Evaluatie Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten

Terugblik en perspectieven voor de toekomst

Samenstellers:
Heleen Stigter
Magdeleen Sturm
Ko de Ridder
Maarten van Ooijen

Juni 2016
Kenmerk: A15GOD-113

Gelderse Omgevingsdiensten, Omgevingsdienst De Vallei

Evaluatie Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten

Terugblik en perspectieven voor de toekomst

INHOUD Blz.

1 Opdracht en aanpak evaluatie 1
- 1.1 Aanleiding 1
- 1.2 Opdracht 1
- 1.3 Onderzoeksverantwoording 2
- 1.4 Leeswijzer 4

2 Beleidsreconstructie en beschrijving stelsel 5
- 2.1 Aanleiding 5
- 2.2 De Gelderse Maat 5
- 2.3 Oprichting van het Gelders Stelsel: het proces 6
- 2.4 Het Gelders Stelsel: bestuurlijke afspraken 8
- 2.5 Het Gelders Stelsel: aanvullende afspraken 8
- 2.6 Sturing en governance op stelselniveau 10
- 2.7 Evaluaties sinds de oprichting van het Gelders Stelsel 11

3 De werking van het Gelders Stelsel 13
- 3.1 Inleiding 13
- 3.2 Uitvoering van de stelseltaken 13
- 3.3 Rollen, organisatie en sturing binnen het stelsel 30
- 3.4 Conclusies en aanbevelingen 35

4 Conclusies en aanbevelingen 37
- 4.1 Inleiding 37
- 4.2 Conclusies 37
- 4.3 Aanbevelingen 42

Bijlage 1: Overzicht afspraken Gelders Stelsel 44

1 Opdracht en aanpak evaluatie

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het advies 'De tijd is rijp' van de commissie-Mans hebben Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van omgevingsrecht structureel te verbeteren. Er zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten, er zijn kwaliteitscriteria Wabo vastgesteld waaraan de uitvoering van de VTH-taken moet voldoen en er is een checklist criteria RUD-vorming[1] voor de omgevingsdiensten (OD's) afgesproken.

Op 1 april 2013 zijn de zeven OD's in Gelderland operationeel geworden. De OD's hebben met elkaar afgesproken dat zij de VTH-taken gaan uitvoeren, en dat zij ook in belangrijke mate met elkaar samenwerken op die gebieden, die het niveau van de individuele diensten overstijgen. Deze samenwerking moet bijdragen aan efficiency, effectiviteit en borging van de kwaliteit. De zeven OD's opereren als één stelsel van omgevingsdiensten in Gelderland.

In de notitie 'Stelsel Werkzaamheden' is vastgelegd dat na drie jaar de stelselafspraken, inclusief de wijze van financiering, worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie kunnen de OD's besluiten tot continuering of aanpassing van de afspraken, dan wel nieuwe afspraken maken.

1.2 Opdracht

Eind december 2015 heeft Lysias Advies de opdracht gekregen deze evaluatie uit te voeren. Het doel van de evaluatie is als volgt omschreven:

Inzicht bieden in het functioneren van het Gelders Stelsel van omgevingsdiensten en benoemen van ontwikkelpunten.

In de evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Is het stelsel ingericht volgens de gemaakte afspraken en zijn die afspraken (en de beoogde doelen) voldoende duidelijk?
2. Zijn de rollen in het stelsel goed gedefinieerd en ingevuld, en verloopt de sturing van het stelsel conform die rollen?
3. Werkt het stelsel effectief en efficiënt, en in hoeverre worden de doelen die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting en organisatie van het stelsel gerealiseerd?
4. Is het Gelders Stelsel voldoende solide en toekomstbestendig op het gebied van organisatie, uitvoering stelseltaken, te leveren kwaliteit en financiering?
5. Wat is eventueel nodig om de werking van het Gelders Stelsel te verbeteren?

[1] RUD staat voor Regionale Uitvoeringsdienst.

Scope van de evaluatie
De evaluatie richt zich op het Gelders Stelsel en gaat niet in op het functioneren van de zeven individuele omgevingsdiensten. In de notitie 'Stelsel Werkzaamheden' hebben de partners afspraken gemaakt over vijf stelseltaken, te weten:

- Complexe vergunningverlening/BRZO
- Complexe handhaving
- Ketentoezicht
- Portaal en Kenniscentrum
- Coördinatie en Kwaliteit

In het kader van de evaluatie zijn naast deze bestuurlijk vastgestelde stelseltaken, ook de taken Bestuurlijk & Juridisch, BOA-coördinatie & BSBm, en P&O/HRM meegenomen. De taken 'meetdienst' en 'beleidscoördinator afval' zijn betrokken in de analyse van de stelseltaak 'complexe handhaving'. Voor wat betreft de BRZO is alleen gekeken naar de specifieke Gelderse invulling en uitvoering van deze taak.

Ontwikkelingsgerichte evaluatie
Het evalueren van een stelsel in ontwikkeling stelt andere eisen dan een evaluatie van een reeds jaren bestaand stelsel, waarvan de taken, onderlinge verhoudingen en werkwijze zich inmiddels hebben uitgekristalliseerd. Dat betekent dat niet alleen de bereikte resultaten tellen. De evaluatie heeft zich gericht op de actuele situatie en op de acties die zijn/worden ondernomen om aan verbetering te werken. Er is nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van het stelsel, welke condities daarvoor nodig zijn en hoe het functioneren en de kwaliteit van het stelsel op een zo hoog mogelijk plan gebracht kunnen worden.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Normenkader
Voor elk van de vijf stelseltaken en de drie aanvullende taken is een normenkader opgesteld. Dit kader beschrijft de bestuurlijke startafspraken en vervolgafspraken die zijn gemaakt. Op basis van deze afspraken zijn normen geformuleerd. Deze normen hebben betrekking op de uitvoering van de (stelsel)taken en op de financiering daarvan.

Daarnaast is een normenkader opgesteld over de sturing en governance van het Gelders Stelsel. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de volgende rollen:

- Eigenaren van de OD's
- Bevoegd gezag / opdrachtgever
- Wettelijke coördinatietaak VTH
- Het directeurenoverleg
- Het voorzittersoverleg

De basis voor het normenkader ligt in de beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2). De beleidsreconstructie maakt inzichtelijk wat de kennelijke bedoeling van het Gelders Stelsel is en welke afspraken bij de vorming van het stelsel zijn gemaakt.

In bijlage 1 staan de gehanteerde normen beschreven.

Begeleidingsgroep en stuurgroep
Het ambtelijk opdrachtgeverschap voor de evaluatie lag bij de begeleidingsgroep. Bij aanvang is afgesproken dat de begeleidingsgroep een toetsende en sturende rol zou vervullen richting de onderzoekers. De leden van de begeleidingsgroep waren verantwoordelijk voor de afstemming van de voorbereiding van het overleg met hun achterban.

De begeleidingsgroep bestond uit de directeur van de OddV - als eerste aanspreekpunt voor de evaluatie en verantwoordelijke voor de coördinatie van het Gelders Stelsel -, de directeuren van de ODRN en de OVIJ, een ambtelijke vertegenwoordiger van de provincie Gelderland en de voorzitter van het provinciebrede regionale opdrachtgeversoverleg.

Gedurende de evaluatie heeft een aantal keren overleg plaatsgevonden met de begeleidingsgroep. Zo heeft de begeleidingsgroep het normenkader vastgesteld en zijn de bevindingen uit de evaluatie en het concepteindrapport aan hen voorgelegd en besproken.

De stuurgroep die voor deze evaluatie is geformeerd, bestond uit de voorzitter van het voorzittersoverleg in de rol van eigenaar van het Gelders Stelsel (tevens voorzitter van de stuurgroep), de verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie Gelderland en een bestuurder in de rol van opdrachtgever van het stelsel. Bij aanvang van de evaluatie heeft een gesprek plaatsgevonden met de voorzitter van de stuurgroep. De uitkomsten uit de evaluatie zijn in een stuurgroepvergadering gepresenteerd en besproken.

Fasen in het onderzoek
Het onderzoek bestond uit een aantal fasen. In fase 1 heeft de beleidsreconstructie plaatsgevonden aan de hand van een analyse van documenten en een aantal verdiepende gesprekken. Op basis daarvan is het normenkader opgesteld.

In fase 2 is dit normenkader, aangevuld met een aantal open vragen, voorgelegd aan de trekkers van elk van de (stelsel)taken. Zij hebben - in de vorm van een factsheet - onderbouwd of en in welke mate de gehanteerde normen worden gerealiseerd. In een toelichtend gesprek zijn de uitkomsten uit deze schriftelijke terugkoppeling geduid en verdiept.

Deze bevindingen vormden de basis voor de werksessies die in fase 3 van het onderzoek hebben plaatsgevonden. Voor elk van de vijf stelseltaken is een werksessie georganiseerd. Daarbij waren de trekker van de stelseltaak, de directeur van de OD waar deze stelseltaak is belegd, betrokkenen van de andere OD's, een delegatie van ambtelijk opdrachtgevers en – bij de werksessie over Ketentoezicht – ook netwerkpartners aanwezig. Voor de overige drie taken heeft een nader gesprek plaatsgevonden met het directeurenoverleg, in aanwezigheid van de drie trekkers van die taken en een lid van de begeleidingsgroep.

Tot slot van het onderzoek is in fase 4 een ronde gemaakt langs de zeven OD-regio's. In elke regio is een gezamenlijk gesprek gevoerd met de voorzitter van het Algemeen Bestuur van de betreffende OD (in de rol van eigenaar van het stelsel en lid van het voorzittersoverleg) en een bestuurder uit de regio in de rol van opdrachtgever. Daarnaast is een apart gesprek gevoerd met de inhoudelijk verantwoordelijke gedeputeerde.

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport omvat vier hoofdstukken. In hoofdstuk 2 is de beleidsreconstructie beschreven. Het geeft inzicht in de ontstaansgeschiedenis, de gemaakte afspraken en keuzen, en de belangrijkste ontwikkelingen in het Gelders Stelsel in de afgelopen drie jaar. De huidige werking van het stelsel komt aan de orde in hoofdstuk 3. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar het functioneren van elk van de acht (stelsel)taken, en de organisatie en sturing binnen het stelsel. Het hoofdstuk schetst de bevindingen uit het onderzoek en beschrijft per onderdeel de belangrijkste conclusies op basis van het normenkader. Aan het einde van hoofdstuk 3 zetten we onze conclusies en aanbevelingen over de eerste onderzoeksvraag uiteen. In hoofdstuk 4 ten slotte presenteren we onze conclusies op de overige onderzoeksvragen. We sluiten af met een aantal aanbevelingen, waarmee we richting geven aan de doorontwikkeling van het stelsel in de komende jaren.

2 Beleidsreconstructie en beschrijving stelsel

2.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het advies 'De tijd is rijp' van de commissie-Mans hebben het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt om de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van omgevingsrecht structureel te verbeteren. Er zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten.

Per 1-1-2014 is de 'Verklaring van geen bedenkingen' (vvgb) afgeschaft. Hierdoor is het bevoegd gezag voor deze bedrijven op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het milieudeel van de omgevingsvergunning overgegaan van de provincie naar de betrokken gemeente, met uitzondering van de BRZO-bedrijven en de IPPC-bedrijven categorie 4. Per 1-1-2016 zijn deze laatstgenoemde typen bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie geplaatst.

2.2 De Gelderse Maat

Na het verschijnen van het advies van de commissie-Mans heeft de provincie Gelderland in samenwerking met alle Gelderse gemeenten de intentieverklaring Gelderse Maat opgesteld. Deze intentieverklaring is op 3 november 2009 door alle bevoegde gezagen ondertekend en bevat – op hoofdlijnen – de volgende uitgangspunten voor de schaalgrootte en totstandkoming van de omgevingsdiensten in Gelderland:

- Uitvoering van taken wordt zo dicht mogelijk bij het lokaal bestuur georganiseerd (nabijheid).
- De uitvoeringsdienst moet een openbaar lichaam zijn volgens de Wgr.
- De regio's werken met één veiligheidsregio samen.
- Er komen protocollen voor de samenwerking met het OM en de veiligheidsregio.
- Het takenpakket bestaat uit het wettelijk verplichte basispakket, uit te voeren conform de gestelde kwaliteitscriteria.
- De invoering moet kostenneutraal zijn.
- Er vindt opschaling plaats wanneer de Gelderse Maat niet mogelijk is gegeven de kwaliteitscriteria.
- Onder procesregie van de provincie bouwen aan het vervolg.

Het uitgangspunt van nabijheid kwam voort uit de wens van verschillende gemeenten. In die periode waren in verschillende regio's gemeentelijke herindelingen aan de orde. Gemeenten waren beducht dat de eigen omgevingsdienst op een nog grotere afstand zou komen te staan als het voorstel van het toenmalige ministerie van VROM zou worden gevolgd. Dat voorstel ging uit van vorming van omgevingsdiensten op het niveau van de veiligheidsregio's. In Gelderland zou dit betekenen dat er drie omgevingsdiensten zouden worden opgericht. Het werkgebied van de veiligheidsregio Noordoost Gelderland is uitgestrekt.

Gemeenten vonden dit schaalniveau te afstandelijk.[2] Het betreft verschillende gebieden qua structuur, cultuur en type bedrijvigheid.

Met de Gelderse Maat hebben provincie en gemeenten de basis gelegd voor de totstandkoming van zeven regionale omgevingsdiensten in Gelderland. Deze indeling sloot aan bij de bestaande Wgr-gebieden en toenmalige milieuregio's. Consequentie van deze keuze was dat er omgevingsdiensten zijn geformeerd van verschillende omvang.

Ondanks bedenkingen over de consequenties van de keuze voor zeven diensten, stemde de minister van VROM in februari 2010 in met de Gelderse Maat. Als belangrijk argument noemde zij het brede draagvlak hiervoor in de regio, alsmede de bereidheid van een aantal betrokken gemeenten om ruimhartig taken in te brengen (breder dan het basistakenpakket). Daarnaast speelde mee dat de provincie had aangegeven dat het stelsel van omgevingsdiensten in Gelderland één aanspreekpunt zou krijgen voor OM en politie, en dat de omgevingsdiensten de buitengrenzen van de veiligheidsregio's in acht zouden nemen.

2.3 Oprichting van het Gelders Stelsel: het proces

Leidende principes

Nabijheid bij het bevoegd gezag was het uitgangspunt voor de oprichting van zeven omgevingsdiensten in Gelderland. Daarnaast is een aantal aanvullende principes geformuleerd: het werk tussen de OD's moet zo optimaal mogelijk georganiseerd worden ("topklasse dienstverlening"); de samenhang tussen de diensten moet zijn geborgd als een specialistische taak bij een andere OD wordt belegd; het werk moet zo efficiënt mogelijk belegd worden tegen een zo hoog mogelijke kwaliteit.

Het doel van het Gelders Stelsel is een goed draaiend stelsel van omgevingsdiensten in Gelderland dat opereert binnen het landelijk stelsel van omgevingsdiensten.

Vaststelling robuustheid OD's in oprichting

In aanloop naar de oprichting van de afzonderlijke omgevingsdiensten fungeerde de provincie als procesregisseur. Onderdeel van de procesvoering was het opstellen van regionale maatlatten om de robuustheid van de OD's in oprichting vast te stellen. In 2010 is in elke regio een nulmeting uitgevoerd naar het aantal provinciale en gemeentelijke inrichtingen. Vastgesteld werd hoeveel capaciteit er in elke regio nodig was om de taken van de Wet Milieubeheer te kunnen uitvoeren. De conclusie van deze nulmeting was dat alle OD's niet robuust genoeg zouden zijn voor het uitvoeren van complexe vergunningverlening. Daarnaast werd duidelijk dat drie van de zeven OD's (OddV, OVIJ en ODNV) zijn niet robuust genoeg zouden zijn voor complexe handhaving.

In maart 2011 verscheen een brief van Gedeputeerde Staten (GS) over de uitvoering van complexe taken binnen de diensten. Het voornemen was om zeer complexe taken op het gebied van procesindustrie niet op het niveau van de veiligheidsregio, maar op provinciaal niveau te beleggen.

[2] De Baas Management (2013), Procesevaluatie totstandkoming Omgevingsdiensten Gelderland 2009-2013.

Vanuit de provinciale organisatie kwam destijds het voorstel om bovenlokale taken alsnog samen te brengen op provinciale schaal in een zogenaamde ‘8e RUD’. Het idee was dat zo’n 8e RUD mogelijk voor het leeuwendeel van de provinciale ambtenaren de nieuwe thuisbasis kon worden. Zoals blijkt uit de procesevaluatie die De Baas Management in 2013 uitvoerde naar de totstandkoming van het Gelders Stelsel, gaven GS geen steun aan dit voorstel. Er werd in plaats daarvan “een voorwaarts gerichte oplossing gekozen”. Deze hield in dat complexe en bovenlokale taken werden verdeeld over de zeven diensten, zodat toch voldaan kon worden aan de robuustheidseisen. Het Gelders Stelsel kreeg de vorm van een samenwerkingsconstructie.

Besluitvorming over het stelsel

In september 2011 bereikten provincie en gemeenten overeenstemming over de manier waarop de complexe taken in het stelsel zouden worden belegd. Hierbij waren de KMPG-kwaliteitscriteria 2.0 leidend. Daarnaast was er een voorkeur om bovenregionale taken op het gebied van kennis, portaal en ketentoezicht in samenhang bij één dienst te beleggen.

In oktober 2011 vond besluitvorming plaats over de oprichting van het Gelders Stelsel van omgevingsdiensten. Daarbij werd de keuze gemaakt om de functies van kenniscentrum en portaal is samenhang te beleggen bij een van de diensten, maar het ketentoezicht in een andere dienst onder te brengen. Het argument was dat de verleiding anders te groot zou zijn om tactisch-strategisch verbindingen te leggen tussen de partners (portaalfunctie) en het ketentoezicht.

