communicatiestructuur tussen de gemeente en de ODRN:

- Overleg op bestuurlijk niveau bestaat uit twee overleggen. Wekelijks is er een portefeuillehouderoverleg waar de accountmanager van ODRN lopende zaken met een politiek-bestuurlijke component bespreekt met de verantwoordelijk wethouder. En een twee- tot driejaarlijks overleg over de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening, de toekomstverwachtingen van de gemeente Nijmegen en de ontwikkelingen in relatie tot de samenwerking met de ODRN.
- Op tactisch niveau bestaan ook twee overleggen, beide zijn viermaandelijks.
  - Een overleg over de kwaliteit van de dienstverlening en de kritische prestatie-indicatoren.
  - Een overleg in over het Uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving, met ook de Regionale Brandweer erbij.
- Daarnaast beschrijft de DVO de prestatie-indicatoren (PI's) voor de ODRN: algemene en gericht op vergunningverlening en handhaving. Een belangrijke prestatie-indicator is dat 80% van de bedrijven waarvoor B&W Nijmegen bevoegd gezag is een actuele vergunning heeft.
- De actualiteit van een vergunning is niet afhankelijk gesteld van de 'ouderdom' van de vergunning, maar van inhoudelijke aspecten.

P&C cyclus (1)

De figuur rechts geeft schematisch de P&C cyclus weer. Belangrijke onderdelen van de P&C cyclus (tot en met 2021) zijn achtereenvolgens:

- De PDC
- Het Werkplan
- De begroting
- De (bestuurs/klant)rapportages
- Jaarstukken: jaarverslag en jaarrekening

In de volgende sheet lichten we deze documenten beknopt nader toe.

Tijdlijn P&C cyclus



P&C cyclus (2)

Producten- en dienstencatalogus (PDC)

- De PDC beschrijft welke producten/diensten de deelnemers mogen verwachten vanuit relevante wet- en regelgeving.

Werkplan (jaarlijks)

- Jaarlijks stelt de ODRN een werkplan op met afspraken over de uit te voeren werkzaamheden en de omvang daarvan.
- Als eerste stap om tot een werkplan te komen stelt de ODRN advieslijsten op met een concreet voorstel voor de uitvoering van VTH-taken op basis van het gemeentelijke VTH-beleid, kengetallen uit voorgaande jaren, en trends en ontwikkelingen. Op basis van deze advieslijsten vindt ambtelijk overleg plaats en wordt vervolgens het werkplan opgesteld.
- Het werkplan wordt door het college van B&W vastgesteld en vormt de opdracht voor de ODRN.
- De jaarlijkse werkplannen gaan niet in detail in op de aanpak van type C-inrichtingen in relatie tot luchtkwaliteit en geur.

Begroting (jaarlijks)

- De ODRN-begroting wordt jaarlijks geactualiseerd en aan het Algemeen Bestuur ter vaststelling voorgelegd.
- Onderdeel van de totaalbegroting is een begroting per deelnemer, die wordt opgesteld op basis van de afspraken die de ODRN met de deelnemers maakt in de onderlinge werkplannen. De financiering van de ODRN door de gemeente Nijmegen bevat geen ruimte om eventuele andere zaken buiten het werkplan uit te voeren.

De (bestuurs/klant)rapportages (twee keer per jaar)

- De rapportages informeren de gemeente over de uitgevoerde werkzaamheden in de betreffende periode. Het gaat dan zowel om budgetuitputting als om output realisatie. De focus ligt op de verschillen met het werkplan. Dit geeft inzicht in de vraag: is de ODRN in control?

Jaarstukken: jaarverslag en jaarrekening

- Dit betreft de (financiële) verantwoording van de ODRN over een bepaald jaar. Het bevat een uitgebreide toelichting op alle onderdelen van de primaire processen en bedrijfsvoering. Er vindt verantwoording plaats over de gemaakte keuzes, de geleverde prestaties en de bijbehorende kosten.

