Provincie Noord-Brabant

De staat van het mandaat

Onderzoek naar verbetering van de kosteneffectiviteit van de organisatie en werkprocessen van de VTH-taken

Colofon

Ons kenmerk	*534*
Datum	*8 mei 2018*

Auteur(s)	*John Smits*
	Heinrich Winter
	Mark Beukers

Versie	*1.34*
Status	*DEFINITIEF*
	www.arenaconsulting.nl
	www.pro-facto.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting

1 Inleiding 9
1.1 Achtergrond en aanleiding 9
1.2 Doelstelling, status en vraagstelling rapport 9
1.3 Totstandkoming 10
1.4 Afbakening en uitgangspunten 10
1.5 Leeswijzer 11

2 Kosteneffectiviteit, kwaliteit en mandaat 12
2.1 Inleiding 12
2.2 Kosteneffectiviteit 12
2.3 Kwaliteit 13
2.4 Mandaat 14

3 Algemeen beeld 15
3.1 Inleiding 15
3.2 Algemene schets: overgedragen takenpakketten 15
3.3 Algemene schets werkafspraken en mandatering 16
3.4 Motieven gemeenten voor keuze reikwijdte takenpakket en mandaat 20
3.5 Implicaties voor de kosteneffectiviteit uitvoering VTH-taken als geheel 23
3.6 Resumé 24

4 Lessen uit de praktijk: kosteneffectief organiseren 25
4.1 Inleiding 25
4.2 De basis op orde 26
4.3 Optimaliseren bestaande uitvoering 30
4.4 Innovatie in aanpak 33
4.5 Uniformering 35
4.6 Communicatie! 38
4.7 Informatievoorziening en digitalisering 40

5 Intermezzo 42
5.1 Inleiding 42
5.2 Samenvattende conclusies 42
5.3 Impact Omgevingswet 43

6 Optimalisering: basis op orde en meerdere routes..... 46

6.1 Inleiding 46

6.2 Routes voor verbetering en algemene randvoorwaarden 46

6.3 Contouren verbeterprogramma Midden- en West-Brabant 48

6.4 Contouren verbeterprogramma Brabant Noord 51

6.5 Contouren verbeterprogramma Zuidoost Brabant 53

7 Tot slot..... 56

7.1 Algemene conclusie 56

7.2 Samenwerkingsperspectief Noord-Brabant.....56

7.3 Bestuurlijk epiloog.....57

BIJLAGEN:

Bijlage 1: leden klankbordgroep

Bijlage 2: geïnterviewde personen (casestudies en omgevingsdiensten)

Bijlage 3: deelnemers werkbijeenkomsten procesanalyses

Bijlage 4: deelnemers scenario-verkenningen

Samenvatting

Achtergrond en aanleiding

Gemeenten en provincies zijn bij wet verplicht om een deel van de VTH-taken bij omgevingsdiensten te beleggen, de zogenaamde basistaken. Sommige gemeenten hebben meer, zo niet alle, VTH-taken (Wabo-breed) bij een omgevingsdienst belegd, soms met vergaand (beschikkings)mandaat. Over de organisatie en uitvoering zijn daarnaast werkafspraken gemaakt. In de praktijk is het palet van overgedragen taken, mandaten en werkafspraken zeer divers.

Naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten van Noord-Brabant uit april 2017 is een onderzoek uitgevoerd naar de kosteneffectiviteit van de huidige organisatie en werkwijze rond de uitvoering van VTH-taken. Meer specifiek welke lessen kunnen worden geleerd uit de ervaringen van afgelopen jaren wat betreft werkafspraken die zijn gemaakt over organisatie, uitvoering, afstemming en mandatering.

Totstandkoming

Het rapport is de uitkomst van een (zelf)reflectie van gemeenten, provincie en omgevingsdiensten op de huidige inrichting van organisatie en werkprocessen rond de uitvoering van de VTH-taken. Er zijn meerdere gesprekken gevoerd met de drie omgevingsdiensten en bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd met tien gemeenten[1]. Daarnaast zijn er zes werkbijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van de omgevingsdiensten en gemeenten. Daarin is gereflecteerd op de (in het verleden) gemaakte keuzes, ervaringen met de huidige organisatie en werkwijze bij de uitvoering en waar en hoe verbetering mogelijk is. Uit deze verkenningen zijn vier scenario's afgeleid die gemeenten, provincie en omgevingsdiensten kunnen gebruiken om de kosteneffectiviteit te verbeteren. Deze scenario's zijn uitgewerkt tijdens drie werkbijeenkomsten, één per regio, waaraan de casusgemeenten en omgevingsdiensten hebben deelgenomen.

De verkenning is begeleid door een ambtelijke klankbordgroep waaraan de tien casusgemeenten, de provincie en de omgevingsdiensten hebben deelgenomen. Daarnaast is de directeuren en voorzitters van de omgevingsdiensten en de AB-leden van de casusgemeenten gevraagd te reflecteren op de (tussentijdse) bevindingen.

Samenvattende conclusies

In de verkenning stond de vraag naar het algemene beeld van de taakverdeling, mandatering en werkafspraken bij de uitvoering van de VTH-taken en de lessen die uit de ervaringen daarmee de afgelopen jaren kunnen worden geleerd centraal. Dit toegespitst op de kosteneffectiviteit en kwaliteit van de uitvoering. Samengevat zijn de conclusies als volgt:

[1] Boekel, Eersel, Etten-Leur, Goirle, Haaren, 's-Hertogenbosch, Helmond, Laarbeek, Moerdijk en Tilburg. Aanvullend daarop zijn gesprekken gevoerd met Bernheze (bestuurlijk en ambtelijk) en Best (ambtelijk) ter voorbereiding op de werkbijeenkomsten rond de processen vergunningverlening en toezicht en handhaving.

1. **Grote verscheidenheid aan takenpakketten, mandaten en motieven.** Het neerleggen van een breed takenpakket bij de omgevingsdienst is vooral ingegeven vanuit organisatorische motieven (continuïteit, deskundigheid, etc.). Terughoudendheid van gemeenten hieromtrent heeft eerder te maken met gebrek aan vertrouwen jegens de omgevingsdienst, optimalisering van de eigen organisatie- en werkprocessen en/of behoud van eigen autonomie.
2. **Niet het mandaat en waar de knip ligt zijn meest kritisch maar het uitvoeringsproces**. Daarbij is een belangrijke conclusie dat het vanuit kosteneffectiviteit gezien niet zo kritisch is waar de knip tussen lokaal en regionaal precies ligt (en of een omgevingsdienst een vergaand mandaat heeft of niet). Kritisch is vooral of het proces zelf goed is georganiseerd en ieder zijn of haar rol daar goed in neemt.
3. **Gedeeld beeld van wanneer het goed is is essentieel**. Daar begint het mee. Nog te vaak zijn er (niet goed uitgesproken) verschillen van mening over wanneer de uitvoering goed is of wat moet worden bereikt. Daarbij is er niet het gelijk van de ene of de andere. Essentieel is een gedeeld beeld van wat er met de uitvoering moet worden bereikt. Zowel op programma- als op dossierniveau.
4. **Uniformering kan helpen.** Verdergaande uniformering – en mogelijk mandatering – kan wel helpen de kosteneffectiviteit te verhogen, vooral wat betreft de beheerskosten en reductie van 'reparatiekosten' door fouten die kunnen ontstaan door de grote variëteit.
5. **Winst in innovatie.** Daarnaast is de verwachting dat het anders omgaan met de uitvoering, waarbij de focus meer ligt op het uiteindelijke effect, tot meer kosteneffectiviteit leidt. Dit kan bijvoorbeeld ten aanzien van:
    - De wijze van prioriteitstelling (meer informatiegestuurd/dynamischer, (gebieds)integraal, vanuit bredere ruimtelijke opgaven, etc.)
    - De wijze van opdrachtverstrekking: van programma en capaciteitsberekening naar beheersovereenkomst voor takenpakket en effect-afspraken
    - De uitvoering strategieën zelf: inzicht voor toezicht, slim omgaan met meldingen, etc.
6. **Samenspraak is essentieel**. Essentieel om stappen te kunnen zetten in het verbeteren van de kosteneffectiviteit is de samenspraak tussen gemeenten (en provincie) en omgevingsdiensten. Persoonlijke en professionele vertrouwensvorming zijn daarbij belangrijke voorwaarden. Dit geldt op het niveau van:
    - Dossiers en processen tussen de betrokken professionals
    - Organisatie en management binnen en tussen een deelnemer/opdrachtgever en een omgevingsdienst
    - De samenwerkende organisaties als geheel (provincie, gemeenten en omgevingsdienst)

7. **Balans in wat collectief en wat individueel optimaal is**. Door het vorige worden oplossingen beredeneerd vanuit de eigen organisatie. Wat optimaal is voor een gemeente hoeft niet optimaal te zijn voor een omgevingsdienst. Als elke gemeente kiest voor optimalisatie vanuit het eigen perspectief, zal het geheel (niveau omgevingsdienst) zeker niet optimaal zijn qua kosteneffectiviteit. Er groeit wel een notie dat er een (betere) balans moet worden gevonden tussen optimaliseren vanuit elke deelnemer afzonderlijk en optimaliseren alleen vanuit de omgevingsdienst gezien.
8. **Bredere organisatorische basis moet op orde zijn.** Een essentiële voorwaarde voor een kosteneffectieve uitvoering is dat de dat de basis op orde is. Zowel van gemeenten (en provincie) als omgevingsdiensten. Belangrijke elementen van de basis zijn:
    - De bedrijfsvoering is op orde ("organisatie transparant en in controle")
    - De juiste organisatiecompetenties zijn aanwezig (bestuurlijke sensitiviteit, omgevingsbewustzijn, communicatief, samenwerkingsgericht etc.)
    - Samenhangende digitale ondersteuning is een 'must have'
    - Financiële kaders moeten transparant zijn
    - Het belang van goed accountmanagement (bij gemeenten en OD's)
    - Vertrouwen geven door gemeenten en verantwoordelijkheid nemen door OD's

Mogelijke routes voor verbetering

Uit de verkenning zijn vier routes afgeleid waarlangs de kosteneffectiviteit zou kunnen worden verbeterd. Deze routes vullen elkaar aan en sluiten elkaar zeker niet uit.