In 2012 werd de notitie ‘Stelsel Werkzaamheden’ vastgesteld. Uitgangspunt was dat er geen sprake zou zijn van hiërarchie tussen de zeven OD’s. Er werden geen sancties verbonden aan het niet-nakomen van gemaakte afspraken: in het gezamenlijk overleg van de directeuren moeten eventuele geschilpunten worden opgelost. Als dat niet lukt, vindt escalatie plaats langs de lijn van de bestuurders (het voorzittersoverleg).

In het najaar van 2012 werd in de betreffende colleges van B&W en in het college van GS de gemeenschappelijke regeling (GR) voor oprichting van elk van de zeven OD’s vastgesteld. In elk van de GR’en – die allemaal langs dezelfde lijn zijn opgezet – staan de bovenregionale taken en de complexe taken benoemd. Verder is aangegeven dat sprake is van gedwongen winkelnering voor complexe en bovenregionale taken. De deelnemers van de GR beslissen ieder afzonderlijk over de verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de eigen omgevingsdienst, en het takenpakket dat – naast de basistaken op gebied van milieu – bij de omgevingsdienst worden ingebracht.

Op 1 april 2013 was de oprichting van de zeven Gelderse omgevingsdiensten en daarmee de oprichting van het Gelders Stelsel een feit.

2.4 Het Gelders Stelsel: bestuurlijke afspraken

In de notitie Stelsel Werkzaamheden en in de toelichting op de GR staan de vijf stelseltaken en de toedeling naar de verschillende OD's beschreven.

- Omgevingsdienst de Vallei (OddV): Coördinatie en kwaliteit Gelders Stelsel;
- Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ): Portaal en Kenniscentrum;
- Omgevingsdienst Rivierenland (ODR): Ketentoezicht;
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN): Complexe vergunningverlening/ BRZO;
- Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA): Complexe handhaving (inclusief het bureau milieumetingen, taken met betrekking tot vuurwerk en het toezicht op de bodemsaneringen).

Deze verdeling betekent dat de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) en de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) geen stelseltaak hebben toebedeeld gekregen.

Bij complexe vergunningverlening en complexe handhaving geldt als vertrekpunt dat de taken in beginsel lokaal worden gedaan (waaronder de coördinatie richting gemeenten en bedrijven), mits sprake is van voldoende lokale efficiency en kwaliteit. Op stelselniveau worden geen bestuurlijke afspraken gemaakt over afstemming tussen vergunningverlening en handhaving.

De kennis- en portaalfunctie "zal in eerste aanleg bescheiden van karakter zijn" (GR). Voldoende geborgd moet zijn dat externe kennis- en ketenpartners hun weg kunnen vinden in het Gelders Stelsel. De GR geeft aan dat in het Gelders Stelsel ketentoezicht prioriteit heeft. De afspraak is dat ketenprogramma's worden uitgevoerd in samenwerking met de overige OD's. Afgesproken wordt dat de uitwerking van de stelseltaken plaatsvindt in werk- of bedrijfsplannen.

De GR biedt de ruimte dat "het alsnog robuust worden van een omgevingsdienst ertoe leidt dat de regelingen [tussen de OD's] op termijn mogelijk aangepast zullen worden".

2.5 Het Gelders Stelsel: aanvullende afspraken

Overdracht provincie

Met de oprichting van het Gelders Stelsel per 1-4-2013 draagt de provincie de regierol over aan de directeuren van de zeven OD's. In haar overdrachtsdocument (d.d. 4 april 2013) beschrijft de provincie een aantal risico- en aandachtspunten:

- "De OD's hebben in deze opstartfase vooral de focus op de eigen interne organisatie. Daardoor kan minder aandacht voor de stelselwerking ontstaan en wordt minder samengewerkt en gedeeld dan mogelijk.
- Er is in het proces veel te doen geweest over de interpretatie van de gegevens met betrekking tot robuustheid. Vooral daar waar het uitmondt in concrete conclusies leidt dit nogal eens tot discussies. Daarom is het belangrijk dat het proces van kwaliteitsbeheer en robuustheidsberekening centraal belegd is bij de OddV en dat deze taak zo snel mogelijk wordt opgepakt.
- Draagvlak en een gezamenlijk beeld van de nulmeting kwaliteit (nut en noodzaak) is verdeeld.

- Het beheer van de Gelderse Zaak Typen Catalogus[3] wordt belegd bij OddV; dit vraagt op korte termijn nog veel aandacht.
- Het proces van het gemeenschappelijke P&O-spoor heeft de afgelopen periode veel aandacht gevraagd en de verwachting is dat dit ook de komende jaren zo zal blijven. Het risico bestaat dat er verdere spanning komt op de gezamenlijke aanpak.
- Voor de bedrijfsplannen en de begrotingen van de OD's zijn verschillende grondslagen gebruikt. Een risico is dat de OD's financieel steeds minder vergelijkbaar zijn".

Bij de overdracht stelde de provincie eenmalig voor 2013 een investeringsbudget van € 350.000 beschikbaar voor de ontwikkeling van het stelsel. Deze middelen waren bedoeld voor onder meer de uitwerking van de coördinatierol van de OddV, ontwikkeling van netwerken en kennisdeling, uitwerking van regelingen en besluiten, en uitvoeren van een nulmeting.

Daarnaast stelde de provincie €3 miljoen beschikbaar voor het traject Informatiearchitectuur & Werkprocessen. Hiervan was € 2,5 miljoen gereserveerd voor realisatie van de ontwikkelvariant. Ten tijde van oprichting van het Gelders Stelsel was sprake van grote faseverschillen tussen OD's ten aanzien van ICT-harmonisatie. De provincie was voorstander van één systeem en stelde daarom deze middelen beschikbaar.

Financiering stelseltaken

De bekostiging van de complexe vergunningverlening en complexe handhaving is opgenomen in de begrotingen van de OD's. Afgesproken werd dat de specialistische OD's (ODRN en ODRA) een flexibele schil hebben om mutaties op te vangen.

Uitgangspunt voor de financiering van de bovenregionale stelseltaken was dat sprake is van onderlinge financiële solidariteit (50% van de kosten) en een afnamebeginsel, gebaseerd op het aantal inwoners in elke OD-regio (50% van de kosten). De bijdrage voor de bovenregionale stelseltaken bedraagt voor alle OD's tezamen op jaarbasis circa €1 miljoen euro.

Voor de eerste drie jaar is voor de bovenregionale taken afname van diensten op basis van inputfinanciering afgesproken. De ambitie was om na drie jaar voor de stelseltaken de overstap te maken naar outputfinanciering op basis van een productencatalogus.

Aanvullende taken

In november 2013 besloot het directeurenoverleg tot het instellen van de aanvullende stelseltaken P&O/HRM, BOA-coördinatie en bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) en Bestuurlijk & Juridisch (B&J). Afspraak was dat financiering voor 2014 voor de eerste twee aanvullende taken plaats zou vinden op basis van incidentele overschotten op de stelseltaken 2013. De aanvullende taken kwamen terecht bij OD's die nog geen stelseltaken hadden.

[3] De GZTC betreft het uitwisselen van informatie over de primaire processen binnen, en tussen de zeven omgevingsdiensten en alle 57 bevoegde gezagen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving.

P&O/HRM en B&J bij de ODA, BSBm bij de ODNV. Inhoudelijke argumenten speelden bij deze toedeling nauwelijks een rol.

Bij P&O/HRM ligt de opgave om uitwerking te geven aan de afspraken uit het Gelders Sociaal Plan (GSP). In het GSP is afgesproken dat de Gelderse omgevingsdiensten op het gebied van HRM zoveel mogelijk samen zullen optrekken. De ambitie is om te komen tot één functieboek en één Gelderse arbeidsmarkt.
In het Centraal Georganiseerd Overleg (CGO) worden besluiten genomen op onderwerpen die direct voortvloeien uit het GSP of die een verdere concretisering daarvan zijn. De Dagelijkse Besturen stellen formeel alle besluiten vast die voortvloeien uit het CGO; daarmee worden ze van kracht voor de individuele OD. De taak P&O/HRM houdt zich bezig met coördinatie, voorbereiding en ondersteuning van het CGO en zorgt voor een concretisering van de besluiten, zodat ze op lokaal niveau kunnen worden geïmplementeerd.

De taak B&J bestond in feite al voor de oprichting van de OD's. Toen betrof het een samenwerkingsverband van juristen om te komen tot gemeenschappelijke GR-teksten en afstemming over overige juridische en bestuurlijke aspecten.

De taak BSBm komt voort uit de wettelijke bepaling uit april 2012 dat de strafbeschikkingsbevoegdheid voor strafbare milieufeiten neergelegd is bij de directeuren van de omgevingsdienst. In het directeurenoverleg van 8 mei 2013 is uit efficiencyoverwegingen besloten de coördinatie van de BOA's en de kwaliteitstoets bij één OD te beleggen.

2.6 Sturing en governance op stelselniveau

Voorzittersoverleg
De sturing en governance op het stelsel krijgt vorm via het directeurenoverleg en het voorzittersoverleg. Laatstgenoemde overleg bestaat uit de voorzitters van de AB's van de zeven OD's; zij vormen daarmee de eigenaren van het Gelders Stelsel. Het voorzittersoverleg heeft als doel het bevorderen van de goede samenwerking tussen de OD's. De voorzitters besluiten over onderwerpen waarover stelselafspraken worden gemaakt en wijzen de OD aan die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de betreffende stelselafspraak. Deze stelselafspraken zijn bindend voor alle OD's, maar zijn niet volledig afdwingbaar, omdat voor het stelsel geen 'koepel-GR' is opgesteld.

De directeur van de OddV fungeert als linking pin tussen het directeurenoverleg en het voorzittersoverleg.

Directeurenoverleg
De operationele leiding over het Gelders Stelsel ligt bij de directeuren van de zeven OD's. Elke maand komen zij een hele dag bij elkaar en twee keer per jaar vindt een tweedaagse plaats. De directeur van de OddV is verantwoordelijk voor de coördinatie van het stelsel en vanuit die rol voorzitter van het directeurenoverleg.

Bevoegd gezag
Provincie en gemeenten vormen het bevoegd gezag en fungeren als opdrachtgever van de omgevingsdiensten. In de GR is vastgelegd dat er geen overdracht plaatsvindt van bevoegdheden naar de individuele OD's. Het verlenen van mandaat, volmacht of machtiging is een afweging van de individuele bevoegde gezagen. Het bevoegd gezag heeft primair een relatie met de eigen regionale OD en niet met de gespecialiseerde OD die een complexe taak uitvoert.

Op de schaal van elke regionale OD is sprake van een ambtelijk opdrachtgeversoverleg. Sinds 2014 hebben de voorzitters van deze regionale overleggen zich verenigd in een provinciebreed opdrachtgeversoverleg (OGO) waar ook de provincie aan deelneemt. De deelnemers komen gemiddeld eens per maand bij elkaar. Het doel van dit overleg is het functioneren van het Gelders Stelsel te bewaken en te versterken. Het OGO fungeert als aanspreekpunt voor het directeurenoverleg en als adviseur van het voorzittersoverleg.

Het stelsel voorziet op provinciale schaal niet in een bestuurlijk overleg van de opdrachtgevers.

Afspraken tussen de OD's
OD's die een complexe taak uitvoeren in opdracht van een ander OD hebben hierover afspraken gemaakt via een dienstverleningsovereenkomst. Hierin is vastgelegd welke activiteiten worden uitgevoerd tegen welk tarief.

Coördinatierollen in het stelsel
De provincie Gelderland had tot 1 april 2013 de regierol in de totstandkoming van het Gelders Stelsel. Per die datum is de regierol volledig overgedragen aan OddV, als coördinator van het stelsel. Doel van deze taak is om het Gelders Stelsel van zeven omgevingsdiensten blijvend op een kwalitatief goed niveau te laten functioneren.

Aan de provincies is een wettelijke coördinatierol toegekend in de Wabo (art. 5.4). Het betreft de coördinatierol voor samenwerking bij de vergunningverlening en handhaving van de Wabo. Het voornaamste doel is het creëren van een *level playing field* in de provincie.

2.7 Evaluaties sinds de oprichting van het Gelders Stelsel

In het voorjaar van 2013 hebben twee evaluaties plaatsgevonden over de totstandkoming van het Gelders Stelsel. De inhoudelijke evaluatie is uitgevoerd door de afdeling Control van de provincie Gelderland. De Baas Management heeft het proces, en in het bijzonder de regierol van de provincie daarin, tegen het licht gehouden.

In de inhoudelijke evaluatie is geconcludeerd dat de totstandkoming van het Gelders Stelsel een bottom-up proces is geweest met verschillende afspraken en mandaten. De vraag die wordt opgeworpen, is in hoeverre dit de kwaliteit op stelselniveau ondermijnt.

De inhoudelijke evaluatie benoemt de volgende aandachtspunten:

- Ten aanzien van de juridische basis van de omgevingsdiensten is de indruk dat er nog aanvullende werkzaamheden nodig zijn (bijvoorbeeld organisatieverordeningen, financiële verordeningen, instructies, etc.).
- Het vastleggen van afspraken over de taakverdeling tussen Portaal, Programma Ketentoezicht en de Omgevingsdiensten op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau met betrekking tot de samenwerking met derde partijen zoals bijvoorbeeld OM en Politie.
- Uitwerking van het informatiebeheer en archivering.
- Uitwerking van een definitief functieboek.

In de procesevaluatie zijn de volgende aandachtspunten naar voren gebracht:

- De provincie heeft veel aandacht gegeven aan het creëren van draagvlak. De inhoudelijke ambities raakten relatief op de achtergrond. Sommigen betwijfelen of de gekozen schaal inhoudelijk optimaal is en duurzaam houdbaar zal blijken.
- “Er is groot commitment om het stelsel met bovenlokale taken te laten slagen. Zeker ook in de groep van directeuren. Zij hebben elkaar gedurende het proces gevonden op de gezamenlijke doelstelling om er een succes van te maken. De vervlechting van onderlinge afhankelijkheden dwingt hen tot constructieve samenwerking. Zij zien dat als een belangrijke succesfactor. Toch blijft er juist op dit punt ook twijfel of het in de praktijk goed zal blijken te werken. Menigeen houdt er rekening mee dat er komende jaren zo nodig nog aanpassingen in het stelsel doorgevoerd zullen worden.”
- “Waarden als omgevingsbewustzijn en maatwerk scoren relatief lager (t.o.v. bijv. efficiency, deskundigheid, onafhankelijkheid, organisatiekracht). Ook dat past bij de huidige beweging, waarin die waarden niet voorop staan. Maar op de langere termijn vormt dit wel een aandachtspunt voor de zo gewenste lokale nabijheid.”

Bij de vorming van het stelsel is de afspraak gemaakt een verkenning uit te voeren naar de haalbaarheid van een fusie tussen de OVIJ en de ODNV met het oog op de kleinschaligheid en daarmee beperkte robuustheid van beide omgevingsdiensten. In november 2014 hebben AB’s besloten vooralsnog niet te fuseren. Wel bleek ODNV net aan robuust genoeg om de complexe handhaving zelf uit te voeren.

3 De werking van het Gelders Stelsel

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit de analyse van documenten, ingevulde factsheets, gesprekken en werksessies. In paragraaf 3.2 gaan we in op het functioneren van elke (stelsel)taak en ronden elke subparagraaf af met de belangrijkste deelconclusies op basis van het normenkader. Dit normenkader is opgenomen in de bijlage 1.

Achtereenvolgens gaan we in op:
1. Complexe vergunningverlening/BRZO
2. Complexe handhaving
3. Ketentoezicht
4. Portaal & Kenniscentrum
5. Coördinatie & Kwaliteit
6. HRM
7. Bestuurlijk & Juridisch
8. BOA-coördinatie & BSBm

In paragraaf 3.3 bespreken we de inzichten uit de evaluatie op de sturing en governance van het stelsel en de verschillende rollen. Ook deze paragraaf sluit af met de belangrijkste conclusies op basis van het normenkader. In paragraaf 3.4 presenteren we onze conclusies over het functioneren van het Gelders Stelsel. We beantwoorden daarbij de eerste onderzoeksvraag.

3.2 Uitvoering van de stelseltaken

3.2.1 Complexe vergunningverlening/BRZO (ODRN)

Definitie complex niet eenduidig bij nieuwe bedrijven
Het is nog niet gelukt te komen tot eenduidige en uniforme afspraken voor het stelsel. Er wordt gewerkt met een lijst waarop alle Gelderse complexe bedrijven (provinciale en gemeentelijke inrichtingen) staan vermeld. De ODRN houdt deze lijst actueel op basis van de gegevens die zij krijgt aangereikt van de regionale OD's. Over de lijst met *bestaande* bedrijven bestaat weinig discussie, hoewel bij uitbreiding van activiteiten bestuurlijk wel behoefte bestaat om de historie van het bedrijf mee te nemen in de afweging. Dit is anders als een *nieuw* bedrijf zich meldt: onduidelijkheden stapelen zich dan op. Er is niet belegd wie bepaalt of het bedrijf getypeerd moet worden als complex. Bovendien worden in de GR en op Geldernet verschillende definities gehanteerd. Daarnaast wordt aangegeven dat ook politiek-bestuurlijke gevoeligheden soms meespelen: door het bedrijf niet als complex te typeren, kan de eigen OD de vergunningverlening afhandelen. Hierdoor blijft het proces 'dichtbij', waardoor meer rekening gehouden kan worden met beeldvorming en reacties uit de omgeving. Ook handelingssnelheid speelt daarbij een rol. De aanpassing van de landelijke Kwaliteitscriteria van 2.0 naar 2.1 geeft de OD's ook meer ruimte voor de invulling van het begrip complex.