Berenschot

B

Ontwikkeling governance en bedrijfsvoering ODRN

Bijlage

Ontwikkeling governance en bedrijfsvoering ODRN

Deze bijlage geeft –op hoofdlijnen- inzicht in de ontwikkeling van de ODRN wat betreft de governance en de bedrijfsvoering in de onderzoeksperiode (van 2018 tot en met 2021). Dit inzicht wordt gegeven via (citaten uit) de volgende documenten:

1. Het ontwikkelprogramma ODRN 2020-2021 en de evaluatie van dit ontwikkelprogramma eind 2021.
2. Het accountantsverslag over 2020.
3. Het project Bedrijfsvoering ODRN 2023.

2. Ontwikkelprogramma ODRN 2020-2021

Naar aanleiding van exploitatietekorten in 2018 en 2019 zijn analyses uitgevoerd door externe adviseurs. De uitkomsten van deze analyses zijn verwerkt in het Ontwikkelprogramma ODRN 2020-2021. De rechterfiguur geeft een overzicht van de onderdelen waar dit programma uit bestond.

Door dit ontwikkelprogramma zijn verbeteringen aangebracht in onder meer:

- De P&C cyclus, in nauwe samenwerking met de deelnemers.
- De bedrijfsvoering van de ODRN.



Dit ontwikkelprogramma heeft -onder meer- als resultaten gehad dat de ODRN zowel in 2019 als in 2020 met een positief resultaat afsloot: €20.617 resp. € 483.671. In het accountantsverslag over 2020 staat hierover het volgende aangegeven (citaat): "Het positieve resultaat is met name te verklaren door een hoge mate van productiviteit. Tevens zijn begin 2020 een aantal bestuurlijke maatregelen getroffen, waaronder het verhogen van het uurtarief waarmee gerekend wordt."

Het ontwikkelprogramma is eind 2021 geëvalueerd door een externe adviseur. De volgende sheet geeft een overzicht van zijn bevindingen.

2. Evaluatie ontwikkelprogramma ODRN 2020-2021

Op 16 december 2021 is een evaluatierapport van het ontwikkelprogramma opgeleverd door een externe adviseur. De externe adviseur concludeert het volgende (citaten):

"Er is veel meer besef van eigenaarschap en gezamenlijkheid bij deelnemers en dilemma's tussen rollen als eigenaar en opdrachtgever zijn expliciet gemaakt.

Vooral in de bedrijfsvoering zijn, voor het krijgen van grip op de bedrijfsvoering, veel verbeteringen doorgevoerd. Er zijn nieuwe en betere instrumenten en vooral het inzicht in financiën en prestaties is sterk verbeterd.

Er zijn daarnaast ook aandachtspunten:

- Het eigenaarschap en de gezamenlijkheid zal zich ondanks een toenemend bewustzijn nog wel moeten bewijzen in de praktijk, vooral bij incidenten, eventuele financiële tegenvallers en kritische vragen vanuit Raden/ Staten.
- Als het gaat om *echte* samenwerking kan nog veel meer worden bereikt: eerst met het opstellen van een regionaal VTH-beleid en daarna met het maken van een meerjarig gezamenlijk programma gericht op maximaliseren van de toegevoegde waarde van de uitvoering door de dienst.
- De doorwerking van het hebben van inzicht op financiën prestaties naar de sturing, structuur en cultuur binnen de dienst behoeft nog de nodige aandacht.
- Er wordt gewerkt aan een nieuwe opzet van financiering en om de bestaande outputfinanciering te wijzigen per 2023. Tot dat moment blijft de dienst wel een risico lopen op financiële tegenvallers, als de inkomsten van de dienst onvoorspelbaar zijn en mogelijk achterblijven."

2. Accountantsverslag over 2020

- In het accountantsverslag over 2020 staat het volgende aangegeven ten aanzien van de bedrijfsvoering van de ODRN (citaat):

  "Op basis van onze tussentijdse controle is gebleken dat de processen binnen ODRN in de basis op orde zijn. Wij hebben geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd in de interne beheersing, voor zover dat relevant is voor onze jaarrekeningcontrole. Wel hebben wij enkele verbetervoorstellen gedaan aan uw organisatie."