Mogelijke route	Korte typering
1. Optimaliseren bestaande (werk)afspraken	De bestaande afspraken qua inbreng van takenpakketten en mandaten staan hier niet ter discussie. De focus ligt op het zorgen dat de afspraken die zijn gemaakt ook echt (zo) werken en de fricties die dit nu in de weg staan, worden weggenomen.
2. Verdergaande uniformering en mandatering	De tweede route gaat uit van het gedeelde beeld dat meer uniformiteit (harmonisatie) en mogelijk verdergaand mandaat, de kosteneffectiviteit verbeterd. In deze route wordt een onderscheid gemaakt in meer bestuurlijk gevoelige dossiers en dossiers die bedrijfsmatig kunnen worden afgewikkeld (20/80 inschatting). Wat betreft de dossiers die bedrijfsmatig kunnen worden afgewikkeld krijgen de omgevingsdiensten een vergaand beschikkingsmandaat en vindt vergaande uniformering van processen en formats (formulieren, brieven etc.) plaats.
3. Communicatie en gedeelde informatiehuishouding	In route 3 staan de communicatie, informatievoorziening en het administratieve proces centraal. Uitgangspunt is een eenduidige, zoveel mogelijk gedigitaliseerde, informatie-infrastructuur voor alle dossierinformatie en waar mogelijk procesbeheersing. Daar waar nog met verschillende systemen gewerkt wordt of moet worden, zijn minimaal de (informatie)formats geharmoniseerd.
4. Innovatie in strategie en aanpak	In route 4 wordt de aanpak zelf kritisch tegen het licht gehouden. Kun je door een andere wijze van prioriteren, focus op resultaat, opdrachtverstrekking en/of aanpak tijd (en kwaliteit) winnen?

Voor alle routes is een conditio sine qua non dat de basis van *alle* betrokken uitvoeringsorganisaties op orde is: een gedeeld beeld van wanneer de uitvoering goed is ('wat moet worden bereikt?'), in controle van de bedrijfsprocessen, aanwezigheid van de vereiste organisatie-competenties en een voldoende vertrouwensbasis over en weer op alle niveaus.

Regionale projecten?

Voor elke regio is verkend op welke route(s) de grootste kansen liggen voor verbetering en welke project-ideeën daarbij kunnen horen. Samengevat zijn deze:

Regio	Mogelijke verbeterprojecten
Regio Midden-West Brabant	Project 1: opfrissen en uniformeren bestaande werkafspraken Project 2: bouwen aan vertrouwen door focus op bestuurlijk gevoelige dossiers Project 3: een goede opbouw en ontsluiting van (digitale) dossiers Project 4: c'est le ton qui fait la musique
Regio Brabant Noord	Project 1: werkafspraken reviseren en met praktijk in overeenstemming brengen Project 2: praktische communicatie op orde brengen Project 3: professionaliseren relatiebeheer en accountmanagement Project 4: investeren in organisatiecompetenties
Regio Zuidoost Brabant	Project 1: meer focus op wat moet worden bereikt Project 2: uitvoeringsbeleid voor de omgang met bestuurlijk gevoelige dossiers Project 3: professionalisering van de integrale regievoering op dossierniveau Project 4: praktische optimalisering van de procesketen

Samenwerkingsperspectief Noord-Brabant

De regio's, als samenspel tussen gemeenten, provincie en omgevingsdiensten, verschillen in de opgaven die er liggen om tot een volledig geoptimaliseerde uitvoering van de VTH-taken te komen. Bijvoorbeeld in het op orde krijgen van de bedrijfsmatige basis, het inrichten van het accountmanagement of het opschonen van de eerder gemaakte afspraken. Elke regio zal in zekere zin zijn eigen prioriteiten moeten benoemen. Dat laat onverlet dat er ook voldoende aangrijpingspunten zijn om de verbetering van de kosteneffectiviteit Brabant-breed te agenderen. En wel langs twee lijnen:

1. *Leren van elkaar en naar elkaar toegroeien*: Een aantal thema's en aandachtspunten komt in alle drie de regio's terug. Dit geldt in elk geval voor het vinden van een goede modus voor het omgaan met 80% bedrijfsmatige uitvoering en 20% bestuurlijk gevoelige uitvoering. En daarvan afgeleide vragen als de kritische organisatiecompetenties en inrichting van de regie op dossierniveau.
2. *Voor elkaar uitproberen*: alle aandachtspunten (en mogelijke projecten) zijn op enig moment relevant voor elke regio. Een regio die ergens in 'voor loopt' kan als pilot fungeren voor de andere regio's. De andere regio's fungeren op hun beurt als klankbord. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken als meer focus op inhoudelijke kaderstelling of integrale regie (ODZOB), inrichting en ontsluiting van (digitale) dossiers (OMWB) en verfijning van de praktische communicatie (ODBN).

Daarnaast is in alle drie de regio's de notie dat innovatie in de aanpak op termijn veel winst kan opleveren. Daarbij is de centrale vraag: wat kan de inzet van het VTH-instrumentarium bijdragen aan de aanpak en realisatie van bredere (bestuurlijke) opgaven en ambities? Bijvoorbeeld als het gaat om ondermijning, de realisatie van de energietransitie, de kwaliteit van het buitengebied of gebieds(her)ontwikkelingen? Dit vraagt om een heroriëntatie op de bestuurlijke kaders voor prioriteitstelling (niet alleen vanuit een

traditionele risicoanalyse) en inzet van het VTH-instrumentarium in samenhang met de inzet van andere instrumenten. Dat wil zeggen door meer focus op het inhoudelijke resultaat (en effect) van de uitvoering op beleidsniveau, de uitvoeringsstrategie (vooral in het toezicht, kaders voor prioriteitstelling, meer informatie- en risico-gestuurd) en de wijze van opdrachtverlening. De notitie is echter ook dat eerst de basis als geheel op orde moet zijn en een kosteneffectieve uitvoering op dossierniveau voldoende uitgekristalliseerd moet zijn, voordat vol op innovatie kan worden ingezet.

Tot slot staat in elke regio het opzetten van een gezamenlijke digitale informatie-huishouding hoog op de agenda. Dit is zowel een zeer noodzakelijke als complexe opgave. Niet alleen in technische zin. Bundeling van de krachten op de schaal van Brabant lijkt zeer wenselijk.

Bestuurlijk epiloog

De verkenning geeft de ingrediënten voor de organisatie-ontwikkelingsagenda's van de (gezamenlijke) regio's. Het uitwerken daarvan, het maken van keuzes en afspraken en zorgen voor het inrichten van de projectorganisatie om deze agenda te realiseren, is een eerste instantie een verantwoordelijkheid van de directeuren van de omgevingsdiensten en hun counterparts bij gemeenten en provincie: de algemeen directeur of directie.

Naast deze ambtelijke agenda is er ook nadrukkelijk een bestuurlijke agenda. Enerzijds waar het gaat om een aantal inhoudelijke keuzes en principes. Bijvoorbeeld wat betreft veel meer focus in de prioriteitstelling vanuit de bredere opgaven (omgevingskwaliteit, leefbaarheid, gebiedsontwikkeling, duurzaamheid/energietransitie, bestrijding ondermijning etc.). Anderzijds om de (financiële) kaders vast te stellen waarbinnen de organisatie-ontwikkelingsagenda wordt gerealiseerd.

De kaders voor de route die gemeenten, provincie en omgevingsdiensten de komende jaren gaan volgen zullen moeten worden vastgesteld door de algemeen besturen (AB's). Zowel als kaderstellend en controlerend orgaan richting dagelijks bestuur van de omgevingsdiensten als met en naar elkaar. Met andere woorden, niet alleen de omgevingsdiensten zijn aan zet. Ook de deelnemers, in samenwerking met de omgevingsdienst, naar zichzelf toe, en naar elkaar toe.

De verkenning is gestart naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten. De verkenning heeft laten zien dat er in lijn met de motie kansen liggen om de kosteneffectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren. Dat geldt ook voor wijze van kaderstelling en controle door Provinciale Staten en gemeenteraden: prioriteiten en strategie veel meer vanuit de bredere provinciale, regionale en lokale opgaven als het gaat om bijvoorbeeld duurzaamheid, vitaliteit landelijk gebied of tegengaan van ondermijning. Voor de bewustwording en invulling van deze vernieuwde rolneming in deze is het te overwegen om een Brabant-brede conferentie voor Statenleden en (nieuwe)raadsleden te organiseren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Gemeenten en provincies zijn bij wet verplicht een deel van de VTH-taken bij omgevingsdiensten te beleggen, de zogenaamde basistaken. Sommige gemeenten hebben meer, zo niet alle, VTH-taken (Wabo-breed) bij een omgevingsdienst belegd, soms met vergaand (beschikkings)mandaat. Over de organisatie en uitvoering zijn daarnaast werkafspraken gemaakt. In de praktijk is het palet van overgedragen taken, mandaten en werkafspraken zeer divers.