Betrokkenheid gemeenten varieert

Het werkproces tussen de ODRN en de regionale OD is beschreven. Rollen en verantwoordelijkheden lijken duidelijk: de regionale OD coördineert de aanvraag, onderhoudt de contacten met het bedrijf en zorgt voor afstemming met de betreffende gemeente of de provincie. In de praktijk blijken er hier en daar lacunes te bestaan die tot onduidelijkheden kunnen leiden. De betrokkenheid van gemeenten in dit proces loopt bijvoorbeeld uiteen: sommige gemeenten laten alles aan de eigen OD over, anderen stellen prijs op rechtstreeks contact, indien nodig, met de behandelend ambtenaar van ODRN. Ook is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is (regionale OD of ODRN) voor de beoordeling of een milieutoets nodig is. Het komt ook voor dat de behandelend ambtenaar van de ODRN rechtstreeks contact heeft met het bedrijf, soms zonder dat de regionale OD daarvan expliciet op de hoogte is. Een ander voorbeeld betreft de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor het inroepen van extern advies (regionale OD of ODRN). Naast de verschillen in de breedte van het takenpakket dat gemeenten bij de eigen OD hebben ingebracht, zijn er ook verschillen in bestuursstijlen en culturen die leiden tot verschillende werkwijzen. Als bestuurders dat willen, komt de ODRN langs om een nadere toelichting te geven. Sommige bestuurders willen dat de ODRN hierin meer proactief optreedt.

Ambtenaren binnen gemeenten zien weinig terug van de interactie tussen de eigen OD en de ODRN. De meeste OD's zijn terughoudend in de terugrapportage, omdat het complete advies van de ODRN uiteindelijk bij de verantwoordelijk bestuurder terecht komt.

Meerwaarde inzet ODRN wordt breed gedeeld

OD's zijn tevreden over de samenwerking tussen de eigen OD en de ODRN. De meerwaarde en kwaliteit van de inzet van de ODRN worden niet betwist. De regionale OD neemt het advies van de ODRN doorgaans integraal over. Het is van belang dat de ODRN inzicht heeft in termijnen, zonder dat het advies beïnvloed wordt door politieke opportuniteit.

In de afspraken over de uitvoering van complexe handhaving is aangegeven dat sprake is van twee soorten dienstverlening: een basispakket en een pluspakket. In praktijk blijkt de ODRN dit onderscheid niet te maken. Regionale OD's zetten wel aanvullende opdrachten bij de ODRN uit, bijvoorbeeld vanwege hun deskundigheid, capaciteit of beschikbare tijd. De onderlinge dienstverlening moet zodanig zijn dat OD's of gemeenten niet in de verleiding komen om diensten van buiten het stelsel in te kopen.

Afspraken over handhaafbaarheidstoets in de maak

Op het gebied van de handhaafbaarheid van de af te geven vergunning heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan. Tussen de ODRN en de ODRA (verantwoordelijk voor complexe handhaving) bestaat over dit onderwerp geen structurele afstemming. En ook tussen de ODRN en de regionale diensten waren hier geen afspraken over gemaakt. Daarnaast is voor de ODRN niet altijd duidelijk wie precies de handhaver is bij de regionale OD. Inmiddels is dit punt van aandacht opgepakt en is het voorstel dat de handhaafbaarheidstoets uitgevoerd moet worden door de betreffende handhaver. Definitieve afspraken hierover worden in de platforms vergunningverlening en handhaving gemaakt.

Procesgang verloopt moeizaam; veel scharnierpunten waarop afstemming nodig is
De afstemming tussen de regionale OD en de ODRN brengt aanzienlijke coördinatie-lasten met zich mee. Een eerste belasting is al te vinden in de wijze waarop een nieuwe aanvraag wordt aangemeld. Op dit moment werkt het Gelders Stelsel met het IZIS-zaaksysteem. Alle relevante documenten rondom een zaak moeten hierin worden "opgehangen". Twee OD's hebben besloten dit systeem niet (meer) te gebruiken. Om die reden heeft ook de ODRN aangegeven te stoppen met IZIS. Redenen hiervoor zijn dat IZIS een traag en arbeidsintensief systeem is, waarbij regionale OD's moeten inloggen op een systeem in Arnhem. Het is meer een werkarchief dan een workflowsysteem. OD's geven aan dat zij met meerdere systemen moeten werken (ook die van de eigen gemeenten). De consequentie is dat informatie nu op uiteenlopende manieren wordt aangeleverd en teruggekoppeld, met langere doorlooptijden en fouten tot gevolg, niet alleen aan de voorkant, maar ook gedurende het proces.

Omdat iedere OD haar eigen weg zoekt in het delen van informatie, wordt het werkproces niet direct als een urgent probleem gezien. Het ontbreken van uniformiteit en stroomlijning leidt wel tot irritaties. In maart 2015 is het Programmaplan 2015-2018 Informatievoorziening Gelderse Omgevingsdiensten (IGO) verschenen. Mede naar aanleiding van de problemen met IZIS en de constatering dat "de kwaliteit van de gegevens van VTH-objecten sterk verschilt en over het algemeen slecht is", moet het plan ervoor zorgen dat in 2018 een passende beheerorganisatie voor de informatievoorziening in het stelsel gerealiseerd is.

Er is behoefte aan vereenvoudiging; onduidelijk is hoe dat het beste kan
Vanwege de vele scharnierpunten in het proces wordt de behoefte gevoeld om het proces van complexe vergunningverlening te vereenvoudigen. Doordat alle BRZO-bedrijven en IPPC-4-bedrijven per 1-1-2016 onder provinciaal bevoegd gezag zijn geplaatst, is de afstemmingslast voor de provincie minder geworden, omdat VTH voor de BRZO-bedrijven volledig is ondergebracht bij de ODRN. Betrokkenen hebben uiteenlopende ideeën hoe het proces tussen de regionale OD en de ODRN eenvoudiger gemaakt kan worden. Het ontbreekt hierbij aan consensus.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *De meerwaarde van de ODRN op de stelseltaak staat niet ter discussie.*
- *De overeengekomen definitie van complex laat ruimte voor interpretatie. Voor bestaande bedrijven is dat geen probleem, die staan op een lijst die 4x per jaar geactualiseerd wordt. Bij nieuwe bedrijven of nieuwe bedrijfsprocessen is het niet vanzelfsprekend of het al dan niet als complex moet worden aangemerkt.*
- *De taakverdeling tussen de ODRN en de regionale OD is niet altijd helder (met name bij meervoudige aanvragen).*
- *Er is geen onderscheid naar basis- en pluspakket.*
- *Er zijn vaste aanspreekpunten binnen de ODRN en de regionale OD's.*
- *Mandaten van gemeenten zijn beschikbaar; deze lopen binnen de OD's uiteen.*
- *Een goede vervulling van de stelseltaak vergt een goede afstemming op allerlei schakelmomenten. De digitale ondersteuning daarvan functioneert niet goed, met een inefficiënte en soms ineffectieve procesgang tot gevolg.*
- *Handhavers zijn niet altijd bekend; afspraken over de handhaafbaarheidstoets zijn in de maak.*

3.2.2 Complexe handhaving (ODRA)

Definitie complex niet eenduidig; OD's vinden zichzelf robuust genoeg
Bij het vaststellen van de robuustheid van de OD's aan de hand van maatlatten is geconcludeerd dat drie van de zeven OD's, te weten OddV, OVIJ en ODNV, niet robuust genoeg waren voor de complexe handhaving.[4] Nadat de voorgenomen fusie tussen de OVIJ en de ODNV werd afgeblazen, bleek dat de ODNV alleen nog niet kon voldoen aan de robuustheidseisen op het gebied van procesindustrie.

Hoewel de betreffende OD's zich houden aan de afspraken, blijken ze er wel moeite mee te hebben dat zij de complexe handhaving bij de ODRA moeten onderbrengen. De OD's hechten er vaak aan de complexe handhaving zelf te doen, omdat zij van mening zijn daarvoor over voldoende expertise te beschikken. Die expertise wordt uitgehold naarmate meer van de handhaving aan de ODRA wordt overgelaten. Een ander argument is dat de betreffende gemeente de handhaving beter in het zicht wil houden. Daarnaast wordt gesteld dat de vaardigheden van de inspecteur belangrijker zijn dan het criterium 'voldoen aan de vlieguren'.

Het gevolg is dat de definitie van complex op verschillende manieren wordt uitgelegd. Dit kan twee kanten opwerken: een bedrijf wordt – ten onrechte – getypeerd als complex, omdat de OD dan meer ervaringsuren kan aantekenen en aan de criteria voor robuustheid voldoet. Of een bedrijf wordt – ten onrechte – als niet-complex getypeerd, waardoor de OD de handhaving zelf kan doen. Zeker waar het gaat om aanpassingen bij bestaande bedrijven doen deze prikkels zich voor.

Over de vraag waar de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de definitie van complex moet liggen, lopen de meningen uiteen. Nu stelt het directeurenoverleg vast wat complex is, op basis van het advies van de ODRN. Het voorzittersoverleg lijkt een alternatief, maar volgens betrokkenen heeft dit overleg niet als taak inhoudelijk-bestuurlijke afwegingen te maken. Een derde alternatief – het bevoegd gezag zelf laten uitmaken of een bedrijf binnen de eigen jurisdictie complex is of niet – stuit op het bezwaar dat daarmee de eenheid van de stelseltaak wordt ondermijnd.

Afspraken met de ODRA lopen uiteen en formalisering is vooralsnog beperkt
De inzet van de ODRA richting de drie OD's verschilt. Voor de OddV en de ODNV voert de ODRA de controles uit. De OVIJ doet in principe de handhaving zelf. De ODRA springt in als de handhavers tekortschieten op ervaringsuren en voert een collegiale, papieren toets uit. Daarnaast vindt altijd een gezamenlijk bezoek aan het bedrijf plaats met een handhaver van de ODRA en iemand van de regionale OD.

De eenheid in de communicatie met bedrijven is een ander aandachtspunt. Complexe bedrijven hebben nogal eens met drie of zelfs vier verschillende vertegenwoordigers van het gezag te maken: ODRN (vergunningverlening), ODRA (handhaving), de 'eigen' OD en een ambtenaar van de gemeente. Doordat de informatiedeling tussen de OD's niet altijd optimaal is, ontstaat verwarring bij bedrijven, is er een grotere kans op fouten en is sprake van grotere risico's op vertraging in het proces.

[4] Robuustheid voor complexe handhaving betekent – op basis van de kwaliteitscriteria 2.1 – dat sprake is van minimaal 40 complexe bedrijven (bestaande uit minimaal 10 procesindustrie en 10 afval) of minimaal 1800 uur die worden besteed aan complexe handhaving.

De ODRA heeft nog niet met alle drie de OD's afspraken over complexe handhaving vastgelegd in jaarprogramma's. Ook wordt er nog niet structureel verantwoording afgelegd over de uitvoering. De OD's ervoeren dit tot voor kort nog niet als een tekortkoming, omdat de frequentie van controles bij provinciale inrichtingen vastlag. Met de verschuiving van het bevoegd gezag naar de gemeenten (vvgb-bedrijven) kan de frequentie veranderen, omdat de gemeente dit wenselijk acht. Deze aanpassingen zijn nog niet overal doorgevoerd. Vanuit de ODRA wordt nu wel gewerkt aan vastgestelde jaarprogramma's.

Betrokkenheid bevoegd gezag is wisselend

Naast het contact met de eigen OD onderhouden gemeenten soms ook zelf contact met de ODRA. Door de afstand is het contact wel minder intensief. Als er een probleem is bij een complex bedrijf, wordt veelal een gesprek georganiseerd tussen de regionale OD, de ODRA en de portefeuillehouder, waarbij de ODRA de lead heeft.

OD's zijn bekend met specifieke deskundigheid ODRA, maar benutten die nauwelijks

Naast het uitvoeren van de complexe handhaving voor drie OD's beschikt de ODRA ook over specifieke kennis op het gebied van diepgaand administratief toezicht (DAT), LMA-coördinatie[5] en het bureau milieumetingen. De regionale OD's zeggen bekend te zijn met de complexe taken die de ODRA kan uitvoeren. Zo wordt het belang van systematisch toezicht op afvalinrichtingen onderkend. Toch maken de OD's nauwelijks gebruik van deze kennis, omdat zij menen het toezicht zelf te kunnen invullen of omdat het de afgelopen jaren vooral ging om binnen de eigen OD de basis op orde te krijgen.

Uitvoering provinciebrede handhavingsprojecten is ingewikkeld

De ODRA voert in opdracht van de provincie het projectleiderschap van een aantal provinciebrede projecten op het gebied van handhaving.[6] De ODRA heeft hiervoor bijna 1.200 uur beschikbaar. Volgens de ODRA is het project Bouwen & RO een goed voorbeeld van een gestructureerde manier van samenwerken tussen de ODRA en de ODA; er was sprake van centrale regie, een team van deskundigen en een uniforme uitvoering. Toch is het niet eenvoudig om tot een uniforme aanpak te komen. Daarbij spelen verschillende zaken een rol. In de eerste plaats is sprake van verschillende snelheden en prioriteiten tussen de OD's. Vaak komt een project voor een OD niet op het goede moment. Zo participeren slechts drie OD's in het project Bouwen & RO. Een tweede complicerende factor is het feit dat de OD's het project op hun eigen manier uitvoeren. Voor een projectleider is deze werkwijze lastig. Weliswaar bestaat ook de mogelijkheid om die projecten stelselbreed op te pakken, met een projectleider uit één van de OD's, maar dan moeten alle OD's het project ook als vraag en stelselopdracht percipiëren. Als derde aandachtspunt geldt dat het zou kunnen helpen als de provinciebrede projecten meer op het terrein van milieu liggen, omdat daar de gemeenschappelijkheid in het stelsel ligt.

[5] Landelijk Meldpunt Afvalstoffen.

[6] Het gaat hier om vijf projecten: Meten & Registeren, Melden & Registeren, Systematisch toezicht, stortplaatsen, en Bouwen & RO.

Het laatste aandachtspunt betreft de betrokkenheid van de opdrachtgevers. Deze provinciebrede taken worden gefinancierd vanuit de vvgb-gelden. Het gaat om middelen die zijn overgegaan van de provincie naar de gemeenten. De vraag is of deze gelden bij de gemeenten gelabeld zijn. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten nauwelijks bekend zijn met deze gelden; OD's onderkennen op hun beurt dat zij ook niet duidelijk maken aan hun gemeenten wat nut en noodzaak is van inzet van deze middelen.

Het tegengeluid dat een aantal OD's laat horen, is dat zij ternauwernood in staat zijn om te voldoen aan de druk die gemeenten hen opleggen om zich te houden aan de afgesproken jaarprogrammering van een x-aantal controles. Er blijft dan geen ruimte over voor deelname aan projecten.

Platform handhaving zoekt naar rol en positie
Het platform handhaving is lange tijd zoekende geweest naar zijn rol. Onduidelijk was of het platform fungeerde als een soort voorportaal voor het directeurenoverleg (DO) of dat het primair bedoeld was om onderling kennis te delen. Dit probleem van rolonduidelijkheid doet zich voor bij alle platforms. Daarom wordt nu een discussienotitie voorbereid om de functionaliteit van de platforms scherp te stellen.[7] Er zijn nu zeven afzonderlijke handhavingsprogramma's. Door meer aan de voorkant te plannen en te programmeren, kan efficiencywinst behaald worden.

Een aandachtspunt betreft de structurele vertaling van afspraken uit het platform naar elk van de individuele OD's. Sommige OD's geven aan al moeite te hebben om het eigen uitvoeringprogramma op te pakken; zij zitten eigenlijk niet te wachten op additionele taken die worden afgesproken in het platform.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *De definitie van complex wordt op verschillende manieren uitgelegd.*
- *Er is niet voor elk van de drie OD's een jaarlijks uitvoeringsprogramma en een jaarlijkse verantwoording over de inzet voor complexe handhaving. Hier wordt wel aan gewerkt.*
- *Er wordt geen onderscheid gemaakt naar basis- en plustaken.*
- *Er zijn aanspreekpunten binnen de ODRA en de regionale OD's.*
- *Afspraken over taken en verantwoordelijkheden zijn niet schriftelijk vastgelegd.*
- *De afstemming tussen de ODRA en de bevoegde gezagen verloopt via de regionale OD's.*

3.2.3 Ketentoezicht (ODR)

OD's en opdrachtgevers beperkt betrokken bij programmering ketentoezicht
Het team Ketentoezicht neemt het initiatief voor de invulling van het jaarprogramma en doet een voorstel voor de te onderzoeken ketens. Het team doet dat op basis van signalen, het Dreigingsbeeld Milieu Gelderland[8] en landelijke informatie, zoals de NIA-thema's. Het dreigingsbeeld is de analyse voor ongeveer drie jaar. In samenwerking met onder meer gemeenten, provincie, politie, OM/FP en waterschappen is dit dreigingsbeeld tot stand gekomen.

[7] Zie ook paragraaf 3.2.4 over Portaal & Kenniscentrum.
[8] Idem voetnoot 7.

Niet alle partijen erkennen echter het vastgestelde dreigingsbeeld als de basis van de programmering van het ketentoezicht, omdat er geen brede consensus over is.

In essentie zijn de ketenpartners en de individuele OD's de voedingsbron voor het jaarprogramma. Voor de programmering worden via OOOG en TOOG[9] voorstellen gedaan, maar er komen veel minder vaak voorstellen vanuit de OD's zelf. De provincie is lid van OOOG en TOOG, gemeenten zijn dat niet. Ambtelijk bestaat bij gemeenten wel de behoefte om meer betrokken te zijn bij de prioriteitsstelling van het programma. Voorlopig is afgesproken dat de stelseltrekker jaarlijks een toelichting in het opdrachtgeversoverleg (OGO) geeft over de gemaakte keuzes.

Het voorstel voor de programmering van het ketentoezicht wordt besproken in het platform handhaving en in het OOOG, waarna het uiteindelijk via het directeurenoverleg voor instemming wordt voorgelegd aan het voorzittersoverleg.

De afspraak dat binnen elke OD een accountmanager de contacten onderhoudt met de eigen gemeenten over ketentoezicht, krijgt in de praktijk nauwelijks gestalte.

Grote tevredenheid over risicoanalyses team Ketentoezicht

OD's en ketenpartners spreken met lof over de "heldere en doordachte" risicoanalyses die het team Ketentoezicht opstelt. De algemene indruk is dat deze goed en compleet zijn. De analyses leiden tot een overzicht van de top-X van risico's in bepaalde sectoren.

In de afspraken over de inzet van het team Ketentoezicht is bij aanvang van het stelsel afgesproken om jaarlijks zeven ketens te onderzoeken. Dit bleek in praktijk niet realistisch. De beschikbare capaciteit van 4 fte bij de ODR leidt ertoe dat er op jaarbasis in totaal drie ketens in kaart worden gebracht. Op deze afspraak is bestuurlijk commitment.