- Bij deze verbetervoorstellen gaat het met name om het volgende (citaat):

  "Naar wat wij hebben begrepen wordt door de invoering van het ODRN–brede dashboard onder andere invulling gegeven aan een verdere invulling van de volgende punten:

  - Verbetering van het proces rondom juiste/ volledige en tijdige urenverantwoording en productiviteitsanalyses;
  - Invulling geven aan een adequaat systeem van voor- en nacalculatie op product- en zaak niveau waarbij verschillen intern geanalyseerd;

  Wij achten een adequate voor- en nacalculatie op product- en zaak niveau waarbij verschillen intern geanalyseerd een belangrijke randvoorwaarde voor een kwalitatieve planning &control cyclus. Daarbij is tevens het proces rondom urenverantwoording en productiviteitsanalyse van belang. Hierdoor verbetert het inzicht in de werkelijke tijdsbesteding per zaak/product en de kwaliteit van de gehanteerde prijzen.

  Ten tijde van onze controle was het ODRN brede dashboard nog niet volledig geïmplementeerd. Wij zullen eventuele bevindingen hieromtrent in onze volgende controlecyclus aan u rapporteren."

2. Project Bedrijfsvoering ODRN 2023

De doelstelling van het project Bedrijfsvoering ODRN 2023 is (citaat uit het document Bedrijfsvoering ODRN 2023 Oriëntatie en Aanpak 'Basis op Orde', d.d. 5 mei 2021):

> "Opleveren van een ontwerp van het 'construct' bedrijfsvoering 2023 ('het weer goed neerzetten'). Waarmee bedoeld wordt het 'samenspel' tussen de (1) inrichting van de kernelementen bedrijfsvoering (bijv. PDC), (2) Financieringssystematiek en (3) de wijze van contracteren (plannen & verantwoorden) met (draagvlak bij) deelnemers. Hierbij dient inzichtelijk te worden wat het effect van dit nieuwe construct is op; mate van gemeenschappelijkheid, complexiteit, beloofbaarheid, volatiliteit / rust, detailniveau et cetera. Maar ook een duiding van de toekomstbestendigheid van deze inrichting redenerend vanuit allerlei relevante en maatschappelijke ontwikkelingen."

De in het kader van dit project opgehaalde bestuurlijke en ambtelijke beelden van deelnemers bij de beoogde ontwikkeling van de ODRN in het algemeen, en specifiek op het onderdeel bedrijfsvoering richting 2023 zijn (citaat):

- "ODRN geeft op voortvarende wijze invulling aan ontwikkelagenda, eerste resultaten zichtbaar.
- Een van de belangrijkste doelstellingen betreft het toegroeien naar een situatie waarin de ODRN 'grip heeft op haar bedrijfsvoering / in control is'
- Brede wens om het gesprek meer en meer over de inhoud te laten gaan en minder over aantallen en geld;
- Breed wordt onderschreven dat, voortbordurend op het vorige punt, de ODRN meer 'ruimte' zou moeten krijgen om 'het goede' te doen vanuit de optiek van milieurisico's
- Blijvend ruimte voor maatwerk cq. lokale (tussentijdse) bestuurlijke prioriteiten en een bepaalde mate van
- flexibiliteit in het jaarplan
- De nieuwe inrichting van de bedrijfsvoering moet versimpelen, verbeteren en efficiënter zijn.
- De ODRN dient een passend weerstandsvermogen te hebben waarmee ze zelfstandig schokken, ook m.b.t over- / onderproductie, kan opvangen
- Deelnemers onderkennen dat bovenstaande ook wat vraagt van de gemeenten / provincie in hun rol van opdrachtgever en eigenaar. 'Loslaten' aantallen versus sturen op inhoudelijke milieurisico's."