Door de ervaringen van de afgelopen jaren en ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet, stelt een toenemend aantal gemeenten zich de vraag wat het slimst is: zoveel mogelijk in eigen hand houden (of in klein verband met andere gemeenten organiseren), geheel beleggen bij omgevingsdiensten of kiezen voor een 'knip op maat' tussen gemeente en omgevingsdienst? Daarbij speelt naast de kwaliteit van uitvoering ook de kosteneffectiviteit een belangrijke rol.

Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben in april 2017 een motie aangenomen. Hierbij was het aanvankelijk de bedoeling dat gemeenten gingen deelnemen aan een pilot van minimaal een half jaar, waarbij alle taken en bevoegdheden volledig zouden worden gemandateerd aan de omgevingsdiensten en vervolgens te evalueren in hoeverre er efficiencywinst wordt geboekt. In overleg met de Statenleden is uiteindelijk besloten om een alternatief onderzoek uit te voeren om gemeenten en omgevingsdiensten te faciliteren in het maken van afwegingen omtrent kosteneffectiviteit. Meer specifiek is de vraag welke lessen kunnen worden geleerd uit de ervaringen van de afgelopen jaren wat betreft werkafspraken die zijn gemaakt over organisatie, uitvoering, afstemming en mandatering.

1.2 Doelstelling, status en vraagstelling rapport

Het voorliggende rapport is het resultaat van dit onderzoek. Het rapport biedt gemeenten, provincie en omgevingsdiensten handvatten om de kosteneffectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren. Bij het uitvoeren van het onderzoek en het opstellen van het rapport was het nadrukkelijk niet de intentie een oordeel uit te spreken over de praktijk i.c. welke gemeenten of diensten het 'goed doen' en welke niet. Centraal stond samen reflecteren op de praktijk en benoemen wat kritische factoren zijn voor de kosteneffectiviteit van de uitvoering. Het rapport geeft antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is het algemene beeld van taakverdeling, mandatering en werkafspraken tussen gemeenten en omgevingsdiensten in Noord-Brabant?
2. Wat zijn de achterliggende motieven van gemeenten voor gemaakte keuzes?
3. Wat zijn vanuit het perspectief van de uitvoering van de VTH-taken als geheel, daarvan de implicaties voor de kosteneffectiviteit?
4. Welke lessen kunnen wat betreft de kosteneffectiviteit worden getrokken uit de uitvoeringspraktijk van de afgelopen jaren?
5. Wat zijn perspectiefrijke routes om de kosteneffectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren?

1.3 Totstandkoming

Het rapport is de uitkomst van een (zelf)reflectie van gemeenten, provincie en omgevingsdiensten op de huidige inrichting van organisatie en werkprocessen rond de uitvoering van de VTH-taken. Er zijn meerdere gesprekken gevoerd met de drie omgevingsdiensten en bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd met tien gemeenten[2]. Daarnaast zijn er zes werkbijeenkomsten georganiseerd met medewerkers van de omgevingsdiensten en gemeenten. Daarin is gereflecteerd op de (in het verleden) gemaakte keuzes, ervaringen met de huidige organisatie en werkwijze bij de uitvoering en waar en hoe verbetering mogelijk is. Uit deze verkenningen zijn vier scenario's afgeleid die gemeenten, provincie en omgevingsdiensten kunnen gebruiken om de kosteneffectiviteit te verbeteren. Deze scenario's zijn uitgewerkt tijdens drie werkbijeenkomsten, één per regio, waaraan de casusgemeenten en omgevingsdiensten hebben deelgenomen.

De verkenning is begeleid door een ambtelijke klankbordgroep waaraan de tien casusgemeenten, de provincie en de omgevingsdiensten hebben deelgenomen. Daarnaast is de directeuren en voorzitters van de omgevingsdiensten en de AB-leden van de casusgemeenten gevraagd te reflecteren op de (tussentijdse) bevindingen.

1.4 Afbakening en uitgangspunten

Gemeenten en provincies hebben een breed en wisselend takenpakket bij de omgevingsdiensten belegd. Het onderzoek richtte zich op de uitvoering van de VTH-taken waar milieu één van de componenten is. Er is geen onderzoek gedaan naar de VTH-bouwtaken of overige milieu-specialistische taken die bij de omgevingsdiensten zijn belegd.

Uitgangspunt is het bieden van handvatten om gezamenlijk – dus gemeenten, provincie en omgevingsdiensten – de kosteneffectiviteit van de uitvoering te verbeteren. Er zijn in het onderzoek en in het rapport geen kwalificerende uitspraken gedaan over de afzonderlijke gemeenten en omgevingsdiensten die aan het onderzoek hebben deelgenomen. Dit in de wetenschap dat er verschillen zijn in de wijze van organiseren en uitvoeren en dat ook de uitdagingen om tot een meer kosteneffectieve uitvoering te komen, zeer verschillend zijn. De gemeenten, provincie en omgevingsdiensten kunnen aan de hand van het rapport per regio een eigen analyse maken van waar de meest kansrijke of de beste aangrijpingspunten liggen. Daarbij kan eventueel elke regio als pionier voor Noord-Brabant fungeren en de uitwerking van een scenario voor zijn rekening nemen. Mogelijk biedt het rapport ook aangrijpingspunten om provinciebreed te investeren in verbetering van de kosteneffectiviteit.

Een onderliggende aanname is dat er niet één beste manier van organiseren is. Een goede manier van organiseren wil niet alleen zeggen voldoen aan wettelijke eisen maar ook effectief en efficiënt zijn *voor het geheel*. En passend bij de fase waarin organisatie en samenwerking verkeren. Dat wil ook zeggen dat de focus van organisatieverbetering (duidelijke werkafspraken, in controle zijn in de bedrijfsvoering, adequate ICT, competente medewerkers, etc.) en het proces om tot verbetering te komen, per regio en mogelijk zelfs per organisatie kunnen verschillen. Het rapport pretendeert dan ook niet een blauwdruk te zijn voor hoe de uitvoering in Noord-Brabant te organiseren. Het is wel een gereedschapskist die alle betrokkenen de komende jaren kunnen gebruiken om aan een verbetering van de kosteneffectiviteit te werken.

[2] Boekel, Eersel, Etten-Leur, Goirle, Haaren, 's-Hertogenbosch, Helmond, Laarbeek, Moerdijk en Tilburg. Aanvullend daarop zijn gesprekken gevoerd met Bernheze (bestuurlijk en ambtelijk) en Best (ambtelijk) ter voorbereiding op de werkbijeenkomsten rond de processen vergunningverlening en toezicht en handhaving.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 staat stil bij de aantal kernbegrippen mandaat, kwaliteit en kosteneffectiviteit. In het gesprek over de uitvoering van de VTH-taken komen deze begrippen vaak terug. Maar, zo blijkt, ook vaak in verschillende betekenissen. In hoofdstuk 2 worden deze daarom verhelderd.

Hoofdstuk 3 geeft een schets van de praktijk zoals die nu is wat betreft overgedragen takenpakketten, verstrekte mandaten en werkafspraken. Daarbij wordt ook aangegeven wat onderliggende motieven zijn geweest om tot die keuzes te komen.

Hoofdstuk 4 vat de lessen samen die kunnen worden geleerd uit de praktijk van afgelopen jaren: wat zijn vanuit kosteneffectiviteit belangrijke aandachtspunten voor afspraken en de feitelijke werk- en handelwijze en wat zijn algemene basiscondities voor een kosteneffectieve uitvoering.

Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen. Dit als opmaat naar hoofdstuk 6 waarin vier mogelijke routes voor verbetering van de kosteneffectiviteit worden geschetst: optimalisering bestaande (werk)afspraken, verdergaande uniformering en mandatering, inzetten op een gedeelde digitale informatiehuishouding en innovatie in strategie en aanpak. Deze routes belichten de verbetering van kosteneffectiviteit elk vanuit een ander perspectief en sluiten elkaar zeker niet uit.

Het rapport sluit in hoofdstuk 7 af met en aantal samenvattende conclusies en een algemeen advies voor het vervolgproces.

2 Kosteneffectiviteit, kwaliteit en mandaat

2.1 Inleiding

De vorming van omgevingsdiensten is in belangrijke mate ingegeven door het beter kunnen borgen van de kwaliteit van de uitvoering. In Noord-Brabant hebben alle gemeenten minimaal het landelijk verplichte basistakenpakket ondergebracht bij de omgevingsdiensten. Een aantal gemeenten en ook de provincie zijn daarbij een stap verder gegaan en hebben de voor hen werkende omgevingsdienst(en) ook vergaand gemandateerd om namens het bestuur te beschikken op vergunningaanvragen en handhavingsbesluiten te nemen. Voor de basistaken, de VTH-milieutaken of zelfs Wabo-breed.

In het onderzoek is gebleken dat de begrippen 'kosteneffectiviteit', 'kwaliteit' en 'mandaat' in de praktijk in (zeer)uiteenlopende betekenissen worden gebruikt en geïnterpreteerd, lichten we hier kort toe wat we daar in dit rapport onder verstaan.