Uitvoering en doorvertaling risicoanalyses in individuele OD's beperkt

De hoofden handhaving van elk van de OD's participeren in het OOOG. De afspraak is dat zij de verbindende schakel zijn tussen de risicoanalyses en de besprekingen in het OOOG naar de uitvoering in de eigen OD. De keuze om het primaat van de uitvoering in de regionale OD's te leggen, heeft mede te maken met het feit dat de OD haar inzet moet afstemmen met gemeenten (ook in relatie tot de 'thuistaken'). Omdat hier grote verschillen bestaan tussen de gemeenten, is het niet gemakkelijk hier een stelselafspraak over te maken.

In praktijk blijkt de uitvoering van de programmering van het ketentoezicht in de afzonderlijke OD's moeizaam te verlopen. Binnen elke OD is 1,2 fte aan capaciteit beschikbaar om uitvoering te geven aan het ketentoezicht. Betrokkenen geven aan dat OD's deze 1,2 fte niet altijd volledig invullen, onder druk van andere prioriteiten. Bovendien bestaan er behoorlijke verschillen tussen de OD's voor wat betreft de beschikbaarheid van specifieke deskundigheid.

[9] Operationeel Overleg Overijssel Gelderland; Tactisch Overleg Overijssel Gelderland.

De uitvoering wordt als kwetsbaar ervaren; hierdoor worden minder grote stappen gezet dan was afgesproken. Een alternatief dat besproken wordt, is een meer centrale aansturing van de uitvoering van geprioriteerde ketenprojecten. Een voorbeeld hiervan is het diepgaand administratief ketentoezicht. De ODR voert dit veelal zelf uit, omdat het de regionale OD's ontbreekt aan voldoende kennis. Dit leidt er wel toe dat deze kennis zich binnen het stelsel niet verspreid.

Samenwerking tussen ketenpartners krijgt op verschillende manieren invulling
De betrokkenen ervaren het OOOG als een waardevol gremium om kennis te delen en afspraken te maken. De stabiele samenstelling van de deelnemers aan het OOOG heeft geleid tot groei van vertrouwen in elkaars inzet en begrip voor elkaars knelpunten. Gemeenten zouden graag meer weten over wat er speelt bij het OOOG. In verband met vertrouwelijkheid kunnen notulen echter niet worden gedeeld. Vanuit de politie en het OM is deze grens voor vertrouwelijkheid duidelijk aangegeven.

Het OOOG – zoals de naam al zegt – gaat niet alleen over het ketentoezicht in Gelderland: het is een breed platform voor ketenpartners in Oost-Nederland. In praktijk blijken de casussen die in het OOOG worden besproken, toch merendeels te worden ingebracht door de ODR. Leerpunten uit de casussen vinden nauwelijks hun weg naar de OD's. Er bestaat afstand tussen de teammanager die zitting heeft in het OOOG en de operationele handhavers; "het is te ver van de werkvloer af georganiseerd".

Het OM zou willen dat partners elkaar ook tussentijds meer opzoeken, los van de afspraken over concrete casussen waarin partners elkaar goed weten te vinden.

Het RIEC-convenant is een belangrijke basis voor een effectieve samenwerking tussen de overheidspartners, waarbij afspraken worden gemaakt over wie wat oppakt en waarbij een verschuiving zichtbaar is van strafrechtelijke naar meer bestuursrechtelijke sancties. Door aan de voorkant informatie goed te delen, kan dat leiden tot effectieve combinaties van de inzet van straf- en bestuursrecht. De gezamenlijke keuzes van de belastingdienst, RIEC en de OD's heeft geleid tot de pilot 'informatie-overleg milieu'. Gelderland wordt landelijk gezien als een goed voorbeeld hoe partners met elkaar kennis delen.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *Ketenpartners zijn betrokken bij het opstellen van het programma Ketentoezicht; het voorzittersoverleg stemt in met het programma.*
- *Het team Ketentoezicht functioneert als bovenregionaal programmateam en maakt tactische risicoanalyses, gericht op risicogericht toezicht.*
- *De uitvoering van het ketentoezicht in de individuele OD's blijft achter bij de ambities van het team Ketentoezicht.*
- *OOOG en TOOG zijn efficiënte platforms voor overleg met de ketenpartners.*
- *Betrokkenheid van provincie en gemeenten in programmering van het ketentoezicht is beperkt. Dat geldt ook voor de interactie tussen OD's en hun gemeenten over de inzet op ketentoezicht.*

3.2.4 Portaal & Kenniscentrum (OVIJ)

PORTAAL

De portaalfunctie betreft de intermediaire rol tussen de zeven OD's en de externe partners op provinciale schaal, Oost-Nederlandse en nationale schaal. Bij de oprichting van het Gelders Stelsel kreeg Portaal de taak om te zorgen voor de onderlinge afstemming tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving, waarbij het zich zou moeten richten op het faciliteren van strategisch-tactische interacties en niet op inhoudelijke taken. Voor de invulling van de portaalfunctie is 1 fte beschikbaar.

In de afgelopen jaren heeft Portaal onder meer de totstandkoming van het dreigingsbeeld, de nalevingsstrategie en de handhavingskalender gecoördineerd. Portaal faciliteert de interactie tussen de netwerkpartners, maar is niet verantwoordelijk voor de programma's die worden opgesteld en de uitvoering van acties.

Oprichting OOOG en TOOG waardevol voor verbinding met strafrechtketen
Portaal heeft – samen met de netwerk-RUD's in Overijssel – aan de basis gestaan van de oprichting van het OOOG en het TOOG.[10] Het OOOG komt 1x per zes weken bij elkaar. Portaal verzorgt de agenda en de verslaglegging. Netwerkpartners, zoals de politie en het OM/FP zijn positief over deze samenwerking. In plaats van overleg met zeven afzonderlijke OD's in Gelderland, treffen zij nu de hoofden handhaving van alle OD's aan één tafel. OOOG en TOOG zijn vaste overlegtafels geworden. Kanttekening daarbij is dat ze vooral benut worden voor bespreking van casussen in het kader van ketentoezicht (zie ook paragraaf 3.2.3) en niet voor breder overleg over bestuurs- en strafrechtelijke vraagstukken. De vraag is wie verantwoordelijk is voor het opstellen van de agenda. Een ander aandachtspunt is de monitoring van gemaakte afspraken en het inventariseren van knelpunten. Portaal onderkent dat zij hierin een actievere rol kunnen spelen.

Verbinding met andere netwerkpartners ontluikt
Naast de facilitering van het OOOG en TOOG vormt Portaal ook de verbindende schakel naar netwerkpartners als het RIVM, de GGD'en, de waterschappen en de Veiligheidsregio's. De afspraken met deze partners staan nog in de kinderschoenen. Het convenant met het RIVM wordt nieuw leven in geblazen en ook de samenwerking met de Veiligheidsregio komt nu van de grond. Sinds kort is de VRGM agendalid van OOOG en TOOG.

Portaal treedt daarnaast namens de zeven OD's in Gelderland op in ODNL en landelijke platforms.

[10] Zie ook paragraaf 3.2.3.

KENNISCENTRUM

In afgelopen jaren is een infrastructuur ontstaan voor kennisdeling en uitvoering
Bij de oprichting van het Gelders Stelsel kreeg Portaal de opdracht een ondersteunende rol te spelen die aansluit bij de kennis- en informatiebehoeften of vragen die bij de partners leven bij een adequate uitvoering van hun taken. Binnen deze doelstelling heeft Portaal een kennisinfrastructuur opgezet met drie platforms (vergunningverlening, handhaving en advies), verschillende expertgroepen en programma's. Portaal & Kenniscentrum (P&K) faciliteert de platforms (maar niet de expertgroepen) door het opstellen van de agenda en verslaglegging.

Rolverdeling stelseltaken P&K en Coördinatie onduidelijk
P&K is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering van jaarprogramma's en verantwoordingsrapportages (2x per jaar) van alle (stelsel)taken aan het directeurenoverleg (DO). Eind 2015 heeft dat geresulteerd (op verzoek van het DO) tot een uniform model voor rapportages en tussenrapportages. De OD's zijn tevreden over deze regierol op het proces. De rollen tussen de stelseltaken Portaal en Coördinatie zijn in praktijk lastig af te bakenen. Portaal is verantwoordelijk voor het proces van tijdige totstandkoming van bijvoorbeeld de jaarplannen; de stelseltaak Coördinatie voert regie op de programmering en inhoudelijke afstemming van deze jaarplannen. Sturing op proces en inhoud loopt in elkaar over; hierdoor ontstaat behoefte aan afstemming tussen beide stelseltaken. Een ander voorbeeld is de vraag wie verantwoordelijk is voor de interactie tussen de opdrachtgevers (bijvoorbeeld via het OGO) en het DO.

Platforms zijn zoekende in hun rol
De platforms zijn oorspronkelijk opgericht met het doel om kennis te delen ten behoeve van het primaire proces. We constateren dat de platforms zoekende zijn naar hun rol en positionering in het stelsel, in het bijzonder in de richting van de directeuren. Voor de platforms is het onduidelijk of van hen een inhoudelijke adviesfunctie wordt verwacht, voorafgaand aan bespreking in het DO of dat zij juist invulling geven aan afspraken uit het DO. Deze problematiek is onderkend; drie directeuren en twee platformvoorzitters werken aan een notitie om de meerwaarde van de platforms scherper in beeld te brengen.

Functionaliteit van het kenniscentrum is beperkt
De OD's zijn kritisch op het functioneren van de deeltaak kenniscentrum. Informatie op Geldernet/Kennisnet wordt weinig gebruikt en een clustering of filtering van relevante kennis ontbreekt. De missie om "van kennis naar toevoegde waarde te komen" blijkt in praktijk moeilijk te realiseren, mede vanwege het beperkte aantal mensen (3,5 fte) waarmee de gehele stelseltaak P&K wordt uitgevoerd. P&K kijkt nadrukkelijk ook naar de platforms om die filtering van kennis op zich te nemen.

Opdrachtgevers (behalve de provincie) zijn niet bekend met het bestaan van Geldernet. Hoewel het een bewuste keuze is geweest om externen geen toegang te geven, lijkt die behoefte aan informatie bij gemeenten – gegeven de thuistaken – wel aanwezig te zijn. Dit roept vragen op over de functie van Geldernet. Tot op heden functioneert het als een soort intranet voor de OD's. Volgens de opdrachtgevers typeert dit de interne gerichtheid van de OD's in de afgelopen jaren.

Gelderse Omgevingsdag is een succesvol concept
Op 12 november 2015 vond de Gelderse Omgevingsdag plaats. OD's zijn positief over deze netwerkdag. De opkomst was zeer hoog en er is behoefte om zo'n dag over twee jaar weer te laten plaatsvinden. De ontmoeting met vakgenoten wordt als belangrijkste meerwaarde gezien, naast het gevoel dat er sprake is van verbinding tussen de diensten.

Gezamenlijke inkoop van opleidingen komt nog onvoldoende van de grond
De rol van P&K is om centraal opleidingen in te kopen op thema's waar meerdere OD's belangstelling voor hebben. Dit leidt tot uniformiteit in uitvoering en schaalvoordelen. Bovendien is het een middel om medewerkers uit verschillende OD's elkaar te laten ontmoeten. Op basis van de nulmeting op de kwaliteitscriteria die elke OD moest uitvoeren (zie paragraaf 3.2.5), had een collectief opleidingsplan opgesteld moeten worden. Dit is niet gelukt vanwege tempoverschillen tussen de OD's in de uitvoering van de meting en de implementatie. Ook uiteenlopende prioriteiten tussen de OD's maakten het lastig om tot een gezamenlijk plan te komen. Dit alles heeft ertoe geleid dat een aantal OD's zelf het initiatief heeft genomen om opleidingen voor hun medewerkers te regelen, omdat zij niet wilden wachten op de anderen.

De OD's waarderen deze taak van P&K verschillend. Vooral de kleine OD's zien deze centrale inzet als ontzorgen, omdat ze dat nu niet zelf hoeven te regelen. Eisen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving, opleiding rondom projecten en het voldoen aan de kwaliteitscriteria kunnen dan worden geborgd zonder een actieve eigen rol.

Uniformiteit in communicatie positief; expertgroep nog niet effectief
Bij aanvang van het stelsel is geïnvesteerd in een gemeenschappelijke website, een logo en formats. Deze stralen eenheid en verbinding uit. Al geruime tijd speelt de discussie over de doorontwikkeling van de website; deze is nu statisch en weinig informatief. Betrokkenen zijn van mening dat de website het visitekaartje kan zijn voor het stelsel, maar dat de huidige website vooral de interne gerichtheid van de OD's weerspiegelt. Er heeft een evaluatie plaatsgevonden van de website; begin 2015 is een plan van aanpak gemaakt op basis van uitkomsten uit de evaluatie. Pas begin 2016 lijken keuzes te zijn gemaakt over het vervolg.

De samenstelling van expertgroep communicatie is divers. Sommige adviseurs zijn in dienst van een OD; anderen werken voor een van de gemeenten, en doen de communicatie voor de OD voor een dag in de week (gastheerschap). De vele wisselingen in de expertgroep hebben de slagkracht niet vergroot. Volgens de expertgroep communicatie wordt de urgentie voor verbeteringen van de website bij de directeuren onvoldoende gevoeld. Met name verschillende systemen (CMS) en uiteenlopende belangen van de OD's vertragen de besluitvorming. Voor de expertgroep is het lastig om doorbraken te forceren, ondanks dat de communicatieadviseurs van de verschillende OD's qua benadering behoorlijk op dezelfde lijn zitten.

We constateren dat de gezamenlijke communicatie van de OD's beperkt is. Deze terughoudendheid lijkt voort te komen uit de verschillende manieren waarop gemeenten tegen hun OD aankijken en de verschillen in mandaten. Deze verschillen leiden ertoe dat sprake is van een voortdurende zoektocht naar de grootste gemene deler. Dit werkt verlammend voor de profilering van het stelsel.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *Totstandkoming en ondersteuning OOOG en TOOG belangrijke functie Portaal. Functionaliteit overleg blijft nog beperkt tot ketentoezicht.*
- *Er vindt nog geen structureel overleg plaats met de veiligheidsregio's, brandweer, GGD's en RIVM.*
- *Monitoring van gemaakte afspraken en toezicht op behaalde resultaten vinden nog beperkt plaats.*
- *Portaal treedt namens het stelsel op in landelijke overlegplatforms.*
- *Er zijn geen duidelijke kaders voor de gezamenlijke communicatie in het stelsel.*
- *Er is een passende kennisinfrastructuur met platforms en expertgroepen.*
- *Meerwaarde van de intermediaire rol van het kenniscentrum is beperkt.*
- *Verschillende prioriteiten van de individuele OD's maken gezamenlijke inkoop van opleidingen lastig.*
- *De scheiding tussen de stelseltaken Portaal en Coördinatie is gekunsteld.*

3.2.5 Coördinatie & Kwaliteit (OddV)

COÖRDINATIE

In het directeurenoverleg (DO) van november 2013 is de volgende ambitie voor de coördinatie van het Gelders Stelsel vastgesteld: "*Het definiëren van een gezamenlijk (strategisch) doel (stip op de horizon), het instellen van coördinatiemechanismen, het scheppen van randvoorwaarden voor succesvol samenwerken en harmonisatie, het toezien op het opstellen en uitvoeren van programma's voor stelseltaken en het afstemmen van zaken en processen zodanig dat er sprake is van een vitaal Gelders Stelsel dat zich ontwikkelt richting het gezamenlijk gedefinieerd doel*".

Het invulling geven aan de ontwikkeling van het Gelders Stelsel kan getypeerd worden als het strategische doel voor de eerste jaren. Het directeurenoverleg is begin 2016 gestart met het formuleren van een nieuwe stip op de horizon met als uitgangspunt 'Eén in Gelderland is meer in Gelderland'.

De kennisinfrastructuur met platforms, expertgroepen en programma's vormen belangrijke mechanismen binnen het stelsel om te komen tot kennisdeling, afstemming, harmonisatie en efficiency. De koppeling tussen de platforms, de expertgroepen, de stelseltrekkers en het DO is belangrijk. Daarom vindt sinds 2015 jaarlijks een tweedaagse plaats waarbij alle voorzitters en trekkers aanwezig zijn. Hierdoor ontstaat afstemming tussen de ambities van de verschillende groepen en wordt zichtbaar waar groepen elkaar nodig hebben.

De afstemming tussen Coördinatie en Portaal is diffuus
De afspraak is dat de operationele coördinatie van het stelsel bij Portaal ligt en de strategische coördinatie bij Coördinatie. In praktijk betekent dit veel overleg en afstemming tussen de directeuren van beide betrokken OD's (zie ook paragraaf 3.2.4).

Coördinatie verantwoordelijk voor de realisatie van uniform informatiesysteem
Het belang van een goed werkend registratiesysteem tussen de OD's wordt steeds belangrijker geacht. De OD's waren in de afgelopen jaren vooral bezig om zichzelf op poten te zetten. Nu ziet iedereen het belang in om te komen tot een eenduidig informatiesysteem (IGO). De verwachting is dat een nieuw systeem nieuwe functionaliteiten zal brengen, bijvoorbeeld dat bedrijven zelf op het systeem kunnen inloggen om (nieuwe) documenten toe te voegen. Er is een aparte projectgroep opgericht die moet zorgen voor realisatie van IGO in 2018.

Expertgroep controlling voorziet in behoefte
De expertgroep controlling is ontstaan in 2013 vanuit de constatering dat het efficiënt zou zijn als de OD's met elkaar kennis delen over vergelijkbare opgaven op het gebied van bijvoorbeeld indexering, de decentralisatie van vvgb-gelden, de ontwikkeling van input- naar outputfinanciering en kwesties rondom de vennootschapsbelasting. Ook wordt er gewerkt aan uniformering van financiële systemen (bijvoorbeeld de begrotingen), maar dat blijkt lastig, vanwege de eigen keuzes die OD's maken ten aanzien van bijvoorbeeld uurtarieven.