Berenschot

C

Geraadpleegde bronnen

Bijlage

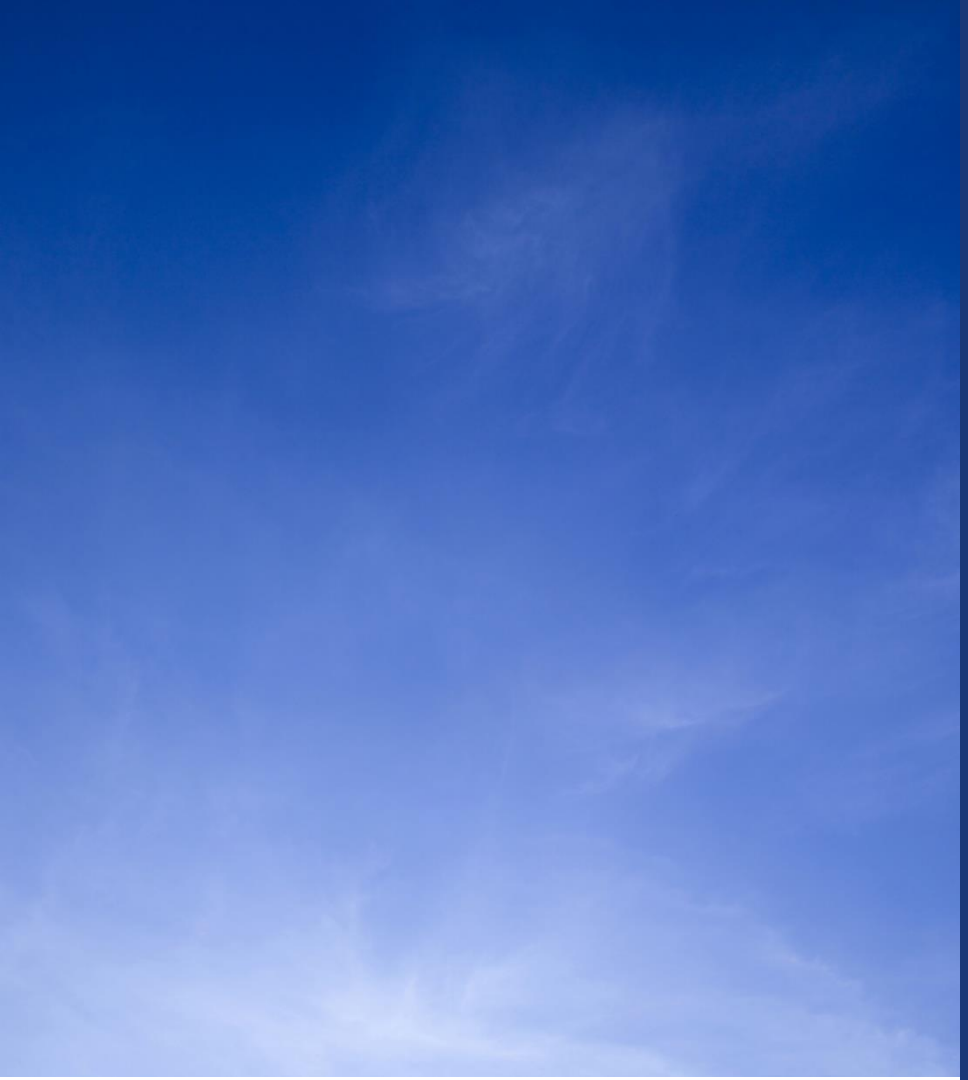
Geraadpleegde bronnen

VTH-proces gemeente Nijmegen-ODRN

- Voortgangs- en bestuursrapportages
- Begrotingen en jaarstukken ODRN
- Werkplannen
- Landelijke handhavingsstrategie (2014, landelijk)
- VTH Kwaliteitscriteria 2.2 (2019, landelijk)
- Kadernota Plan van Aanpak fysieke veiligheid (2019-2022)
- Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
- Beleidsregels voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van de fysieke leefomgeving 2018 – 2021
- Dienstverleningsovereenkomst (DVO) gemeente Nijmegen-ODRN
- Eerdere onderzoeken en analyses, waaronder Evaluatie 'Doorontwikkeling ODRN'
- Mandaatregelingen ODRN
- Aanvullende documenten die in DB en AB bijeenkomsten zijn geagendeerd

Praktijkcasussen (APN en Draad Nijmegen B.V.)

- Relevante raadsvergaderingen en -stukken
- Brieven en memo's tussen betrokkenen (ODRN en opdrachtnemers, gemeente Nijmegen, APN/Draad Nijmegen)
- Rapportages emissiemetingen
- Bezoeks- en controlerapporten
- Inventarisatie relevante bedrijven met luchtemissie West en Weurt



Berenschot

www.berenschot.nl
/berenschot