2.2 Kosteneffectiviteit

Onder kosteneffectiviteit wordt verstaan: de mate waarin de feitelijke organisatie en uitvoering, gegeven een gewenst resultaat en eisen aan het uitvoeringsproces ('gewenste kwaliteit'), zo efficiënt mogelijk zijn. De kosteneffectiviteit kan onder druk komen te staan door:



- *Reparatietijd:* er gaan door verschillen van inzicht of verwachtingen die niet vooraf zijn uitgesproken of goed gecommuniceerd, zaken mis in de werkprocessen die achteraf recht moeten worden gezet.
- *Dubbele tijd:* werk dat een organisatie in de keten doet, wordt door een andere organisatie nog eens over gedaan. Dat kan inhoudelijk zijn (herbeoordeling) of administratief (zoals dubbele registratie).
- *Bovenmatige tijd:* het werk kost meer tijd dan nodig, bijvoorbeeld in de voorbereiding van controles als dossiers moeilijk toegankelijk/ontsluitbaar zijn.
- *Wachttijd:* de verschillende schakels in het proces sluiten niet goed aan of organisatie kan werk (tijdelijk) niet aan waardoor zaken blijven liggen.
- *Loze tijd:* processen worden niet afgemaakt waarbij het dan de vraag is waarom de eerdere stappen überhaupt zijn gezet. Bijvoorbeeld controles waar overtredingen uit blijken zonder hercontroles. Rapportages die worden gevraagd zonder dat die worden gebruikt bij de toetsing.
- *Harmonisatietijd:* door onduidelijkheden in de procesafspraken of communicatie is extra overleg en (herhaalde) afstemming nodig tussen schakels in het proces.

Deze druk op de kosteneffectiviteit kan verschillende oorzaken hebben. In hoofdlijnen gaat het om:

- De gemaakte bestuurlijke en ambtelijke (werk)afspraken (zijn die adequaat en 'slim'?)
- De feitelijke manier van handelen (is die conform de afspraken? Is die professioneel?)
- Algemene (organisatie)condities bij gemeenten, provincie en omgevingsdiensten (capaciteit, expertise, competenties, bedrijfsvoering op orde, vertrouwen over en weer, etc.)

In het onderzoek is uitgegaan van een breed begrip van kosteneffectiviteit en gekeken hoe die wordt beïnvloed door de werkafspraken die zijn gemaakt, hoe feitelijk wordt gehandeld en de condities waarbinnen dit moet gebeuren.

2.3 Kwaliteit

Bij het optimaliseren van de kosteneffectiviteit mag één vraag niet uit het oog worden verloren: wanneer is de uitvoering van de VTH-taken goed? Die vraag blijkt in de praktijk veel minder eenduidig en helder te kunnen worden beantwoord door gemeenten en omgevingsdiensten dan op het eerste gezicht zou worden vermoed. Kwaliteit fungeert als een soort containerbegrip: "de kwaliteit moet goed zijn". De associatie met de kwaliteitscriteria is evident. Maar bij de afweging of de uitvoering goed is, komen veel meer dimensies om de hoek kijken. Bijvoorbeeld:

- *Organisatorische kwaliteit*: voldoet de uitvoering aan de kwaliteitscriteria? Zijn de juiste organisatiecompetenties aanwezig?
- *Bestuurlijke kwaliteit* ("bestuurlijke sensitiviteit"): sluiten proces en communicatie voldoende aan bij de bestuurlijke context van een VTH-proces? Speelt er rond een bedrijf bijvoorbeeld meer dan alleen een vergunningaanvraag?
- *Procesmatige/bedrijfsmatige kwaliteit* ("resultaat- en samenwerkingsgericht werken"): Is de bedrijfsvoering op orde? Is het uitvoeringsproces voldoende mean & lean ingericht? De wijze waarop de operationele communicatie en afstemming tussen gemeente en omgevingsdienst verloopt
- *Maatschappelijke kwaliteit* ("omgevingsbewustzijn"): voldoende aansluiting bij burger, initiatiefnemer, wat er speelt in de gemeente etc.
- *Productkwaliteit*: de vergunning en controle daarvan voldoet (inhoudelijk) aan daaraan te stellen eisen en sluit aan bij feitelijke situatie
- *Juridische kwaliteit*: het besluit houdt stand bij de rechter
- *Administratieve kwaliteit*: informatie-uitwisseling en administratief proces zijn adequaat, sluiten aan tussen gemeente en dienst
- Praktisch communicatieve kwaliteit: vooral op het niveau van schriftelijke correspondentie naar initiatiefnemers, onder toezicht gestelden, belanghebbenden etc. (lettertypes, woordgebruik/stijl, format brieven, rapporten, vergunningteksten etc.)
- *Effectiviteit*: resultaat uitvoering draagt bij aan bredere omgevingsdoelstellingen.

Wat wordt verstaan onder 'kwaliteit' blijkt echter niet altijd duidelijk te zijn uitgesproken. Dat speelt zowel op organisatieniveau (algemene afspraken) als op dossierniveau (wat zijn de verwachtingen rond een vergunningproces?). Dit leidt op zijn minst tot spraakverwarring en niet zelden tot discussie over wie wat niet goed doet.

In het onderzoek is uitgegaan van een breed kwaliteitsbegrip, dat wil zeggen bij het beoordelen van de kosteneffectiviteit is gekeken naar wat zowel gemeenten als omgevingsdiensten als 'kwaliteit' definiëren en naar de mate waarin verschillen in visie of de wijze van organiseren en uitvoeren, de kosteneffectiviteit nadelig beïnvloeden.

2.4 Mandaat

Strik genomen is 'mandaat' het namens het bevoegd gezag formeel kunnen besluiten (beschikken) op bijvoorbeeld vergunningaanvraag of namens het bevoegd gezag kunnen opleggen (en effectueren) van een bestuurlijke sanctie. Het begrip 'mandaat' wordt in de praktijk echter veel breder gebruikt, namelijk voor:

- *De breedte van het takenpakket ("inhoudelijk mandaat"):* inhoudelijke reikwijdte van de werkverdeling tussen gemeenten (en provincie) en omgevingsdienst. In grote lijnen: basistakenpakket, basistakenpakket-Wabo, Milieutaken breed, Wabo-breed.
- *De werkafspraken ("uitvoeringsmandaat")*: operationele werkverdeling (wie en mag doet wat?) en inrichting informatiebeheer en administratief proces binnen het afgesproken takenpakket
- *De bevoegdheid om namens het bestuur te besluiten ("beschikkingsmandaat")*: mate waarin de omgevingsdienst binnen het daar belegde takenpakket, beslissings(beschikkings)bevoegdheid heeft namens het bevoegd gezag ('juridische afdichting' van de werkafspraken). In het bijzonder de bevoegdheid om te mogen beschikken op een vergunningaanvraag en handhavingsbesluiten te mogen nemen.

Dit in de praktijk uitlopende gebruik van het begrip 'mandaat' geeft spraakverwarring en vertroebelt deels de gedachtenwisseling. Namelijk daar waar het op zich redelijk bestuurlijke neutrale vraagstuk van hoe op een slimme manier werkafspraken te maken wordt geassocieerd met een (politiek) meer beladen onderwerp van de breedte van het takenpakket dat een dienst (moet) worden belegd en de mandatering.

In het onderzoek en het rapport is breed gekeken naar het mandaatbegrip maar worden de verschillende connotaties apart belicht.

3 Algemeen beeld

3.1 Inleiding

Het onderzoek is gestart met een algemene bestuurlijke en ambtelijke gespreksronde met tien gemeenten en met de drie omgevingsdiensten. Doel van deze gesprekken was het krijgen van een beeld van hoe de uitvoering en werkverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten nu is georganiseerd, wat de motieven waren (zijn) voor de gemaakte keuzes, wat de ervaringen zijn tot nu toe en welke verbeteropties gemeenten zien. Daarnaast is een doorkijk gemaakt naar wat de mogelijke gevolgen zijn van de Omgevingswet voor de taakverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten. De informatie uit de gesprekken is aangevuld met verschillende documenten die zowel bij de omgevingsdiensten als bij de casusgemeenten zijn opgevraagd en bestudeerd.

De gemeenten zijn geselecteerd op regionale spreiding, grootte, verschillen in takenpakketten en (beschikkings)mandaten die ze bij de omgevingsdiensten hebben neergelegd. In die zin kan worden gesproken van een redelijk representatieve afspiegeling van de gemeenten in Noord-Brabant (zie ook bijlage 2).

Dit hoofdstuk bevat een algemene schets van de stand van zaken in Noord-Brabant wat betreft het palet overgedragen taken (paragraaf 3.2), werkafspraken en mandaten (paragraaf 3.3), de gemeentelijke motieven voor deze keuzes (paragraaf 3.4) en de implicaties daarvan voor de kosteneffectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken als geheel (paragraaf 3.5).

3.2 Algemene schets: overgedragen takenpakketten

De pakketten aan overgedragen taken aan de omgevingsdiensten laten een gemêleerd beeld zien. Grosso modo kan een onderscheid worden gemaakt in overdracht van:

1. Alleen de basistaken
2. Basistaken met enkele 'verzoektaken' op milieugebied
3. Basistaken en (vrijwel) alle overige milieutaken
4. Wabo-breed takenpakket

Voor Noord-Brabant als geheel is het beeld als volgt:

Takenpakket[3]	OMWB	ODBN	ODZOB	Totaal
1. Alleen basistaken	8 (30%)	1 (6%)	4 (19%)	13 (20%)
2. Basistaken en enkele verzoektaken	3 (11%)	3 (19%)	2 (10%)	8 (13%)
3. Basistaken en alle overige milieutaken	16 (59%)	7 (44%)	14 (67%)	37 (58%)
4. Wabo-breed pakket	0 (0%)	5 (31%)	1 (5%)	7 (11%)
Totaal gemeenten[4]	**27 (100%)**	**16 (100%)**	**21 (100%)**	**64 (100%)**

[3] Situatie voorjaar 2018.
[4] Optelling percentages kan afwijken van 100% door afronding.