Opdrachtgevers hebben weinig zicht op coördinatierol
Opdrachtgevers willen kunnen uitleggen aan hun bestuurders waarom de stelseltaken nodig zijn. Op dit moment is voor hen onduidelijk wat de coördinatierol inhoudt en wat de meerwaarde hiervan is voor het functioneren van het stelsel. Meer informatie geeft munitie en argumentatie daarvoor. Betrokkenen vinden dat communicatie hiervoor nodig is, te meer als kennis over de ontstaansgeschiedenis van het stelsel verder wegzakt. De manier waarop die kennis gedeeld moet worden, is een aandachtspunt.

Afstemming over coördinatierol in het stelsel en coördinatie VTH blijft nodig
Medio 2015 heeft de provincie een notitie opgesteld waarin de coördinatierol binnen het stelsel (verantwoordelijkheid OddV) en de coördinatierol VTH (verantwoordelijkheid provincie) worden geduid. Deze behoefte kwam voort uit voortdurende onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. In de notitie is schematisch weergegeven dat de rollen elkaar deels overlappen. Dit gebeurt bijvoorbeeld op thema's als het ketentoezicht, handhavingsprojecten en KPI's.

KWALITEIT

Stelselbreed kwaliteitsbeleid komt heel moeizaam van de grond
Bij de start van het stelsel is afgesproken dat uiterlijk 1 januari 2015 elke Gelderse OD zou moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria. Regie op voortgang valt onder de verantwoordelijkheid van de directeur OddV. Eén van de manieren waarop dit gestalte moest krijgen, was de totstandkoming van een gezamenlijk kwaliteitsbeleid met bijbehorende doelstellingen. In 2014 verscheen de 'handreiking invulling kwaliteitszorg', waarin concreet was uitgewerkt hoe de OD's aan de slag zouden gaan met hun kwaliteitsbeleid.

In maart 2015 heeft het DO een kwaliteitsverklaring vastgesteld. Het document geeft op hoofdlijnen weer wat de ondergrens is van de gezamenlijke inspanningen op gebied van kwaliteit. Deze initiatieven hebben geen vervolg gekregen, omdat de timing voor de meeste OD's niet goed was. De kwaliteitsverklaring is niet doorgestuurd naar het voorzittersoverleg, omdat er te veel dingen aan de hand waren bij de regionale OD's waardoor zij er niet klaar voor waren om gemeenschappelijk het kwaliteitsbeleid invulling te geven.

De OD's hebben – op verschillende momenten – de nulmeting kwaliteitscriteria 2.1 uitgevoerd. Uit het zogenaamde stoplichtmodel blijkt dat de OD's anno 2016 nog niet voldoen aan alle kwaliteitscriteria.

Uiteenlopende meningen over het belang van kwaliteit

Het belang dat de OD's hechten aan kwaliteit loopt uiteen. Breed wordt onderkend dat de eerste twee jaren lastig waren om gezamenlijk op te trekken. Nu de opstartproblemen voorbij lijken te zijn, komt er meer ruimte om prioriteit te geven aan kwaliteit. Een belemmering daarbij is dat er tussen de betrokkenen in de OD's verschil van mening bestaat over de vraag op welk moment in de ontwikkeling van de OD kwaliteit belangrijk wordt (eerst de basis op orde) of dat kwaliteit een integrale opgave is, de basis voor alles wat een OD doet. Net als voor complexiteit geldt ook hier, dat het ontbreekt aan gezaghebbende sturing op de definitie van kwaliteit.

De laatste tijd zijn verschillende acties ondernomen om de hoog gestelde ambities toch waar te kunnen maken. Een voorbeeld is de totstandkoming van een uniforme set van KPI's. OD's geven aan dat het een worsteling was om deze KPI's te halen, maar dat het nu ook een markeringspunt is waaruit blijkt dat de OD's op weg zijn naar realisatie van de gestelde doelen.

Uiteenlopende prioriteiten OD's belemmeren realisatie gezamenlijke ambities

De directeuren streven ernaar om één gezamenlijk kwaliteitsverbeteringsprogramma op te stellen en uit te voeren. In praktijk blijkt dat op verschillende barrières te stuiten. In de eerste plaats zijn de kwaliteitsniveaus van OD tot OD verschillend. In de tweede plaats heeft elke OD haar eigen programmering van werkzaamheden die weinig ruimte laat voor het inplannen van gezamenlijke activiteiten. Timing lijkt cruciaal. Het stelsel is zo georganiseerd dat de directeur OddV zich niet in de positie bevindt om afspraken over uitvoering bij de collega-directeuren af te dwingen. Op inzicht in de stand van zaken per OD (het stoplichtmodel) is wel gestuurd. Dit krijgt impact door *peer pressure*.

De expertgroep kwaliteit is zoekende naar kaders en een effectieve werkwijze

De expertgroep kwaliteit is bedoeld als een beleidsvoorbereidende commissie voor kwaliteitsverbetering ten behoeve van het DO. De expertgroep wordt geacht na te denken over stelselbrede maatregelen en projecten die de kwaliteit van VTH over de gehele linie kunnen verbeteren. In de praktijk stuit het functioneren van de expertgroep op een aantal hindernissen. Een eerste complicatie is gelegen in de opdrachten die het DO verschaft. Omdat de directeuren vaak zelf ook geen exact beeld hebben van de richting of de mogelijkheden van nieuwe projecten en maatregelen, blijven de opdrachten onbepaald en zoekend.

Concrete voorstellen waarmee de expertgroep vervolgens komt, krijgen niet altijd een positief onthaal in het DO. Een tweede complicatie ligt in het streven om vraagstukken stelselbreed aan te pakken. Dat blijkt in de praktijk nogal eens haaks te staan op de eigen beleidsvorming in de afzonderlijke OD's. Lang niet alles wat vanuit een expertperspectief als een goede aanpak wordt aangeboden, is ook voor elke afzonderlijke OD een haalbare aanpak. Een goede balans tussen de beleidsmatige afwegingen die in het DO thuishoren en het inhoudelijk doordenken van maatregelen door de expertgroep is nog niet gevonden.

Per OD is 200 uur beschikbaar om te participeren in de expertgroep. De werkwijze van de expertgroep is sinds dit jaar aangepast. Voorheen kwam de expertgroep 1x per maand bij elkaar en waren er voor de verschillende projecten aparte werkgroepen. De expertgroep monitorde de afspraken van de werkgroepen. Dit leidde tot lange doorlooptijden, stagnatie en veel overleg. Vanaf 2016 is afgesproken dat projecten door de hele expertgroep worden opgepakt in de vorm van werkbijeenkomsten met een roulerend voorzitterschap.

Omdat zowel het DO als de individuele OD's niet altijd vervolg geven aan de producten die de expertgroep oplevert, is sprake van onvoldoende *return on investment*. Het aantal uren volstaat als de taak goed is georganiseerd, maar de verdeling over het jaar is lastig is en de inzet kan efficiënter.

Leren van goede en minder goede voorbeelden

Een voorbeeld van een project waarover de OD's tevreden zijn, is de ontwikkeling van het klanttevredenheidsonderzoek, dat in het voorjaar van 2016 voor de eerste keer is uitgevoerd. Als succesfactoren zijn te benoemen dat alle OD's er behoefte aan hebben, het een heel concreet project is, er schaalvoordelen gerealiseerd worden, omdat het traject in gezamenlijkheid wordt uitgevoerd en er een goed communicatieplan aan ten grondslag ligt.

Benchmarking binnen het stelsel komt nog niet van de grond, ook al is dit wel een stelselafspraak. De belangrijkste reden hiervoor is dat de basis om te kunnen benchmarken, nog niet op orde is. Daarnaast wordt aangegeven dat het te duur is en naar verwachting veel tijd kost. Benchmarking stond op de jaarprogrammering voor 2015 en vervolgens voor 2016, maar ook dit jaar is door dit voornemen een streep gezet.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *De ambitie voor de stelseltaak Coördinatie is vastgelegd.*
- *Er is een Gelderse Zaak Type Catalogus.*
- *Het ontbreekt aan een uniform informatiesysteem; het programma IGO is in ontwikkeling.*
- *Er is een gemeenschappelijke intentieverklaring kwaliteitsmanagement; de bijbehorende handreiking heeft geen uitwerking gekregen. Er zijn KPI's; hierop vindt nog geen benchmarking plaats.*
- *De ambitie dat alle OD's per 1-1-2015 voldoen aan de kwaliteitscriteria is niet gerealiseerd.*
- *Het eerste klanttevredenheidsonderzoek is in uitvoering (voorjaar 2016).*

3.2.6 HRM (ODA)

Expertgroep HRM belangrijke schakel in uitvoering GSP en harmonisatie beleid
De expertgroep is ontstaan om de eisen van het Gelders Sociaal Plan (GSP) te borgen. In de expertgroep zijn P&O'ers vanuit de zeven OD's vertegenwoordigd. Het doel is om het GSP uit te voeren en onderling kennis te delen. In de basis is sprake van harmonisatie van regels en richtlijnen op Gelderse schaal. Een voorbeeld daarvan zijn de eenduidige arbeidsvoorwaarden ("het nieuwe werken"), al wordt wel aangetekend dat de uitgangspunten soms verschillen. De implementatie is aan de OD's zelf. Dit betekent bijvoorbeeld dat op stelselniveau is afgesproken dat de beoordeling van medewerkers plaatsvindt aan de hand van een vijfpuntsschaal. Elke OD mag vervolgens zelf bepalen welke criteria ze opneemt in het formulier, in overleg met de eigen ondernemingsraad (OR). Voor de vakbonden is uniformiteit het uitgangspunt.

Duidelijke visie op de ontwikkeling van de taak ontbreekt nog
Vertegenwoordigers vanuit de OD's zitten in de expertgroep vooral aan tafel als expert en veel minder als belangenvertegenwoordiger van de eigen OD. Dit neemt niet weg dat binnen de expertgroep spanningen tussen werkgevers, werknemers, stelselafspraken en wensen van de lokale OD's wel zichtbaar worden. Bij elk dossier speelt de afweging wat wenselijk is om collectief op te pakken en wat de OD's zelf doen. Daarom heeft de expertgroep behoefte aan heldere kaders en sturing vanuit het directeurenoverleg voor de ontwikkeling van de taak in de komende jaren, en aan meer afstemming met andere expertgroepen. Een belangrijk aandachtspunt is een vaste bemensing van de expertgroep.

Voorzitters OR kritisch over GSP en functioneren één arbeidsmarkt
Het gesprek met de voorzitters van de zeven OR'en wijst uit dat zij kritisch staan tegenover het GSP en de resultaten die in de afgelopen jaren zijn geboekt. Ook de positie die OR'en hebben ten opzichte van het Centraal Gelders Overleg (CGO) en het overleg met de directeuren zijn voor hen belangrijke zorgpunten. In de aanstaande evaluatie van het GSP zullen de zorgen van de OR'en een plek moeten krijgen. De voorzitters onderschrijven het belang van één arbeidsmarkt, maar zien daar in praktijk nog weinig van terug. Doorstroming binnen het stelsel is nog heel beperkt. Medewerkers vragen zich af wat ontwikkelingen als outputfinanciering, de privatisering van het bouwtoezicht, en de aankomende Omgevingswet voor hen betekenen. Ook op het punt van de kwaliteitscriteria leven vragen, bijvoorbeeld wat er voor nodig is om aan de criteria te kunnen voldoen. De voorzitters zijn van mening dat in het stelsel nu vooral pragmatisme en efficiency de overhand hebben in plaats van kwaliteit.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *De expertgroep HRM werkt aan de hand van een jaarplan.*
- *Er is geen toekomstvisie beschikbaar voor de ontwikkeling van de HRM-taak.*
- *De kennisbank HRM is nog niet gevuld.*
- *Afspraken met expertgroep B&J zijn in ontwikkeling.*

3.2.7 Bestuurlijk & Juridisch (ODA)

Expertgroep B&J heeft veel juridisch handwerk verricht
Het doel van de expertgroep Bestuurlijk & Juridisch (B&J) is het bij elkaar brengen van technisch-inhoudelijke kennis en het komen tot uniformering van bestuurlijk-juridische stukken. Deze inzet heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de GR-teksten in bijna alle OD's gelijk zijn, dat sprake is van uniforme mandatering van het ketentoezicht en eensluidende WOB-procedures bezwaar en beroep. De afstemming en bundeling van inzet zorgen voor efficiency en vormen belangrijke uitgangspunten voor een *level playing field*. Het feit dat de provincie betrokken is in de expertgroep heeft volgens betrokkenen geleid tot hogere kwaliteit, uniformiteit en meer draagvlak.

Er is behoefte aan een heldere opdrachtformulering
Vraagstukken voor de expertgroep komen binnen via regionale OGO's of via het directeurenoverleg. Aandachtspunt in de taakuitvoering van de expertgroep is dat het geen platform is/wordt waar belangen op tafel worden gelegd en waar 'politieke' keuzes gemaakt worden. In de opdracht 'aanpassing Wgr' is dit wel gebeurd en dat wordt ook onderkend. Door een onduidelijk opdrachtverlening aan de expertgroep, die bovendien tussentijds ook nog eens gewijzigd is, is verwarring en onrust in expertgroep ontstaan.

Doorontwikkeling taak vraagt mogelijk nieuwe competenties expertgroepleden
De juristen in de expertgroep zijn nu vooral organisatieadviseurs die adviseren op het secundaire proces. De indruk is dat in de komende tijd meer juridische deskundigheid nodig is binnen bepaalde multidisciplinaire programma's (bijvoorbeeld een uniforme productencatalogus). Als de bevoegde gezagen meer behoefte hebben aan uniformering van de mandatering van het primaire proces, is de expertgroep B&J daarvoor minder geëquipeerd.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *Er is sprake van meer uniformering van bestuurlijk-juridische stukken.*
- *De expertgroep B&J werkt met een jaarprogramma.*
- *Alle OD's en de provincie zijn vertegenwoordigd in de expertgroep.*
- *Afstemming met andere expertgroepen is in ontwikkeling.*

3.2.8 BOA-coördinatie & BSBm (ODNV)

Virtuele pool van BOA-coördinatoren zorgt voor efficiënte werkwijze
De BOA maakt – in samenspraak met de handhaver – de keuze voor een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject. De BOA's leggen zelf contact met OM/FP; de ODNV heeft hier – als verantwoordelijke OD – geen coördinatietaak.

De BOA's werken met een registratiesysteem dat landelijk wordt geaccepteerd en dat volledig digitaal en web-based functioneert.

Voor BOA's gelden specifieke kwaliteitscriteria. Niet elke OD bleek robuust genoeg met het aantal BOA's dat zij in dienst hadden. Door de virtuele pool van coördinatoren (14 in totaal in het hele stelsel), voldoet Gelderland aan de gestelde eisen. Bijkomend voordeel is dat de pool de mogelijkheid biedt om specialismen uit te ruilen, al gebeurt dit in praktijk nog niet vaak.

Coördinatie BSBm ontzorgt de andere OD's en draagt bij aan efficiency
De deeltaak Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm) is ontstaan vanuit de behoefte van de directeuren (die hiervoor gemandateerd zijn) om te komen tot een efficiënte werkwijze. Er is voor gekozen de administratieve afhandeling bij de ODNV te beleggen.

De ambitie is om het loket – dat zich nu alleen richt op milieu (domein II, de grijze BOA's) – ook open te stellen voor andere domeinen (bijvoorbeeld openbare ruimte, domein I). Met de komst van de Wet Natuurbescherming komen wellicht 'nieuwe' toezichttaken naar het lokaal bevoegd gezag, waar het stelsel een ondersteunende rol zou kunnen spelen. Een aandachtspunt bij verbreding naar het groene domein is dat voor iedere vorm van samenwerking een overeenkomst of mandaat vereist is.

Bij de start van het stelsel is bepaald hoeveel geld naar elk van de vijf stelseltaken gaat. Voor de BOA-coördinatie/BSBm is deze afspraak niet gemaakt. Afgelopen jaren zijn de kosten op incidentele basis gedekt. De behoefte leeft om de uitvoering van deze taak voor de komende jaren structureel financieel te borgen.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *Per 1-1-2015 voldeden de OD's aan de kwaliteitscriteria BOA-taak.*
- *Er is een BOA-pool ingesteld. Uitwisseling van informatie vindt plaats via een uniform registratiesysteem.*
- *ODNV vertegenwoordigt de BOA's in het OOOG.*
- *De BOA-pool is deskundig om de juridische kwaliteitstoets uit te voeren.*
- *Afstemming met stelseltaken ketentoezicht en complexe handhaving zijn niet geformaliseerd.*
- *Tweejaarlijks vindt een praktijk- en trainingsdag voor BOA's plaats.*

3.3 Rollen, organisatie en sturing binnen het stelsel

3.3.1 Het directeurenoverleg

Intensieve interactie tussen de directeuren
Sinds hun aanstelling als kwartiermakers voor de nieuw op te richten omgevingsdiensten (najaar 2012) komen de directeuren maandelijks één hele dag bij elkaar. Dit schema is afgesproken om het onderling overleg zo efficiënt mogelijk te organiseren. Ongeveer 4x per jaar is er vanuit het directeurenoverleg (DO) overleg met de voorzitters van de OR'en. Sinds 2015 is ook 2x per jaar overleg ingeroosterd met het provinciebrede opdrachtgeversoverleg en vindt er aan het begin van het jaar een afstemming plaats tussen het DO en de voorzitters van de platforms, expertgroepen en programma's in het stelsel.

De agenda van de maandelijkse bijeenkomsten is vol en omvat veelal tactisch-operationele punten in relatie tot de stelseltaken. Aan de hand van vaste formats worden agendapunten voorbereid. Conform afspraak bespreken de directeuren de kwalitatieve en kwantitatieve voortgang van de (stelsel)taken en de inzet van financiële middelen voor de expertgroepen.

Eén keer per jaar bestrijkt het overleg van de directeuren twee dagen; tijdens deze tweedaagse is er vooral ruimte voor strategische vraagstukken. Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor een nieuwe stip op de horizon met als uitgangspunt: “Eén in Gelderland is meer in Gelderland” (februari 2016). Met deze agenda formuleert het DO nieuwe ambities en strategische keuzes voor de komende jaren.

Stabiliteit samenstelling DO en noodzaak tot afstemming zorgen voor binding

We stellen vast dat sinds de oprichting van het Gelders Stelsel het team van directeuren hetzelfde is. Deze stabiliteit zorgt er mede voor dat het vertrouwen tussen de directeuren is gegroeid. De directeuren onderkennen dat in het DO ook soms sprake is van conflicten; deze worden niet uit de weg gegaan, maar worden ook niet op de spits gedreven. De optie die in het stelsel is ingebouwd om bij onverenigbare meningen te escaleren naar het voorzittersoverleg, is in die drie jaar niet nodig gebleken.

Behalve van goede persoonlijke verhoudingen is het voortbestaan van de individuele OD’s afhankelijk van de kracht van het stelsel. Door de (stelsel)taken te verdelen over alle OD’s, is een sterke onderlinge afhankelijkheid ontstaan, niet alleen tussen de OD’s als organisaties, maar ook tussen de directeuren die de eenheid van het stelsel in praktijk moeten brengen. Als gevolg van de schaal waarop de OD’s in Gelderland zijn georganiseerd, is de interactie tussen de directeuren onvermijdelijk en noodzakelijk. Tegelijkertijd zorgt het ook voor een gezonde onderlinge concurrentie tussen de directeuren.

Opdrachtverlening en aansturing expertgroepen niet eenduidig

De opdrachtformulering en aansturing die het DO de expertgroepen geeft, is niet altijd eenduidig en consistent. Het komt voor dat een expertgroep een opdracht uitwerkt waarna het DO oordeelt dat het toch niet helemaal is geworden wat men eigenlijk bedoelde. Een belangrijke oorzaak hiervan is erin gelegen dat elke directeur binnen de eigen OD steun moet krijgen voor nieuwe denkbeelden en projecten. Een expertgroep kan wel een advies schrijven op basis van deskundigheid, maar kan veel moeilijker dan de directeuren inschatten of zo’n voorstel politiek-bestuurlijk haalbaar is. Het DO onderkent dit probleem; het streven is dat het directeurenoverleg betere en duidelijkere kaders stelt voor de uit te voeren opdrachten. Wil deze benadering de grondoorzaak wegnemen, dan zullen de directeuren al in een veel eerder stadium moeten bedenken wat de politiek-bestuurlijke marges zijn waarbinnen een opgave aangepakt kan worden.

Het recente besluit van het DO om voorafgaand aan de vaststelling van de jaarplannen samen met alle betrokken voorzitters van platforms en expertgroepen de programmering op elkaar af te stemmen en te laten aansluiten, heeft meerwaarde. Het DO geeft aan dat zij de taak hebben om aan te geven welke expertgroep de leiding pakt in multidisciplinaire vraagstukken. Het DO legt jaarlijks het jaarplan van de (stelsel)taken ter goedkeuring voor aan het voorzittersoverleg.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *Het DO bespreekt de voortgang van de bovenregionale taken en de inzet van financiële middelen.*
- *Er zijn KPI's vastgesteld; visitaties en benchmarking vinden nog niet plaats.*
- *De innovatieagenda krijgt in 2016 een nieuwe invulling.*
- *Het jaarplan over de stelseltaken wordt aan de voorzitters voorgelegd.*
- *Er is geen intentieovereenkomst over de onderlinge samenwerking.*
- *Escalatie naar het voorzittersoverleg heeft niet plaatsgevonden.*

3.3.2 Het voorzittersoverleg en de rol van de eigenaren

Frequentie voorzittersoverleg verhoogd; agenda omvat strategische onderwerpen

In de notitie Stelsel Werkzaamheden is vastgelegd dat het voorzittersoverleg (VO) de gemaakte afspraken, de kwaliteit en de voortgang van de werkzaamheden binnen het stelsel bewaakt. Het VO is in 2015 vier keer bij elkaar geweest; in de jaren daarvoor was dat één of twee keer per jaar. Het overleg vindt altijd plaats in aanwezigheid van de directeuren. Er vinden geen uitvoerige discussies of beleidsinhoudelijke afwegingen plaats. Het VO is geen besluitvormend orgaan; volgens de opzet van het stelsel worden bindende besluiten genomen in de afzonderlijke AB's. Het VO heeft nog het meest weg van een afstandelijk raad van toezicht die erop let of de gezamenlijke onderneming op koers blijft. Het overleg beperkt zich doorgaans tot een uur. Het VO ontvangt van het DO de jaarplannen en verantwoording daarover. Daarnaast komen onderwerpen aan de orde als de Omgevingswet, de evaluatie van het Gelders Stelsel, het programmaplan IGO, de notitie over de coördinatierol van OddV en provincie, en de functiewaardering van de directeuren.

Stelseltaken zijn niet altijd goed in beeld bij de eigenaren

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren over de mate waarin eigenaren van de OD's zicht hebben op de taken die binnen het stelsel zijn afgesproken. De stelseltaak die bij de eigen OD is belegd, is doorgaans wel bekend, maar het beeld over wat deze taak precies omvat, blijkt niet altijd compleet te zijn. We constateren daarnaast dat er vanuit de AB's niet expliciet gestuurd wordt op kwaliteit, effectiviteit en efficiency in de uitvoering van de 'eigen' stelseltaak.

Sommige eigenaren zien het stelsel als een hulpconstructie die de eigen OD naar bevind van zaken inzet. Bestuurders hebben geen beeld van wat het stelsel de eigen OD oplevert. Wel onderkent men dat OD's, dankzij het stelsel, van elkaar kunnen leren en dat daarmee praktische uniformering ontstaat. Voor de eigenaren zijn de kosten die met de uitvoering van het stelsel gemoeid zijn, geen punt van discussie.

Conclusies op basis van het normenkader:

- *Het VO staat op afstand van het stelsel.*
- *Het VO stelt het jaarplan stelseltaken vast.*
- *Er is geen duidelijk beeld van de stip op de horizon.*
- *Het OM en de portefeuillehouder VTH van de provincie zijn niet aanwezig bij een vergadering van het VO.*

3.3.3 Het bevoegd gezag

Gemeenten koesteren de nabijheid van de eigen OD

Het bevoegd gezag (dat wil zeggen Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland en de Colleges van B&W van de afzonderlijke gemeenten) zijn de afnemers van de producten van het stelsel. Zij moeten met de adviezen en voordrachten uit de voeten kunnen. Vanuit dat perspectief achten gemeenten het belang van de nabijheid van de eigen OD, maar ook dat van de gespecialiseerde OD's groot. Bestuurders ervaren de huidige schaalgrootte van de OD-regio's als passend. Dit geldt in het bijzonder voor de regio's Achterhoek, Veluwe-IJssel en Noord-Veluwe. De cultuurverschillen tussen deze gebieden worden ervaren als dermate groot dat het gevoel bestaat dat voor elke regio een eigen dienst noodzakelijk is. We bespeuren de tendens dat gemeenten in de komende jaren binnen de eigen regio de onderlinge samenwerking en de samenwerking met de eigen OD verder willen uitbouwen.

Er is een grote variatie in de reikwijdte van de mandaten die gemeenten aan hun directeur-OD hebben gegeven. Deze verschillen doen zich binnen elke OD voor. Daarnaast merken we dat de meeste bestuurders die wij hebben gesproken, behoefte hebben om grip te houden op de afwegingen en keuzes die de eigen OD maakt. Daar waar het complexe inrichtingen betreft, is de wens van bestuurlijke betrokkenheid doorgaans groot. Soms trekt de gemeente dan samen op met de eigen OD en de gespecialiseerde OD. De ene gemeente wil met de OD afspraken maken over het aantal handhavingsbezoeken, terwijl een andere gemeente met de OD in gesprek wil over het thema veiligheid. Deze verschillen in benadering maken het lastig om op stelselniveau tot uniforme afspraken te komen. Verschillen zijn er ook in de ruimte die OD's krijgen om zich te profileren. Sommige bestuurders zijn van mening dat moet worden bewaakt dat de eigen OD zich niet te eigenstandig positioneert, terwijl anderen juist in de onafhankelijke opstelling van de OD een soort kwaliteitsgarantie zien.

Bij oprichting stelsel geen rol benoemd voor het bevoegd gezag

In de afspraken die aan het Gelders Stelsel ten grondslag liggen, is voor het bevoegd gezag (provincie en gemeenten) – zowel ambtelijk als bestuurlijk – geen specifieke rol in het stelsel geformuleerd en geformaliseerd. De bestuurders hebben, zo bleek desgevraagd, ook geen behoefte hebben aan bestuurlijk overleg op provinciale schaal over de stelseltaken. Dat geldt overigens ook voor het niveau van de afzonderlijke OD's. Alleen de ODNV heeft een eigen bestuurlijk handhavingsoverleg.

De directeuren geven te kennen dat bestuurlijke betrokkenheid van de opdrachtgevers wel een aandachtspunt is. De wens is om met de bevoegde gezagen het gesprek te voeren over de bestuurlijke ambities, bijvoorbeeld over de prioriteiten rondom het dreigingsbeeld.

Ambtelijk opdrachtgeversoverleg positioneert zich in het stelsel
Onder gemeenteambtenaren bestaat duidelijk de wens om meer betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het stelsel als geheel. Dit heeft in de afgelopen jaren geleid tot het provinciebrede opdrachtgeversoverleg (OGO), dat bestaat uit de voorzitters van de zeven regionale opdrachtgeversoverleggen en een vertegenwoordiger van de provincie. Het doel van het OGO is om het functioneren van het Gelders Stelsel te bewaken en te versterken. Het OGO heeft geen officiële status binnen het stelsel. Het draagt ertoe bij dat gemeenteambtenaren hun eigen bestuurders beter geïnformeerd kunnen adviseren over de stelseltaken.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *Voor de OD's is duidelijk welke mandaten de bevoegde gezagen hebben verleend. De mandaten lopen tussen de gemeenten en binnen de OD's uiteen.*
- *De provincie heeft de uitvoering van de complexe taken in een DVO met de gespecialiseerde DO's vastgelegd.*
- *Gemeenten maken met hun eigen OD afspraken, maar hebben ook contact met de gespecialiseerde OD's.*

3.3.4 Coördinatierol provincie

Beleidsmatige coördinatie moet zorgen voor level playing field
De coördinatierol van de provincie betreft de wettelijke verantwoordelijkheid voor coördinatie van de samenwerking bij de handhaving van de Wabo. De provincie wilde de OD's de eerste jaren de ruimte geven om intern op orde te komen. Aan coördinatie en samenwerking tussen de diensten kan pas gewerkt worden als de afzonderlijke diensten zelf goed georganiseerd zijn. Daarvoor is de tijd nu rijp. De belangrijkste reden voor meer samenwerking en coördinatie is het creëren van een *level playing field*, opdat alle bedrijven binnen Gelderland met dezelfde maat worden gemeten en op dezelfde manier worden behandeld. Dat vergt onder meer een uniform vergunningsbeleid en een uniforme handhavingsstrategie. Monitoring vindt plaats aan de hand van vastgestelde KPI's.

Eerste bestuurlijke conferentie vindt in mei plaats
Eind mei 2016 organiseerde de provincie de eerste bestuurlijke conferentie voor alle bevoegde gezagen in Gelderland. Hierop zijn nog niet de partners in de strafrechtelijke keten aangesloten. Doel is om samenwerkingsdoelstellingen binnen het Wabo-terrein te bespreken en afspraken te maken over realisatie. Daarmee raakt deze coördinatierol aan een aantal stelseltaken, waaronder provinciebrede handhavingsprojecten en ketentoezicht. Waar de provinciale coördinatie betrekking heeft op beleid en proces, richt de stelselcoördinatie vanuit de OddV zich op de uitwerking van het beleid in concrete programma's. Hoe deze interactie in praktijk uitpakt, zal moeten blijken.

Conclusies op basis van het normenkader:
- *Met ingang van 2016 vindt jaarlijks een bijeenkomst van alle bevoegde gezagen plaats; in 2016 zijn de ketenpartners hiervoor nog niet uitgenodigd.*
- *De VTH-coördinatierol van de provincie en de stelselcoördinatie van de OddV zijn in een notitie geduid. Er is sprake van overlap tussen de rollen.*

3.4 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies en aanbevelingen over het functioneren van het Gelders Stelsel op basis van het normenkader. Daarmee geven we antwoord op de eerste onderzoeksvraag die aan deze evaluatie ten grondslag lag:

1. Is het stelsel ingericht volgens de gemaakte afspraken en zijn die afspraken (en de beoogde doelen) voldoende duidelijk?

Inrichting en uitvoering Gelders Stelsel vindt deels plaats conform afspraken
In aanloop naar de oprichting van het Gelders Stelsel zijn in de notitie Stelsel Werkzaamheden, de gemeenschappelijke regelingen en diverse notities afspraken vastgelegd over het functioneren van het stelsel en de taakuitvoering van de vijf stelseltaken. Gedurende de eerste jaren zijn daar aanvullende afspraken over drie nieuwe taken bijgekomen. We constateren dat voor alle (stelsel)taken geldt dat er ontwikkeling zit in de uitvoering en dat in meer of mindere mate voldaan wordt aan de gemaakte afspraken. Het ketentoezicht loopt hierin voorop; de uitvoering van complexe handhaving en van de deeltaak kwaliteit blijven achter.

Voor deze gedeeltelijke doelrealisatie zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats lagen de ambities rondom de stelseltaken hoog. Voorbeelden daarvan zijn de doelstelling om te komen tot een uniform Gelders informatiesysteem in 2015 en de realisatie van een gezamenlijke systematiek van kwaliteitsverbetering. Het boeken van resultaten op deze bovenregionale taken bleek in de afgelopen jaren een lastige opgave. De OD's hadden het vizier vooral gericht op de interne opgaven: de eigen dienst moest worden opgezet en alle elementaire werkprocessen moesten functioneren. Stelseltaken werden vooral gezien als een "bijkomende taak" waar niet altijd prioriteit aan is gegeven.

Een tweede oorzaak is dat er drie jaar na oprichting van het Gelders Stelsel tussen de OD's nog steeds verschillen in inzicht bestaan over het belang om op stelselniveau te investeren in uniformiteit van aanpak en uitvoering. Dat geldt bijvoorbeeld voor gezamenlijke communicatie en risicogestuurd toezicht. De verschillende mandaten die gemeenten aan hun eigen OD hebben afgegeven, maken het voor de OD's al lastig om op de eigen, regionale schaal tot uniforme afspraken te komen. Opschaling naar stelselniveau is dan soms een brug te ver.

Een laatste verklarende factor betreft de beperkte doorzettingskracht van de (stelsel)taaktrekkers. Dit is inherent aan de inrichting van het stelsel: het stelsel is een bottom-up organisatie waarin de samenwerking plaatsvindt op basis van gedeelde belangen, 'een confederatie'. Op stelselniveau kan alleen datgene worden besloten en georganiseerd waartoe alle OD's afzonderlijk bereid zijn. Het team Ketentoezicht kan bijvoorbeeld niet afdwingen dat de risicoanalyses worden uitgevoerd in de regionale OD's. Diezelfde beperkte invloed komt ook tot uiting bij een aantal expertgroepen.

De definitie van complex laat te veel ruimte voor interpretatie
Aan de norm dat de definitie van complex duidelijk is en in praktijk goed werkbaar, wordt niet voldaan. Het is onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het vaststellen van de definitie en wie toeziet op de juiste toepassing in de praktijk. Vooral bij nieuwe bedrijven spelen soms politiek-bestuurlijke afwegingen een rol bij de vaststelling wat complex is. De wens om toezicht en handhaving toch zelf kunnen doen, maakt dat soms creatief wordt omgegaan met de definitie van complex. Dit zet het creëren van een *level playing field* onder druk. Het ondermijnt het uitgangspunt voor de inrichting van de omgevingsdiensten, namelijk het borgen van kwalitatief hoogwaardige VTH.

Evaluatie draagt bij aan inzicht over gemaakte afspraken (stelsel)taken
Wij stellen vast dat de evaluatie als zodanig bij betrokkenen van de OD's, bevoegde gezagen en eigenaren heeft geleid tot nieuwe inzichten. Dat geldt allereerst op het punt van de gemaakte afspraken over de (stelsel)taken. De afspraken blijken in praktijk geen 'levende' documenten; ze vormen voor de trekkers van de (stelsel)taken geen leidraad voor hun handelen. Zo was het voor de betrokkenen van de complexe taken onbekend dat bij aanvang van het stelsel afspraken waren gemaakt over een basis- en een pluspakket van dienstverlening. Daarnaast heeft de evaluatie ertoe bijgedragen dat bevoegde gezagen en eigenaren meer inzicht hebben gekregen in de uitgangspunten en het functioneren van het stelsel. De reconstructie van de totstandkoming van het stelsel, zoals opgenomen in hoofdstuk 2, blijkt voor betrokkenen waardevol om de ontwikkeling van het stelsel in de afgelopen jaren te kunnen duiden.

Herijking (stelsel)afspraken is wenselijk
Wij adviseren om de uitkomsten uit deze evaluatie te gebruiken om te komen tot een herijking van de (stelsel)afspraken. Een update van de notitie Stelsel Werkzaamheden is wenselijk om aan te sluiten bij de huidige stand van zaken van het stelsel en de ambities voor de toekomst. Ons advies is om daarin te komen tot een complete omschrijving van de inhoud van de (stelsel)taken en tot een scherpe afbakening van verantwoordelijkheden tussen de (stelsel)taken. Daarnaast is het belangrijk dat een nieuwe notitie expliciet aandacht besteedt aan de sturing op het stelsel. In het bijzonder noemen wij daarbij het benoemen van de coördinatierol van de provincie en de rolomschrijving van het bevoegd gezag ten aanzien van de complexe en bovenregionale taken.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij antwoord op de onderzoeksvragen 2 tot en met 5.[11]

2. Zijn de rollen in het stelsel goed gedefinieerd en ingevuld, en verloopt de sturing van het stelsel conform die rollen?
3. Werkt het stelsel effectief en efficiënt, en in hoeverre worden de doelen die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting en organisatie van het stelsel gerealiseerd?
4. Is het Gelders Stelsel voldoende solide en toekomstbestendig op het gebied van organisatie, uitvoering stelseltaken, te leveren kwaliteit en financiering?
5. Wat is eventueel nodig om de werking van het Gelders Stelsel te verbeteren?