Over heel Brabant gezien heeft ongeveer een derde van de gemeenten alleen de basistaken (met eventueel enkele verzoektaken) belegd bij de omgevingsdiensten. Ruim 10% van de gemeenten heeft de VTH-taken Wabo-breed bij de omgevingsdienst belegd. In de regio Brabant Noord is dit ruim 30%. De overige gemeenten, Brabant-breed bijna 60%, hebben alle basistaken en (vrijwel) alle overige milieutaken/specialismen overgedragen. In de regio Brabant-Noord ligt dit lager, maar wordt dit 'gecompenseerd' door een relatief hoog aantal gemeenten dat de taken Wabo-breed heeft overgedragen.

Een beperkte overdracht aan een omgevingsdienst wil niet per definitie zeggen dat deze gemeenten de overige taken zelf uitvoeren. Enerzijds kiezen gemeenten ook voor sub-regionale samenwerking om een deel van de taken uit te voeren. De gemeente Moerdijk en Etten-Leur werken binnen de D6 gemeenten (Moerdijk, Etten-Leur, Roosendaal, Rucphen, Halderberge en Zundert) op uitvoeringsniveau samen aan een VTH-beleidsplan/programma (de gemeente Moerdijk heeft een programma opgesteld dat als basis dient voor de overige D6 gemeenten). Ook de gemeente Goirle werkt met drie omliggende gemeenten (Hilvarenbeek, Oisterwijk en Loon op Zand) samen om kwaliteitscriteria op te stellen. Vier van de vijf Kempengemeenten (Eersel, Bladel, Oirschot en Reusel-De Mierden) zijn een vergaande samenwerking aangegaan op VTH-gebied. Binnen de Kempengemeenten is er sinds 2010 de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten, waar diverse (beleids)afdelingen zijn ondergebracht. Vanaf 2016 is VTH de Kempen ook deel gaan uitmaken van deze gemeenschappelijke regeling. VTH de Kempen betreft een fusie, waarbij alle medewerkers van de vier betreffende gemeenten op VTH-gebied (inclusief beleid) in dienst zijn van VTH de Kempen. Anderzijds kiezen gemeenten voor uitbesteding aan commerciële bedrijven, zoals Omgevingsdienst Nederland (bouwtaken) of regionale adviesbureaus zoals De Roever.

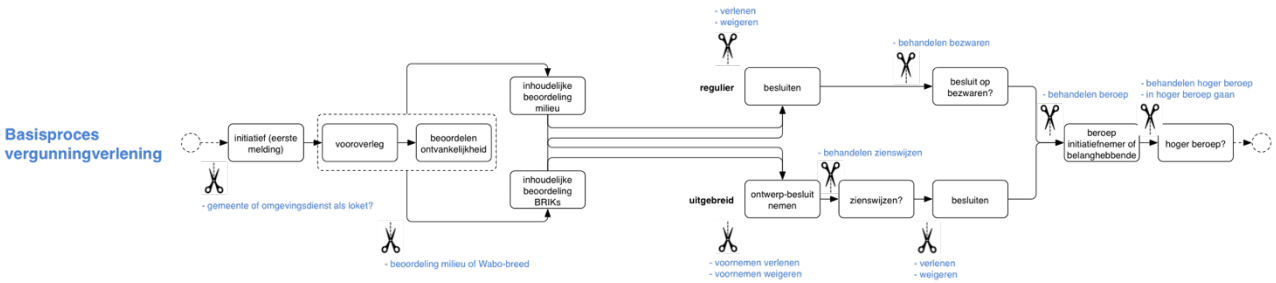
3.3 Algemene schets werkafspraken en mandatering

Ook in de beschikkingsmandaten en werkafspraken zijn er grote variaties. Zowel tussen gemeenten als tussen dossiers bij een gemeente. Wat het laatste betreft wordt er veelal een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk gevoelige en bestuurlijk niet-gevoelige dossiers. In principe vindt bij gevoelige dossiers altijd afstemming plaats. Maar ook bij niet-gevoelige dossiers komt regelmatig afstemming voor.

Meer specifiek voor de processen vergunningverlening en toezicht en handhaving zien we het volgende beeld.

Vergunningverlening

Een vergunningtraject is procedureel, inhoudelijk en organisatorisch (kwaliteitscriteria) wettelijk ingekaderd. Daarbinnen bestaat een redelijke vrijheid om organisatie en werk in te richten, ook in de rol- en taakverdeling tussen gemeente/provincie en omgevingsdienst.



Variaties in werkafspraken

De werkafspraken, dat wil zeggen rol- en taakverdeling ('knip') tussen gemeenten en omgevingsdienst, variëren op de volgende punten:

- Plaats van het loket
- Wie de regie voert over het proces (case-management)
- Wie de ontvankelijkheid beoordeelt
- Wie de inhoudelijke beoordeling doet
- Wie de tekst van de beschikking i.c. het B&W-advies over de aanvraag opstelt
- Wie eventuele zienswijzen of bezwaren behandelt
- Wie een eventueel beroep voorbereidt
- De inrichting en werkafspraken wat betreft informatiebeheer en administratief proces

Mandaatvariaties

Bij vergunningverlening zien we in grote lijnen drie varianten in het beschikkingsmandaat:

1. Variant 1: geen mandaat, omgevingsdienst is (deel)adviseur milieu of Wabo-adviseur
2. Variant 2: gedeeltelijk mandaat in vele verschillende vormen: wel/niet beschikken (verlenen/weigeren), wel/niet namens bevoegd gezag bezwaren/beroep behandelen, al dan niet voor alle overgedragen bedrijven/activiteiten etc.
3. Variant 3: vergaand/volledig mandaat

Mandaat[5]	**OMWB**	**ODBN**	**ODZOB**	**Totaal**
1. Geen vergunningsmandaat	15 (56%)	1 (6%)	9 (43%)	25 (39%)
2. Gedeeltelijk vergunningsmandaat	9 (33%)	6 (38%)	3 (14%)	18 (28%)
3. Volledig vergunningsmandaat	3 (11%)	9 (47%)	9 (43%)	21 (33%)
Totaal gemeenten[6]	**27 (100%)**	**16 (100%)**	**21 (100%)**	**64 (100%)**

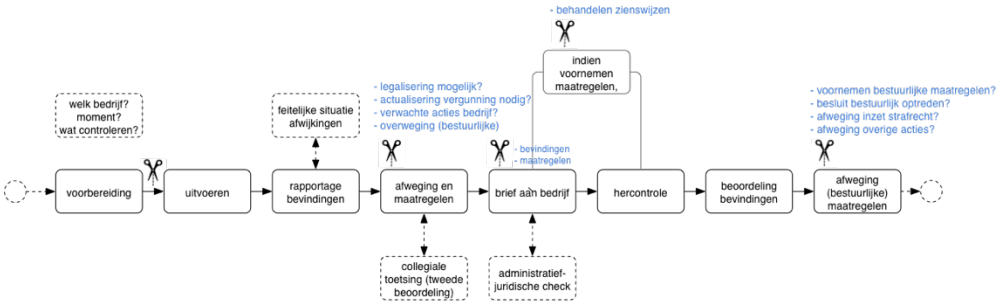
Over heel Brabant gezien heeft een derde van de gemeenten een volledig beschikkingsmandaat voor de vergunningverlening afgegeven aan de omgevingsdienst. In de regio's Noord en Zuidoost is dat ruim 40%; in Midden-West ruim 10%. Tweederde van de gemeenten in Brabant heeft geen of een beperkt beschikkingsmandaat aan de omgevingsdienst gegeven.

[5] Situatie voorjaar 2018.
[6] Optelling percentages kan afwijken van 100% door afronding.

Toezicht

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Basisproces toezicht



Variaties in werkafspraken

De gemeenten hebben (minimaal) het toezicht van de basistaken bij de omgevingsdiensten belegd. De rol- en taakverdeling tussen gemeente en omgevingsdienst varieert in:

- Het opstellen van het programma (welke bedrijven wanneer controleren?)
- Bepalen focus en reikwijdte controles
- Beoordeling of legalisatie mogelijk en wenselijk is
- Opstellen maatregelen die van bedrijf worden verwacht bedrijf
- Sturen brief aan bedrijf met bevindingen en verwachte acties of maatregelen bedrijf
- Vooraankondiging voornemen bestuurlijk optreden bij uitblijven maatregelen
- Behandelen eventuele zienswijzen
- Inrichting en werkafspraken administratief proces

Mandaatvariaties

In grote lijnen zijn er daarbinnen twee varianten te onderscheiden wat betreft het toezichtsmandaat[7] van de omgevingsdienst:

1. Variant 1: Beperkt mandaat, omgevingsdienst doet inspectie, gemeente stuurt brief
2. Variant 2: Volledig gemandateerd toezichthouder, bepalen welke maatregelen van bedrijf worden gevraagd en daarover rapporteren aan bedrijf

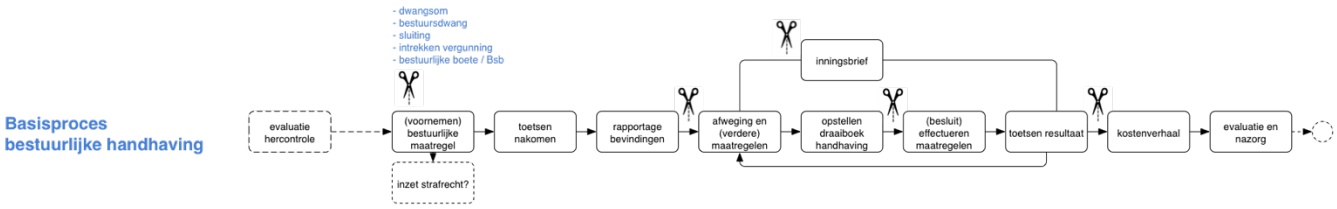
Mandaat[8]	**OMWB**	**ODBN**	**ODZOB**	**Totaal**
1. Beperkt toezichtmandaat	6 (29%)	7 (44%)	1 (5%)	14 (22%)
2. Volledig toezichtmandaat	21 (78%)	9 (56%)	20 (95%)	50 (78%)
Totaal gemeenten[9]	**27 (100%)**	**16 (100%)**	**21 (100%)**	**64 (100%)**

[7] Strikt juridisch gezien is er geen sprake van een mandaat omdat in het kader van het toezicht geen bestuurlijke besluiten worden genomen. Soms wordt daarom ook gesproken van een 'machtiging' voor de uitvoering van het toezicht.
[8] Situatie voorjaar 2018.
[9] Optelling percentages kan afwijken van 100% door afronding.