In paragraaf 4.2 staan de vragen 2 tot en met 4 centraal. Op basis van onze bevindingen formuleren wij ons oordeel over de wijze waarop het Gelders Stelsel in de praktijk functioneert. In paragraaf 4.3 presenteren we ten slotte onze aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het stelsel voor de komende jaren.

4.2 Conclusies

2. Zijn de rollen in het stelsel goed gedefinieerd en ingevuld, en verloopt de sturing van het stelsel conform die rollen?

Directeuren pakken hun verantwoordelijkheid
Het directeurenoverleg vormt het kloppend hart van het Gelders Stelsel. Zij pakken veel verantwoordelijkheid in het laten slagen van het stelsel. Het DO slaagt er echter niet altijd in gezamenlijk vastgestelde ambities gerealiseerd te krijgen. Soms ontbreekt het aan voldoende scherpte in de kaderstelling en opdrachtformulering aan de voorzitters van platforms en expertgroepen. In andere gevallen stagneert de uitvoering in de lokale OD's, omdat op regionaal schaalniveau andere prioriteiten worden gesteld.

Het voorzittersoverleg staat op afstand van stelseltaken
Het platform van de zeven bestuurlijke voorzitters vult zijn rol ten aanzien van de stelseltaken op afstand in. Het voorzittersoverleg laat zich informeren door de directeuren en stemt in met jaarplannen en -rapportages over de stelseltaken. In afwijking van de afspraak in de notitie Stelsel Werkzaamheden, maakt het voorzittersoverleg niet eigenstandig richtinggevende keuzes voor het stelsel, die als kader fungeren voor de directeuren voor de operationele sturing op de (stelsel)taken.

[11] Onderzoeksvraag 1 is beantwoord in paragraaf 3.4.

Beperkte sturing bevoegd gezag op de stelseltaken
In de governancestructuur van het Gelders Stelsel is geen specifieke rol opgenomen voor het bevoegd gezag. Dit is te verklaren vanuit de afspraak dat het bevoegd gezag primair een relatie heeft met de eigen regionale OD en niet met de gespecialiseerde OD. Bestuurders geven via het DB en AB richting aan de inzet van de eigen OD. We constateren dat sturing op de stelseltaak die bij de eigen OD is ondergebracht, niet prominent op de agenda staat.

Ambtelijk is er een duidelijke wens tot meer betrokkenheid bij de invulling van de stelseltaken. De interactie die is ontstaan tussen het provinciebrede ambtelijk opdrachtgeversoverleg en het directeurenoverleg is waardevol, omdat het zorgt voor inzicht en afstemming.

Provinciale coördinatierol VTH ligt gevoelig
Na de oprichting van het Gelders Stelsel heeft de provincie bewust gekozen om op enige afstand de ontwikkeling van het stelsel te volgen. Vanuit haar rol als coördinator VTH bewaakt de provincie de kwaliteit en het *level playing field*. Interventies van de provincie in het stelsel, bijvoorbeeld de sturing op de totstandkoming van de KPI's en de eis van robuustheid, liggen bij gemeenten gevoelig. We concluderen dat nog onvoldoende wordt onderkend dat investeren in het versterken van de kwaliteit van het stelsel een gezamenlijk belang van gemeenten en provincie is. Voor de provincie ligt hier een opgave om haar coördinerende rol vooral in te vullen als ondersteunend partner van de gemeenten.

3. Werkt het stelsel effectief en efficiënt, en in hoeverre worden de doelen die ten grondslag liggen aan de huidige inrichting en organisatie van het stelsel gerealiseerd?

Informatiesystemen zijn nog niet op orde; dit maakt het stelsel kwetsbaar en inefficiënt
Bij de start van het stelsel is aangegeven dat de ontwikkeling van een uniforme informatievoorziening een belangrijke voorwaarde is voor een goed functionerend stelsel. Bij de overdracht van de regierol aan de OD's begin 2013 heeft de provincie dit als urgent aandachtspunt voor de korte termijn gemarkeerd. Het stelsel kent een intrinsieke noodzaak tot afstemming, omdat de afzonderlijke diensten niet robuust genoeg zijn om een of meerdere complexe taken uit te voeren. Een goed werkend systeem van informatie-uitwisseling is een noodzakelijke voorwaarde om die afstemming efficiënt te kunnen uitvoeren. We constateren dat deze uniformering in de afgelopen jaren niet de hoogste prioriteit heeft gekregen. De inefficiënties die nu optreden door gebruik van verschillende ICT-systemen en/of OD's die zich niet (meer) houden aan de gemaakte afspraken, maken het stelsel kwetsbaar.

Benutting specifieke expertise binnen het stelsel is beperkt
Met de overgang van medewerkers van provincie en gemeenten naar de verschillende OD's is in 2013 specifieke deskundigheid in principe beschikbaar gekomen voor alle OD's. Als voorbeelden noemen we het diepgaand administratief toezicht en de afvalcoördinator. Het uitgangspunt van één arbeidsmarkt (zie het Gelders Sociaal Plan) zou de benutting van die kennis en expertise moeten faciliteren. Hierdoor blijven kansen onbenut om effectiviteit en kwaliteit van de VTH-dienstverlening te vergroten.

Structuur voor kennisdeling staat; zoektocht naar optimale uitwerking
Op basis van de afspraak dat Portaal & Kenniscentrum een structuur inricht voor een efficiënte uitwisseling van kennis tussen de OD's, zijn de platforms vergunningverlening, handhaving en advies opgericht. Deze platforms zijn nog niet tot bloei gekomen. Dit heeft te maken met onduidelijkheid over de rol van de platforms en met een nog beperkt commitment van OD's om actief in het platform te participeren.

Sinds de start van het stelsel is een aantal expertgroepen opgericht. Deze expertgroepen verrichten nuttig werk. Ze hebben verschillende aandachtspunten uit de inhoudelijke evaluatie over de totstandkoming van het Gelders Stelsel (2013; zie paragraaf 2.7) opgepakt en uitgewerkt. De samenwerking van de OD's op het gebied van bijvoorbeeld HRM, controlling, en bestuurlijke en juridische zaken, zorgt ervoor dat niet elke OD zelf het wiel hoeft uit te vinden. Daarnaast draagt het bij aan uniformering die de gemeenschappelijkheid van het stelsel versterkt. Een scherpere aansturing vanuit het DO kan de effectiviteit van de expertgroepen nog vergroten.

Scheiding bovenregionale stelseltaken gekunsteld
De stelsteltaken Portaal & Kenniscentrum en Coördinatie & Kwaliteit zijn belegd bij verschillende OD's. Echter, de taken die verband houden met het faciliteren van de interactie tussen de OD's, zijn niet scherp af te bakenen. Vanuit het perspectief van de verdelende rechtvaardigheid om bij elke OD een (stelsel)taak te beleggen, is deze splitsing begrijpelijk. Vanuit het perspectief van efficiency ligt het onderbrengen van beide taken bij één OD in de vorm van een geïntegreerd stafbureau voor het hele stelsel meer voor de hand.

Overlegplatforms met de ketenpartners mooi voorbeeld van meerwaarde stelsel
Met de oprichting van het OOOG en het TOOG is er op Oost-Nederlandse schaal één platform gecreëerd voor overleg en afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke ketenpartners. Hiermee heeft het stelsel adequaat invulling gegeven aan het aandachtspunt uit de inhoudelijke evaluatie uit 2013 over afstemming tussen de OD's en de ketenpartners. De tevredenheid van de betrokken partners over het bestaan van dit platform heeft te maken met de ondersteuning, de effectiviteit in uitvoering en de efficiënte inzet van tijd. De aandacht die er vanuit OD's in andere provincies is voor deze (Gelderse) manier van werken, is veelzeggend. De uitdaging voor het OOOG en het TOOG ligt in het bevorderen van de doorwerking van gemaakte keuzes en afspraken, en in het verder versterken van de onderlinge relaties.

4. Is het Gelders Stelsel voldoende solide en toekomstbestendig op het gebied van organisatie, uitvoering stelseltaken, te leveren kwaliteit en financiering?

Het Gelders Stelsel heeft recht van bestaan
Aan een oordeel over de soliditeit en toekomstbestendigheid van het Gelders Stelsel gaat de vraag vooraf of het stelsel meerwaarde heeft, en zo ja waaruit die meerwaarde blijkt. In hoeverre draagt het Gelders Stelsel bij aan het doel om te komen tot een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de VTH-basistaken? Naar ons oordeel heeft het stelsel in de afgelopen jaren zijn meerwaarde bewezen. De stelselafspraken over de uitvoering van de complexe taken worden in grote lijnen uitgevoerd en nageleefd. De prijs-kwaliteitverhouding van de complexe vergunningverlening en complexe handhaving is in evenwicht.

Daarnaast worden de bovenregionale taken en het ketentoezicht met relatief beperkte inzet (middelen en mensen) uitgevoerd. In het stelsel zijn condities gecreëerd om de kwaliteit van de uitvoering te borgen. Ondanks dat nog niet alles op orde is en er inefficiënties in het stelsel zitten, draagt het Gelders Stelsel bij aan het beoogde doel.

Het stelsel is adaptief en stabiel

Het Gelders Stelsel is niet als blauwdruk ontworpen. Bij de oprichting is relatief weinig geformaliseerd. Vanuit die basale kaders is het stelsel in de afgelopen jaren organisch gegroeid. Het stelsel heeft in de afgelopen drie jaar bewezen in staat te zijn in te spelen op en zich aan te passen aan (nieuwe) eisen en behoeften van betrokkenen binnen en buiten het stelsel. We noemen in dat kader bijvoorbeeld de ontstane interactie tussen het directeurenoverleg en het provinciebrede opdrachtgeversoverleg, het meer frequente overleg tussen de opdrachtgevers, de ingezette actie om tot een betere invulling van de platforms te komen, de Gelderse Omgevingsdag, de uniformering van de jaarprogramma's, de afspraken met de Veiligheidsregio Gelderland-Midden, de pool van BOA-coördinatoren, het position paper over de Omgevingswet en het voorstel voor de 'stip op de horizon'.

Onderlinge afhankelijkheid is tegelijkertijd kracht en zwakte van het stelsel

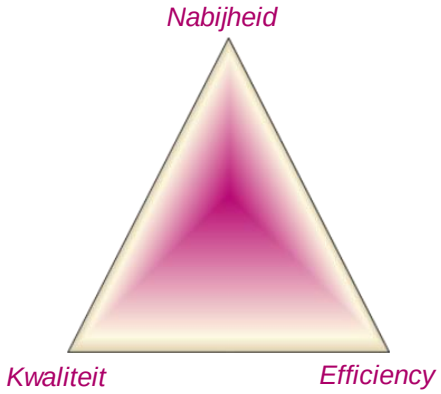
De kracht van het Gelders Stelsel schuilt naast de genoemde adaptiviteit ook in zijn stabiliteit. Sinds de start hebben zich geen wisselingen voorgedaan onder de directeuren: er is een team ontstaan met een positieve chemie dat het gezamenlijk belang van het stelsel onderkent en cultiveert. De twijfel die in de procesevaluatie in 2013 werd geuit over het duurzame karakter van de constructieve samenwerking tussen de directeuren, blijkt in de praktijk niet aan de orde.

De grote mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de OD's vereist dat alle OD's het eens moeten zijn over keuzes voor werkprocessen of om een taak op een andere wijze in te vullen. Dit heeft kenmerken van het beproefde systeem van *moesjawara*: betrokkenen overleggen net zo lang tot er overeenstemming wordt bereikt. In de logica van het stelsel is het probleem dat de directeuren er soms niet in slagen het kleinst gemene veelvoud van de OD's te vergroten. Zo is er bijvoorbeeld geen doorzettingskracht om de provinciebrede (handhavings)projecten efficiënt en met succes tot uitvoering te laten komen. Bestuurlijk wordt hier nauwelijks op gestuurd. Dit is de keerzijde van de onderlinge afhankelijkheid: het vinden van consensus beperkt de slagkracht en werkt vertragend op de doorontwikkeling.

Ontwikkeling naar outputfinanciering voor de stelseltaken ligt niet voor de hand

De onderlinge afhankelijkheid die het Gelders Stelsel kenmerkt, leent zich naar ons oordeel niet goed voor outputfinanciering van de stelseltaken. Het stelsel is gebaat bij onderlinge solidariteit en de huidige financieringsmethodiek voor de bovenregionale taken is daarvoor passend. Voor de complexe taken ligt dit anders. Daar kan de productcatalogus de gewenste transparantie bieden in de taken die worden uitgevoerd.

Evenwicht tussen de drie pijlers onder Gelders Stelsel is precair, nabijheid prevaleert
Het fundament van het Gelders Stelsel bestaat uit drie pijlers: nabijheid, kwaliteit en efficiency. Tussen deze pijlers onderling bestaat een grote mate van afhankelijkheid.



In 2013 liet de enquête in het kader van de procesevaluatie over de totstandkoming van het Gelders Stelsel zien dat betrokkenen waarden als omgevingsbewustzijn en maatwerk minder belangrijk vonden dan waarden als efficiency, deskundigheid, onafhankelijkheid en organisatiekracht. Het belang van de pijlers kwaliteit en efficiency leek destijds groter dan “de zo gewenste lokale nabijheid”.

Wij concluderen dat in de praktijk juist nabijheid de dominante pijler is gebleken. Gemeenten hechten belang aan nabijheid en daarmee aan differentiatie en maatwerk. De pijlers kwaliteit en efficiency hebben in de afgelopen jaren relatief minder aandacht gekregen. Immers, een keuze voor kwaliteit of efficiency vereist uniformiteit.

De wijze waarop het stelsel is ingericht, maakt dat binnen het gehele stelsel dezelfde keuzen gemaakt moeten worden over de balans tussen de drie pijlers. Het vinden en behouden van evenwicht is delicaat. Als voorbeeld kan gelden de discussie die binnen het stelsel gevoerd wordt over vereenvoudiging van complexe vergunningverlening door verdergaande taakspecialisatie. Vanuit het perspectief van kwaliteit is dit een wenselijke ontwikkelrichting: ervaringsdeskundigheid wordt hierdoor meer gebundeld. Taakspecialisatie zet echter de robuustheid van de individuele OD’s onder druk. Naarmate die robuustheid kleiner wordt, wordt de noodzaak om op te schalen naar grotere OD’s groter. Daardoor komt de nabijheid in het gedrang.

Omdat in dit stelsel uniformiteit niet kan worden afgedwongen zijn gezamenlijke stappen ter versterking van kwaliteit en efficiency relatief lastig te maken.

Gelders Stelsel biedt volop kansen voor doorontwikkeling
Gegeven het belang van die nabijheid, hebben de OD’s elkaar nodig, zowel ten aanzien van borging van kwaliteit op het primaire proces als op efficiency in de ondersteunende functies. Ondanks dat de condities aanwezig zijn om meer uit het stelsel te halen - we noemen in dat verband de kennisinfrastructuur, de bereidheid tot samenwerking en de specifieke expertise bij verschillende OD’s -, is dat in de afgelopen jaren nog maar beperkt gebeurd.

Wij zijn van mening dat het ontwikkelingspotentieel aanwezig is om het Gelders Stelsel kwalitatief en qua efficiency op een hoger plan te brengen, zonder dat daarmee de gekoesterde nabijheid van de eigen OD onder druk komt te staan. De kracht van de nabijheid, gecombineerd met de deskundigheid die binnen het stelsel aanwezig is, maakt dat het Gelders Stelsel een goede basis biedt om invulling te geven aan de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Een goed werkend informatiesysteem voor het gehele stelsel moet topprioriteit zijn
Voor een kwalitatief goed functionerend stelsel, nu en in toekomst, is een uniform en gedragen systeem voor uitwisseling van kennis over het primaire proces een *conditio sine qua non*. Wij zijn er niet van overtuigd dat dit belang binnen het stelsel voldoende onderkend wordt. De realisatie van het Informatiesysteem Gelderse Omgevingsdiensten (IGO) moet topprioriteit krijgen om inefficiëntie en incidenten als gevolg van onzorgvuldige afstemming in de werkprocessen te voorkomen.

Kwaliteitsbewaking nog niet duidelijk belegd
Een ander belangrijk punt van aandacht voor de doorontwikkeling is de vraag hoe de verantwoordelijkheden binnen het stelsel voor de sturing op en het bewaken van de kwaliteit het best kunnen worden belegd en gedeeld. Zowel de opdrachtgevers (kwaliteit individuele VTH), de provincie (wettelijke coördinatie kwaliteit VTH), het stelsel (kwaliteit stelseltaken) en de eigenaren (kwaliteit OD) hebben hierin een rol. Afstemming tussen deze verantwoordelijkheden vindt nu niet plaats.

4.3 Aanbevelingen

5. Wat is eventueel nodig om de werking van het Gelders Stelsel te verbeteren?

Erken het stelsel zoals het nu is ingericht; bepaal vervolgens de ruimte voor investeringen in kwaliteit en efficiency
Om recht te doen aan de behoefte van gemeenten om de nabijheid van de eigen OD ook voor de komende jaren als belangrijke pijler overeind te houden, is het allereerst nodig dat de eigenaren van de OD's het bestaansrecht van alle huidige OD's gezamenlijk onderschrijven. Daarna volgt de opgave om te bepalen binnen welke bandbreedte het stelsel de ruimte krijgt om op stelselniveau te investeren in kwaliteit en efficiency. Dit gesprek kan alleen worden gevoerd als het bestaansrecht van alle OD's in het stelsel niet ter discussie staat.

Gezaghebbende sturing op ontwikkeling van het stelsel noodzakelijk
Van het directeurenoverleg mag – gezien hun rol in het stelsel – niet verwacht worden dat zij de afweging tussen nabijheid, kwaliteit en efficiency maken. Hierin ligt een rol voor de eigenaren van het Gelders Stelsel. Wij bevelen aan dat het voorzittersoverleg een stevigere rol pakt in de doorontwikkeling van het stelsel door heldere kaders te stellen en deze in de komende jaren ook actief te bewaken. In die rol past ook regie op het proces om te komen tot een heldere en eenduidige definitie van het begrip 'complex'.