Over heel Brabant heeft ruim drie kwart van de gemeenten voor de belegde VTH-taken een volledig toezichtmandaat gegeven aan de omgevingsdienst. In de regio Brabant Noord hebben relatief de minste gemeenten een volledig toezichtmandaat aan de omgevingsdienst gegeven.

Handhaving

Handhaving in brede zin is het geheel van maatregelen en activiteiten gericht op het doen naleven van regels en/of het sanctioneren (bestraffen) van het niet naleven daarvan. In brede zin vallen daar bijvoorbeeld ook toezicht en voorlichting onder. In smalle zin gaat het om de inzet van bestuurlijke instrumenten en (dreigen met) het opleggen van bestuurlijke maatregelen aan een onder toezicht gestelde. Meer concreet (het dreigen met) de inzet van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of het opleggen van een bestuurlijke boete.



Variaties in werkafspraken

In de taak- en rolverdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten, zien we verschillen op de volgende punten:

- Voorbereiding van een voorgenomen besluit om tot handhaving over te gaan
- het schriftelijk informeren van een bedrijf over dit voornemen
- het in behandeling nemen van zienswijzen naar aanleiding van zo'n voornemen
- maken afweging op te leggen maatregelen
- maken afweging tot effectueren van de maatregelen
- voorbereiding effectuering en eventueel kostenverhaal

Mandaatvariaties

In grote lijnen zijn er bij handhaving drie varianten wat betreft het beschikkingsmandaat dat gemeenten de omgevingsdienst hebben gegeven:

1. Variant 1: geen mandaat, omgevingsdienst bereidt alleen handhavingsbesluiten voor
2. Variant 2: gedeeltelijk mandaat, voor opleggen bepaalde bestuurlijke maatregelen, al dan niet effectueren sancties etc.
3. Variant 3: de omgevingsdienst integraal gemandateerd om handhavingsbesluiten te nemen en te effectueren

Mandaat[10]		OMWB	ODBN	ODZOB	Totaal
1.	Geen handhavingsmandaat	20 (74%)	1 (6%)	9 (43%)	30 (47%)
2.	Gedeeltelijk handhavingsmandaat	1 (4%)	6 (38%)	2 (10%)	9 (14%)
3.	Volledig handhavingsmandaat	6 (22%)	9 (56%)	10 (48%)	25 (39%)
Totaal gemeenten[11]		**27 (100%)**	**16 (100%)**	**21 (100%)**	**64 (100%)**

Bijna 40% van de gemeenten in Brabant heeft een (nagenoeg) volledig handhavingsmandaat aan de omgevingsdienst gegeven; bijna de helft geen mandaat. De verschillen tussen de regio's zijn groot. De OMWB heeft van bijna 75% van de gemeenten geen enkel handhavingsmandaat. De ODBN en de ODZOB hebben respectievelijk van circa 90% en 60% van de gemeenten een gedeeltelijk of volledig handhavingsmandaat gekregen.

3.4 Motieven gemeenten voor keuze reikwijdte takenpakket en mandaat

Uit de gesprekken met de casusgemeenten komt een kleurrijk beeld naar voren voor wat betreft de motieven om veel of juist weinig taken over te dragen naar de omgevingsdienst. De motieven voor de verschillende keuzes zijn uiteenlopend. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ene motief een belangrijkere rol speelt bij een bepaalde gemeente dan het andere motief. Dit betekent dat niet elk motief van toepassing hoeft te zijn op elke casusgemeente. Tevens varieert de toepasselijkheid van bepaalde motieven tussen de drie omgevingsdiensten.

Motieven voor inbreng van een breed takenpakket en/of vergaand mandaat

Overwegingen om een *breed* takenpakket en vergaand beschikkingsmandaat bij de omgevingsdienst neer te leggen zijn:

- *Continuïteit van de uitvoering van VTH-taken is het beste gewaarborgd*: een omgevingsdienst heeft op het taakgebied veel meer mensen in dienst dan gemeenten. Daardoor zijn omgevingsdiensten beter in staat om bijvoorbeeld fluctuaties in aanvragen en personeelsuitval (door ziekte of wisselingen van het personeelsbestand) op te vangen
- *Kwaliteit organisatie VTH-taken is het beste gewaarborgd*: omgevingsdiensten zijn opgericht met als doel om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te vergroten. Het idee is dat de omgevingsdienst als professionele organisatie met veel specialisten beter in staat is om de VTH-taken uit te voeren dan gemeenten. Diverse gemeenten vinden dat een omgevingsdienst het best kan voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. Daarnaast hebben (vaak kleine) gemeenten soms onvoldoende kennis in huis, met name ten aanzien van bepaalde VTH-milieutaken die zeer specialistisch zijn. Omgevingsdiensten hebben vaak wel de gewenste deskundigheid en expertise.
- *Omgevingsdienst kan taken efficiënter uitvoeren*: de aanname van sommige gemeenten is dat een organisatie die zich volledig richt op de uitvoering van VTH-taken daardoor ook efficiënter deze taken kan uitvoeren dan een gemeente.

[10] Situatie voorjaar 2018.
[11] Optelling percentages kan afwijken van 100% door afronding.

- *Gemeente is te klein om zelf VTH-taken uit te voeren*: voor kleine gemeenten is het moeilijk qua volume een organisatie op te zetten die in staat is om de VTH-taken op een goede manier uit te voeren.
- *Er waren al veel taken belegd bij de milieudienst*: de voorgeschiedenis van een gemeente ten aanzien van de uitvoering van VTH-taken speelt ook een rol bij de manier waarop de uitvoering van VTH-taken is georganiseerd. Vaak werden al VTH-taken uitgevoerd door een regionale milieudienst, waardoor het in het verlengde daarvan logisch is om de betreffende taken ook door een omgevingsdienst te laten uitvoeren.
- *Duidelijkheid in rolverdeling*: het overdragen van een geheel cluster aan taken kan duidelijkheid scheppen over de rolverdeling tussen de gemeente en omgevingsdienst. Door bijvoorbeeld alle milieutaken over te hevelen, bestaat er ook geen onduidelijkheid meer over het onderscheid tussen zogenoemde B1 en B2 inrichtingen.
- *Weinig politiek gevoelige zaken, dus vooral bedrijfsmatig perspectief*: naarmate de VTH-taken binnen een gemeente meer 'routinezaken' inhouden (met weinig politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers), zullen deze taken ook eerder worden ingebracht bij de omgevingsdienst.
- *Het neerzetten van een robuuste/professionele organisatie bij de omgevingsdienst*: door betrokkenheid bij de oprichting van de omgevingsdiensten werd het van belang geacht bij aanvang meteen een professionele organisatie neer te zetten. Door als gemeente meer taken over te hevelen, wordt de organisatie van de omgevingsdienst robuuster qua formatie en budget.

Motieven voor inbreng van een smal takenpakket en/of beperkt mandaat

De belangrijkste motieven om juist weinig taken i.c. de omgevingsdienst een beperkt beschikkingsmandaat te geven zijn:

- *Een te grote afstand tot de burger als taken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd*: een omgevingsdienst staat vaak fysiek en ook figuurlijk op afstand van de gemeente. De medewerkers van een omgevingsdienst zouden hierdoor minder goed de lokale situatie kennen en minder zicht hebben op wat er speelt (wat zijn bijvoorbeeld de gevoelige dossiers?). Dit kan betekenen dat dat de omgevingsdienst minder goed is uitgerust voor (integrale) dienstverlening aan de burgers en bedrijven binnen een gemeente (hostmanship).
- *Er zijn betere alternatieven dan de omgevingsdienst*: een sub-regionale samenwerking kan bijvoorbeeld 'best of both worlds' bieden. Aan de ene kant kan voldoende schaalniveau worden bereikt, aan de andere kant kunnen de VTH-taken ook relatief dicht bij de burger worden georganiseerd (de samenwerking bestaat vaak uit enkele deelnemers). Het inschakelen van een commercieel bedrijf is tevens een mogelijk alternatief voor de omgevingsdienst.
- *Omgevingsdienst heeft geen meerwaarde voor wat betreft de niet-specialistische (milieu)taken*: bepaalde gemeenten geven aan dat de omgevingsdienst voornamelijk een meerwaarde heeft ten opzichte van de specialistische (milieu)taken, bijvoorbeeld voor wat betreft de zwaardere categorieën bedrijven. Buiten deze complexere zaken (die veel specialistische kennis vergen) achten sommige gemeente zich goed instaat om de overige, meer simpele zaken zelfstandig uit te voeren.

- *Omgevingsdienst is minder responsief, communiceert moeizamer en is minder omgevingssensitief*: wanneer VTH-taken worden ingebracht bij de omgevingsdienst, waardoor deze op afstand komen te staan, worden de 'lijntjes minder kort'. Er is meer afstemming nodig tussen de gemeente en de omgevingsdienst. Wanneer VTH-taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd is intern overleg immers voldoende.
- *Expertise omgevingsdienst op het vlak van de BRIKS-taken is onvoldoende*: de expertise en deskundigheid van de omgevingsdiensten (in Noord-Brabant) heeft met name betrekking op de milieutaken volgens gemeenten, daarom worden taken vaak niet Wabo-breed ingebracht. Dit is op de ene omgevingsdienst meer van toepassing dan op de andere omgevingsdienst. Daarbij is het ook zo dat omgevingsdiensten geen expertise kunnen opbouwen wanneer er nauwelijks gemeenten zijn die BRIKS-taken willen inbrengen bij een omgevingsdienst ('kip-en-ei-probleem'). Een ander argument om geen BRIKS-taken in te brengen is dat het daardoor moeilijker zou worden om als gemeente een bepaald dossier integraal te behandelen. BRIKS-taken hangen vaak samen met andere beleidsvelden binnen de gemeente.
- *Gemeente wil graag autonomie/beleidsvrijheid behouden*: door als gemeente zoveel mogelijk VTH-taken in eigen huis te houden, behoudt de gemeente zijn beleidsvrijheid. Enkele gemeenten vinden het onwenselijk om de omgevingsdienst een vergaand mandaat te geven, met name als het gaat om politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers, omdat ze graag het gevoel willen hebben om controle te hebben over dergelijke dossiers.
- *Kwaliteit uitvoering omgevingsdienst is niet aantoonbaar beter*: de kwaliteit van de uitvoering is vaak moeilijk vast te leggen of te meten. Verschillende gemeenten geven aan dat de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken niet aanmerkelijk beter is. In dit opzicht zou het beleggen van meer taken bij de omgevingsdienst geen meerwaarde bieden.
- *Uitvoering door omgevingsdienst levert geen kostenbesparingen op*: een argument van een aantal gemeenten is dat de kosten van de uitvoering bij de omgevingsdienst niet lager liggen en zelfs hoger kunnen liggen dan wanneer een gemeente deze zelf (deels) uitvoert. Dit kan te maken hebben met extra coördinatiekosten die bijvoorbeeld ontstaan door teveel 'knippen' in het proces of het repareren van werkprocessen.
- *Gemeente heeft te weinig vertrouwen in de (bedrijfsvoering van de) omgevingsdienst*: de omgevingsdiensten in de provincie Noord-Brabant kenden een roerige start (de een wel meer dan de ander). Zo waren er problemen met de financiële huishouding en bedrijfsvoering. Door deze beginfase was er verminderd vertrouwen bij (bepaalde) gemeenten in de omgevingsdienst, waardoor (destijds) is besloten om voorlopig weinig taken in te brengen bij de omgevingsdienst.
- *Een vergaand mandaat voor de milieutaken staat op gespannen voet met een integrale behandeling:* Gemeenten hebben om uiteenlopende redenen de taken (nog) niet Wabo-breed bij de omgevingsdiensten belegd (omgevingsdienst heeft expertise niet, bestuurlijke wens om zelf integrale afweging te kunnen maken waar naar milieu ook bouw/RO speelt). Een volledig mandaat voor het beschikken op het milieudeel is volgens gemeenten daardoor procedureel en organisatorisch complicerend en/of niet wenselijk in de integrale dienstverlening naar burgers en ondernemers.

Het algemene beeld is dat gemeenten die een breed takenpakket bij een omgevingsdienst hebben neergelegd, dat vooral doen vanuit organisatorische motieven: de gemeente kan de continuïteit en deskundigheid van een omgevingsdienst niet bieden. De gemeenten die

op dat punt terughoudend zijn, doen dit vooral omdat alternatieven de voorkeur hebben en er (te) weinig vertrouwen is in de kwaliteit van uitvoering door de omgevingsdienst. Bij kwaliteit gaat het daarbij niet alleen om inhoudelijke deskundigheid (vooral op het vlak van BRIKS-taken) maar vooral om de proceskwaliteit in relatie tot de samenleving en de gemeente zelf.

De terughoudendheid bij gemeenten lijkt vooral terug te voeren op een zeker wantrouwen jegens omgevingsdiensten en/of vanuit de optimalisering van de eigen organisatie en werkprocessen. Het passen binnen de eigen bedrijfsvoering (inclusief formats, procedures, communicatieprotocollen en ICT) en integraliteit van bouwen en milieu, zijn daarbij veelgenoemde argumenten. Dit naast het idee van lagere kosten door lokale of sub-regionale uitvoering. Daarbij is niet gezegd dat voor een gemeente de laagste kosten altijd leidend zijn: het hangen van een prijskaartje aan het behoud van autonomie en regie op het uitvoeringsproces kan voor gemeenten acceptabel zijn. Gemeenten onderkennen wel dat meer harmonisatie voordelen heeft. Maar over hoe ver die moet gaan en waar die betrekking op moet hebben (formats, procedures, toetsingskaders, etc.), verschillen de meningen.

3.5 Implicaties voor de kosteneffectiviteit uitvoering VTH-taken als geheel

De omgevingsdiensten ervaren de grote variatie aan takenpakketten, werkafspraken en mandaten als suboptimaal. Ze noemen als fricties:

- De bedrijfsvoering bij de omgevingsdienst kan (veel) efficiënter zijn dan bij gemeenten omdat alles uniform is, er minder dubbel werk hoeft te worden gedaan (zoals dossierbeheer), er minder overdrachtsmomenten zijn en de werkplanning (zoals controleprogramma's) efficiënter kan worden ingericht
- Beheerskosten zijn hoger dan nodig door extra registraties en het jaarlijks 'onderhoud' van alle verschillende afspraken
- De variaties in afspraken verhoogt de kans op fouten waardoor reparaties moeten worden uitgevoerd
- Risico op langere doorlooptijden door het tussen wal en schip vallen of op de stapel blijven liggen van zaken
- Moeilijker om processen en termijnen integraal te bewaken.

De totale kosten zouden derhalve omlaag kunnen als gemeenten een meer eenduidig takenpakket met vergaand mandaat bij de omgevingsdiensten zouden beleggen, er daarnaast een vergaande uniformering zou plaatsvinden in procedures, formats (brieven, dossiers) en toetsingskaders en er een eenduidig gedigitaliseerd informatiebeheer is.

Uit de gesprekken met de casusgemeenten blijkt dat de meeste gemeenten eveneens verwachten dat meer uniformering ten aanzien van de verschillende arrangementen tussen gemeenten en omgevingsdienst zal leiden tot meer kosteneffectiviteit. Gemeenten zijn van mening dat uniforme/geharmoniseerde afspraken tussen gemeente en omgevingsdienst, vanuit bedrijfsmatig oogpunt bekeken, zal leiden tot kostenbesparingen, minder lange doorlooptijden en een verminderde kans op fouten. Zoals hierboven aangegeven kan op meerdere vlakken uniformiteit worden bereikt. Er bestaat tegelijkertijd wel een zeker spanningsveld tussen de behoefte aan maatwerk en standaardisatie. De behoefte aan maatwerk en autonomie verschilt per gemeente, wat ook blijkt uit de verschillen in ingebrachte takenpakketten en mandaatvarianten.

3.6 Resumé

Resumerend is er een gevarieerd palet aan takenpakketten bij de omgevingsdiensten belegd en zijn er de nodige variaties in werkafspraken en afgegeven mandaten. De rol en positie van omgevingsdiensten varieert daardoor van 'uitvoerder basistaken' tot Wabo-breed gemandateerd uitvoerder.

Er wordt in de breedte onderkend dat het samenspel met en de uitvoering door de omgevingsdiensten de afgelopen jaren is verbeterd. Toch is er nog het nodige te winnen. Uit de casusgesprekken en gesprekken met de omgevingsdiensten komen de volgende aandachtsgebieden naar voren:

- De basis van de organisaties en afspraken
- Optimalisering van de bestaande uitvoering
- Innovatie in de aanpak
- Uniformering
- Communicatie
- Informatievoorziening en digitalisering

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de lessen die uit de ervaringen van de afgelopen jaren kunnen worden geleerd voor deze aandachtsgebieden.

4 Lessen uit de praktijk: kosteneffectief organiseren

4.1 Inleiding

Na de gesprekken met gemeenten en omgevingsdiensten over het algemene beeld, zijn er per regio twee werkbijeenkomsten van (casus)gemeenten en omgevingsdienst georganiseerd. Telkens één bijeenkomst rond het werkproces 'vergunningverlening' en één rond 'toezicht en handhaving'. Daarbij is dieper ingegaan op de lessen die kunnen worden geleerd uit de afgelopen jaren. Vooral wat betreft zes soorten fricties in de kosteneffectiviteit.



- *Reparatietijd:* er gaan door verschillen van inzicht of verwachtingen die niet vooraf zijn uitgesproken of goed zijn gecommuniceerd, zaken mis die achteraf recht moeten worden gezet.
- *Dubbele tijd:* werk dat een organisatie in de keten doet, wordt door een andere organisatie nog eens over gedaan. Dat kan inhoudelijk zijn (herbeoordeling) of administratief (zoals dubbele registratie).
- *Bovenmatige tijd:* het werk kost meer tijd dan nodig, bijvoorbeeld in de voorbereiding van controles als dossiers moeilijk toegankelijk/ontsluitbaar zijn.
- *Wachttijd:* de verschillende schakels in het proces sluiten niet goed aan of organisatie kan werk (tijdelijk) niet aan waardoor zaken blijven liggen.
- *Loze tijd:* processen worden niet afgemaakt waarbij het dan de vraag is waarom de eerdere stappen überhaupt zijn gezet. Bijvoorbeeld controles waar overtredingen uit blijken waarbij geen hercontroles plaatsvinden of rapportages die worden gevraagd zonder dat die worden gebruikt bij de toetsing.
- *Harmonisatietijd:* door onduidelijkheden in de procesafspraken of communicatie is extra overleg en (herhaalde) afstemming nodig tussen schakels in het proces.