Daarnaast bevelen wij aan dat de eigenaren van de individuele OD's de verantwoordelijkheid nemen voor kwaliteit en efficiency van de uitvoering van de stelseltaak die aan de eigen OD is toebedeeld. Vanuit het belang van de nabijheid van de OD's, is meer sturing op de uitvoering van de stelseltaken nodig om in de komende jaren de meerwaarde van het stelsel voor alle OD's te vergroten.

Rol voor OD's om meerwaarde stelsel aan opdrachtgevers te 'verkopen'

Bij de OD's ligt op de opgave om de meerwaarde van het Gelders Stelsel beter te benutten. De bereidheid daartoe is aanwezig, maar de ruimte wordt niet altijd gevoeld. Tegelijkertijd willen gemeenten ontzorgd worden; zij willen kwalitatief goede dienstverlening tegen een acceptabele prijs. Met de Verordening kwaliteit VTH krijgt het bevoegd gezag een instrument in handen om zijn eigen OD aan te spreken op naleving van de kwaliteitscriteria. Het is aan de OD's zelf om aan hun opdrachtgevers te laten zien hoe het stelsel bijdraagt aan die kwaliteit. Door te laten zien dat het stelsel een 'plus' zet op de eigen kwaliteiten (denk aan complexe taken handhaving, ketentoezicht, kennisdeling in platforms), wordt de basis van het stelsel verder verstevigd.

Bijlage 1: Overzicht afspraken Gelders Stelsel

In het kader van de evaluatie hebben wij de afspraken die bij aanvang zijn gemaakt over de invulling van de (stelsel)taken en de rollen van de verschillende actoren in het stelsel in kaart gebracht. Vanuit deze afspraken zijn normen afgeleid die de leidraad vormt voor de evaluatie.

Complexe vergunningverlening/BRZO

- Het is duidelijk wat onder 'complex' wordt verstaan. De definitie is goed werkbaar in praktijk.
- Er is sprake van een duidelijk afgebakende taakverdeling tussen de verschillende regionale OD's en de ODRN.
- Het is duidelijk welke activiteiten onderdeel uitmaken van het basispakket en welke activiteiten onderdeel uitmaken van het pluspakket.
- Er zijn vaste aanspreekpunten binnen ODRN en de regionale OD's.
- De lijst van complexe bedrijven is actueel.
- De mandaten van alle bevoegde gezagen zijn beschikbaar.
- De opdrachten van de regionale OD's aan ODRN zijn duidelijk.
- ODRN communiceert helder aan regionale OD waar de verantwoordelijkheden liggen (coördinator, behandelaar).
- Er vindt altijd afstemming plaats tussen ODRN en ODRA in verband met de handhaafbaarheid van een complexe vergunningverlening. Afspraken hierover zijn vastgelegd.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.
- De maatlat is een adequaat instrument om kosten inzet in te schatten.
- De maatlat voor de regionale OD's is geëvalueerd.
- Afspraken tussen ODRN en regionale OD over extra inzet (omdat substantieel minder tijd is besteed dan op basis van maatlat was voorzien) zijn helder en zijn vastgelegd.
- Jaarlijks bespreekt de ODRN de benodigde omvang flexibele omvang van de formatie in het Directeurenoverleg.
- De productcatalogus is beschikbaar

Complexe handhaving

- Het is duidelijk wat onder 'complex' wordt verstaan. De definitie is goed werkbaar in praktijk.
- ODRA maakt jaarlijks een uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt – na overleg met de bevoegde gezagen – door de eigen OD bestuurlijk vastgesteld.
- Het is duidelijk welke activiteiten onderdeel uitmaken van het basispakket en welke activiteiten onderdeel uitmaken van het pluspakket.
- ODRA heeft casemanagers aangesteld. Voor regionale OD's is duidelijk wie hun aanspreekpunt is.
- De afspraken tussen ODRA en de regionale OD's zijn vastgelegd. De verdeling van verantwoordelijkheden en taken staat helder beschreven.
- Er is voor elke regionale OD een handhavingsprogramma.
- De lijst met het inrichtingenbestand complexe bedrijven is actueel.
- De regionale OD's leveren tijdig de juiste informatie aan om die nodig is bij het opstellen van het programma.

- ODRA legt verantwoording af aan de regionale OD over de uitgevoerde werkzaamheden en de bestede uren.
- De afstemming tussen ODRA, de regionale OD en het bevoegd gezag is geborgd.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.
- De maatlat is een adequaat instrument om kosten inzet in te schatten.
- De maatlat voor de regionale OD's is geëvalueerd.
- Afspraken tussen ODRA en regionale OD over extra inzet (omdat substantieel minder tijd is besteed dan op basis van maatlat was voorzien) zijn helder en zijn vastgelegd.
- ODRA is transparant over de kosten van dienstverlening in het pluspakket.
- De productcatalogus is beschikbaar.

Ketentoezicht

- Er is een bestuurlijk vastgesteld programma voor Ketentoezicht waaraan Portaal en partners een bijdrage hebben geleverd.
- De uitvoering vindt plaats conform dit programma.
- ODR werkt systematisch aan het opbouwen en onderhouden van kennis over risicovolle ketens en malafide actoren.
- Er is een bovenregionaal programmateam.
- ODR geeft leiding aan projectteams die feitelijke toezicht uitvoeren.
- ODR zorgt voor adequate en tijdige uitwisseling van informatie tussen betrokken partners in het netwerk.
- De risicoanalyses zijn tactisch en strategisch van aard. ODR bewaakt dat de benodigde kennis en vaardigheden hiervoor aanwezig zijn. Handhavingspartners zijn actief betrokken bij het opstellen van de risicoanalyses.
- Het diepgaand administratief toezicht is adequaat belegd.
- De zeven OD's leveren gekwalificeerde toezichthouders en vakspecialisten om fysiek ketentoezicht uit te voeren.
- Samenwerking met externe handhavingspartners verloopt conform eisen in checklist PumA.
- De afstemming tussen ODR en OVIJ (Portaal) verloopt efficiënt en naar tevredenheid van de externe partners en interne betrokkenen.
- Op jaarbasis worden gemiddeld zeven ketens onderzocht. In elk ketenonderzoek zijn zeker drie OD's betrokken.
- Er is een ontwikkeling naar risicogericht inzicht.
- ODR heeft – anno 2016 – voldaan aan de gestelde doelstellingen en heeft de beoogde resultaten gerealiseerd.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.
- De taken worden binnen begroting uitgevoerd.
- De personele inzet bij ODR is voldoende om de gestelde doelen te realiseren.
- De OD's dragen op basis van de gemaakte afspraken bij aan de financiering.
- De productcatalogus is beschikbaar.

Portaal & Kenniscentrum

Portaal

- Er is een gemeenschappelijke visie en overzicht te bereiken doelen over handhaving in Gelderland.
- Het handhavingsprogramma is bestuurlijk en ambtelijk afgestemd, gemeenschappelijk met de OD's en de ketenpartners.
- De beleidskaders zijn vertaald in uitvoeringsprogramma's.
- OVIJ ziet toe op de uitvoering van de taken en de bereikte resultaten.
- Er vindt structureel overleg plaats met externe partners (Rijks Inspectiediensten, Brandweer, Waterschappen).
- Afspraken met externe partners zijn schriftelijk vastgelegd. De samenwerking met de Veiligheidsregio's en het OM is vastgelegd in protocollen.
- OVIJ voert structureel overleg met alle OD's.
- OVIJ onderhoudt contacten met bevoegde gezagen over 'achterblijvende' taken.
- OVIJ monitort gemaakte afspraken, inventariseert knelpunten, en doet verslag aan OddV t.b.v. Directeurenoverleg.
- OVIJ opereert actief binnen het landelijk netwerk van omgevingsdiensten.
- OVIJ is vertegenwoordigd in netwerken van landelijke koepels.
- Er is sprake van eenduidige communicatie vanuit het Stelsel via website en andere vormen van informatievoorziening.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.

Kenniscentrum

- Er is een structuur (inrichtingsmodel) voor efficiënte uitwisseling van kennis tussen de OD's.
- Kennisvragers en partners kunnen beschikken over geschikte en toegankelijke informatie.
- OVIJ signaleert, vergaart en verspreidt tijdig relevante kennis en informatie.
- OVIJ draagt bij aan opstellen opleidingsprogramma's en heeft overzicht van het scholingsaanbod.
- Alle inkoop van opleidingen vindt plaats via ODIJ, tegen zo laag mogelijke kosten/ economisch meest voordelige aanbieding.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.

Algemeen

- De taken worden binnen begroting uitgevoerd.
- De personele inzet is voldoende om de gestelde doelen te realiseren.
- De provinciale middelen voor het I&W-traject zijn effectief en efficiënt besteed.
- De productcatalogus is beschikbaar.

Coördinatie & Kwaliteit

Coördinatie

- Er is een intentieverklaring uitgewerkt over de ambitie.
- De OddV voert regie op de uitvoering van het werkplan.
- De OddV houdt de Gelderse Zaak Type Catalogus (G-ZTC) actueel en zorgt voor doorontwikkeling.
- De OddV levert namens Gelderland een bijdrage aan de landelijke ZTC.

- Er is in 2015 een uniform Gelders informatiesysteem.
- Inhoudelijke en randvoorwaardelijke thema's (zoals o.a. uniforme informatiearchitectuur, één arbeidsmarkt) zijn tijdig geagendeerd in het directeurenoverleg.
- Er is een innovatieagenda voor de lange en middellange termijn.
- De OddV coördineert en bewaakt de uitvoering van het Gelders Sociaal Plan (GSP).
- Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de OddV als coördinator van het Gelders Stelsel en de provincie als coördinator VTH zijn transparant.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.

Kwaliteit

- Er is kwaliteitsbeleid met bijbehorende doelstellingen.
- Er zijn prestatie-indicatoren op basis waarvan de OD's gebenchmarkt worden. Deze prestatie-indicatoren sluiten aan bij landelijk ontwikkelde indicatoren.
- Er heeft een nulmeting van de kwaliteit plaatsgevonden.
- Er is een gezamenlijke systematiek van kwaliteitsverbetering. Hiervoor is een norm opgesteld. Er vinden jaarlijks metingen plaats bij de zeven OD's.
- Er is een instrument voor klanttevredenheidsonderzoeken onder partners, bestuurders, bedrijven; er vinden regelmatig metingen plaats.
- Er zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop follow-up gegeven wordt aan de uitkomsten uit de klanttevredenheidsonderzoeken.
- Het Gelders Kwaliteitsberaad functioneert als forum voor kennisuitwisseling over kwaliteit.
- De directeur van de OddV voert regie op de voortgang.
- De directeur van de OddV levert tijdig sturingsinformatie op aan het directeurenoverleg.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.

Algemeen

- De taken worden binnen begroting uitgevoerd.
- De productcatalogus is beschikbaar.

HRM

- ODA stelt jaarlijks een HRM-werkprogramma op en legt dit ter vaststelling voor aan het Directeurenoverleg.
- ODA verantwoordt jaarlijks de HRM-inzet.
- Er is een heldere toekomstvisie beschikbaar (inclusief groeiscenario's).
- Het is inzichtelijk voor alle regionale OD's welke HRM-taken lokaal, en welke HRM-taken regionaal worden opgepakt.
- Er zijn afspraken gemaakt met OVIJ over openstelling en actualisatie kennisbank.
- Er zijn afspraken gemaakt over de afstemming met de expertgroep B&J.
- Gebruikers en partners van de expertgroep HRM zijn tevreden over de dienstverlening.
- De aandachtspunten in het kader van het Gelders Sociaal Plan (GSP), één functieboek en één Gelderse arbeidsmarkt, zijn gerealiseerd.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.
- De taken worden binnen begroting uitgevoerd.

- De personele inzet bij ODA is voldoende om het gestelde doel te realiseren.
- Vanaf 2015 is financiering structureel geborgd.

Bestuurlijk & Juridisch

- Er is sprake van meer uniformering van bestuurlijk-juridische stukken.
- Er is een jaarlijks geactualiseerd werkprogramma met een omlijnd takenpakket.
- Voor elk onderwerp is een deskundige trekker aangewezen.
- Alle OD's en de provincie zijn afgevaardigd in de expertgroep.
- Er zijn heldere criteria opgesteld voor de onderwerpen die expertgroep B&J oppakt.
- Afspraken over inzet expertgroep B&J zijn schriftelijk vastgelegd (bijvoorbeeld via dienstverleningsovereenkomsten of contracten).
- De directeur ODA brengt 2x per jaar verslag uit aan het Directeurenoverleg over de voortgang en behaalde resultaten.
- Er zijn afspraken vastgelegd over de manier waarop afstemming plaatsvindt tussen de expertgroep B&J en andere expertgroepen/stelseltaken.
- De expertgroep B&J komt haar afspraken na; gebruikers zijn tevreden over de dienstverlening.
- Leden van de expertgroep houden hun tijdsbesteding voor hun inzet in de expertgroep bij.
- De geraamde 190 uur is voldoende om de gewenste resultaten op te leveren.
- Het is inzichtelijk hoeveel extra tijd de inzet van de voorzitter kost.
- Projectfinanciering is voldoende voor additionele taken.

BOA-coördinatie en BSBm

- Op 1 januari 2015 voldeden alle OD's aan de kwaliteitscriteria BOA-taak.
- Er zijn samenwerkingsovereenkomsten opgesteld voor het optreden van de BOA's in de gehele provincie.
- De ODNV is door alle regionale OD's gemandateerd om de BSBm uit te voeren.
- Vanuit elke OD heeft een (ervaren) BOA zitting in de BOA-werkgroep.
- De ODNV heeft het BOA Registratie Systeem (BRS) ingevoerd.
- Er zijn duidelijke afspraken gemaakt met OVIJ (Portaal) over de afstemming met het OM/FP.
- De ODNV is deskundig om de juridische kwaliteitstoets uit te voeren.
- De ODNV zorgt voor tijdige en adequate verzending van BSBm's naar het CJIB.
- Regionale OD's zijn tevreden over de dienstverlening van de ODNV.
- Er zijn afspraken gemaakt met ODRA (complexe handhaving) en ODR (ketentoezicht) over afstemming van taken.
- De ODVN organiseert jaarlijks een praktijk- en trainingsdag voor BOA's.
- Gebruikers zijn tevreden over de taakuitvoering.
- De taken worden binnen begroting uitgevoerd.
- De personele inzet bij ODNV is voldoende om het gestelde doel te realiseren.
- Vanaf 2015 is financiering structureel geborgd.

Sturing en governance stelsel

Eigenaren

- De eigenaren van de zeven OD's bewaken dat de uitvoering van complexe en bovenregionale taken een duidelijke meerwaarde hebben.
- De eigenaren van elk van de OD's zien erop toe dat hun eigen OD de bovenregionale / complexe taken adequaat, effectief, efficiënt en volgens de (gestelde) kwaliteitseisen uitvoert.
- De voorzitter bespreekt regelmatig de realisatie van prestaties en de voortgang op de ambitie t.a.v. coördinatie met het Directeurenoverleg en koppelt voortgang terug aan het Voorzittersoverleg.

Voorzittersoverleg

- Het voorzittersoverleg bewaakt de gemaakte afspraken, de kwaliteit en de voortgang van de werkzaamheden.
- Het VO keurt de innovatieagenda goed.
- Het VO stelt het jaarplan Stelseltaken vast.
- Het Directeurenoverleg legt verantwoording af over de stelseltaken aan het Voorzittersoverleg.
- Het voorzittersoverleg heeft een duidelijk beeld van de 'stip op de horizon' m.b.t. het Gelders Stelsel, reflecteert hier jaarlijks op en stelt het beeld desgewenst bij.
- De voorzitters komen jaarlijks 2-4x bijeen in vergadering.
- Het OM en de portefeuillehouder VTH van de provincie zijn 1-2x per jaar bij een vergadering aanwezig.

Directeurenoverleg

- De directeuren bespreken de kwalitatieve en kwantitatieve voortgang van de bovenregionale taken, de inzet van financiële middelen en een analyse van de mogelijke risico's.
- Er zijn prestatie-indicatoren vastgesteld en er is een werkend systeem van visitaties en benchmarking.
- De innovatieagenda (richtinggevende agenda voor de middellange en lange termijn) wordt regelmatig herijkt en eventueel bijgesteld.
- Het DO legt jaarlijks het jaarplan Stelseltaken voor aan het Voorzittersoverleg.
- Het jaarplan stelseltaken bevat afspraken over: hoe de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt ingevuld, hoe de verantwoordelijkheden liggen en hoe de dienstverlening over en weer wordt ingevuld.
- De directeuren komen een dag per maand bijeen voor afstemming en overleg.
- De afspraken in de intentieovereenkomst vormen de basis voor de samenwerking onderling en op zakelijk inhoudelijke punten.
- Bij problemen vindt escalatie plaats conform afspraak.

Bevoegd gezag

- Het is duidelijk welke mandaten, volmachten en/of machtigingen alle bevoegde gezagen (56 gemeenten en de provincie) aan hun OD / de OD's hebben verleend voor de uitvoering van de bovenregionale / complexe taken.
- De provincie heeft de afspraken over de uitvoering van complexe taken in een dienstverleningsovereenkomst met de gespecialiseerde OD's vastgelegd.

- Voor alle bovenregionale en complexe taken die een OD laat uitvoeren door een gespecialiseerde OD zijn tussen beide OD's dienstverleningsovereenkomsten gesloten.
- Bevoegde gezagen maken afspraken met hun eigen OD en niet met de gespecialiseerde OD.
- Binnen het Gelders opdrachtgeversoverleg vindt informatiedeling en afstemming plaats over de bovenregionale en complexe taken binnen het Gelders Stelsel.

Coördinatie

- De provincie organiseert jaarlijks een bijeenkomst met alle betrokken partners om invulling te geven aan haar Wabo-coördinatierol.
- Er is sprake van een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden tussen de provincie en de OddV.