De lessen zijn geordend aan de hand van de aandachtsgebieden die uit de gesprekken met gemeenten en omgevingsdiensten zijn gekomen:

- De basis van de organisaties en de afspraken
- Optimaliseren bestaande uitvoering
- Innovatie in de aanpak
- Uniformering
- Communicatie
- Informatievoorziening en digitalisering

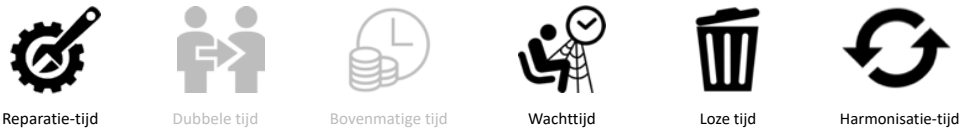
4.2 De basis op orde

Een voorwaarde om de uitvoering op het niveau van de werkprocessen kosteneffectief te laten zijn, is dat de basis op orde is. Dit heeft zowel betrekking op de gemeenten als op de omgevingsdiensten. Uit de werkbijeenkomsten zijn vier aandachtspunten naar voren gekomen:

- Les 1: Zorg voor een gedeeld beeld van 'wanneer de uitvoering goed is'
- Les 2: De uitvoeringsorganisatie moet in controle zijn van de eigen bedrijfsprocessen
- Les 3: Medewerkers moeten niet alleen inhoudsdeskundig maar ook procescompetent zijn
- Les 4: Vertrouwen moet je organiseren

Les 1: Zorg voor een gedeeld beeld van 'wanneer uitvoering goed is'

Een niet goed gedeeld beeld van wanneer de uitvoering 'goed' is, leidt tot extra overleg/afstemming, reparaties (werk moet opnieuw worden gedaan), werk dat (pas achteraf) onnodig blijkt te zijn geweest en tot vertraging.



In alle bijeenkomsten bleek dat er deels (zeer) verschillende beelden bestaan van wanneer de uitvoering van de VTH-taken 'goed' is. Dit gaat verder dan 'het voldoen aan de kwaliteitscriteria'. Een goede uitvoering van de VTH-taken, en derhalve 'kwaliteitseisen', wordt ook gekoppeld aan bijvoorbeeld de wijze van communiceren (met initiatiefnemer, burger, gemeente e.a.), juridische accuraatheid, proceskwaliteit (zoals responsiviteit) of resultaat en effect van het werk. Is dat gedeelde beeld er niet, dan kost dat (veel) extra tijd vanwege overleg en ontstaan er discussies en ook irritaties. Bijvoorbeeld rond de vraag 'wanneer is een rapport van bevindingen naar aanleiding van een controle goed?'.

In de regel is er weinig discussie over de inhoudelijke bevindingen in de rapportages (de inhoudelijke kwaliteit van het werk van de omgevingsdiensten wordt breed gewaardeerd). De frictie zit vooral op het vlak van het taalgebruik én de juridische beoordeling. Bij het tweede blijken gemeenten en dienst een ander referentiekader te hanteren wat betreft de eisen aan de juridische kwaliteit, in elk geval waar het een (eerste) rapport van bevindingen betreft waarin wordt aangegeven welke maatregelen van een bedrijf worden verwacht en wat eventuele sancties kunnen zijn als het bedrijf die niet (tijdig) doorvoert ('voornemen last onder dwangsom'). Er ontstaan lussen in de communicatie op het moment dat gemeentelijke juristen de rapportages juridisch onvoldoende gespecificeerd vinden. Dit met het oog op het stand houden in het geval er een juridische procedure komt. De dienst kiest juist voor een compacte juridische onderbouwing vanuit de ervaring dat een zeer groot deel van de bedrijven al na een eerste rapport van bevindingen doet wat wordt gevraagd. Juridische aanscherping is volgens hen pas nodig (en daarmee effectief en efficiënt) als daadwerkelijk maatregelen moeten worden opgelegd.

Er is hier sprake van een verschillend referentiekader i.c. beeld van wanneer het bezoekrapport goed is: juridische volledigheid versus het beoogde gedragseffect van een brief op een bedrijf. Gelet op het relatief beperkt aantal zaken dat tot een juridische procedure leidt, lijkt maatwerk (wanneer wél op de juridische details letten bij eerste brief) de meest effectieve en efficiënte benadering. Gemeente en dienst moeten dan wel een gedeeld beeld hebben van wat moet worden bereikt en wat daarbij de beste strategie is. Dit geldt zowel op proces- als op programmaniveau!

Les 2: De uitvoeringsorganisatie moet in controle zijn van de eigen werkprocessen

Taakoverdracht, mandatering en werkafspraken kunnen niet effectief en efficiënt worden ingevuld als de bedrijfsprocessen van de betrokken organisaties niet op orde zijn. Het risico is dan groot dat zaken langs elkaar heen lopen (niet aansluiten, dubbel gebeuren), er extra afstemming nodig is, zaken moeten worden gerepareerd, er meer tijd moet worden besteed aan de uitvoering dan strikt noodzakelijk en processen langer duren.



Het uitvoeringsproces is zo krachtig als de zwakste schakel. Een algemene voorwaarde om de VTH-taken effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren is het in controle zijn van de bedrijfsprocessen van alle betrokken organisaties. Van omgevingsdiensten en gemeenten. Dit is ongeacht de vraag waar de knip in het proces ligt of welk mandaat is afgegeven. Dit gaat niet alleen om het in controle zijn op het niveau van de afzonderlijke processen, maar ook op managementniveau: zicht hebben op en (kunnen) bijsturen van de uitvoering en uitvoeringsorganisatie als geheel.

Het op orde krijgen daarvan kost tijd. Niet alleen in bedrijfstechnische zin (procedures goed beschrijven, systemen inrichten etc.) maar ook in procesmatige zin (bedrijfscultuur, communicatie etc.). Hier kan in de praktijk een discrepantie ontstaan tussen de verwachtingen die gemeenten hebben van een omgevingsdienst, de verwachtingen die door een dienst worden gewekt en wat een dienst feitelijk kan waarmaken. Deelnemers verwachten inzicht en transparantie in inzet en prestaties etc. Dat kan niet altijd worden geboden zolang de organisatie de bedrijfsprocessen niet op orde heeft. Verwachtingen en verwekte verwachtingen kunnen elkaar in een beknellende greep houden als de basis van de bedrijfsprocessen niet op orde is en er geen open cultuur heerst waarin voldoende transparantie én acceptatie (begrip) bestaat in waar de grenzen van een organisatie op dat moment liggen.

Een organisatie i.c. omgevingsdienst moet de ruimte hebben om de bedrijfsvoering op orde te brengen. Zowel in tijd als in middelen. Dat kan ook betekenen dat het ambitieniveau in de uitvoering tijdelijk wat lager moet zijn. Maar daar moet de dienst dan ook transparant in zijn. En niet de verwachting wekken dat én de uitvoeringsambities worden waargemaakt én dat de bedrijfsvoering van de organisatie op orde wordt gebracht, zonder dat dat extra middelen kost of hoeft te kosten. En dat als er achterstanden of problemen zijn in de verwerking en uitvoering, de deelnemers daar ook voldoende in worden gekend.

Les 3: Medewerkers moeten niet alleen inhoudsdeskundig maar ook procescompetent zijn

De uitvoering is mensenwerk. Medewerkers van zowel gemeenten als omgevingsdienst moeten niet alleen inhoudelijk voldoende deskundig zijn, maar ook competent en taakvolwassen zijn om samen uitvoering te geven aan het ketenproces. Dit elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid in het proces.



In de professionalisering van de uitvoering van de VTH-taken heeft de borging van de inhoudelijke/technische deskundigheid steeds een prominente rol gespeeld. En door de schaal kan een omgevingsdienst in principe ook meer continuïteit bieden. Er wordt breed onderkend dat omgevingsdiensten in staat zijn om precies dat te doen. In de regel ook beter dan de meeste gemeenten. De expertise i.c. het specialisme is echter maar één kenmerk van de organisatie. De competenties en taakvolwassenheid zijn minstens zo belangrijke andere kenmerken. Zeker waar het de complexe en gevoelige dossiers betreft. Dit geldt zowel voor de gemeenten als voor de omgevingsdiensten. Veel gehoorde aandachtspunten in de organisatiecompetenties zijn:

- *Het omgevingsbewustzijn en de bestuurlijke sensitiviteit*: in staat om de context van een dossier goed in te schatten en daar in het proces naar te handelen
- *Communicatieve vaardigheden*: Actieve en bij een dossier passende communicatie. Niet alles op de 'automatische piloot' uitvoeren maar terugkoppelen en vragen stellen als er bijzonderheden zijn. Informatie gedoseerd delen: niet alleen maar informeren als ander er (herhaald) om vraagt maar ook niet elk 'wissewasje' terugkoppelen en afstemmen.
- *Samenwerkings- en resultaatgericht*: het gaat om een prestatie en effect dat alleen op efficiëntie wijze kan worden gerealiseerd als er voldoende wordt samengewerkt, er ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gevoeld.
- *Taakvolwassenheid*: de rol, taak en verantwoordelijkheden die bij een organisatie (en medewerkers) zijn belegd, ook werkelijk nemen. In staat zijn om zelfstandig professionele afwegingen te maken en beslissingen te nemen als er een mandaat is verleend.

Les 4: Vertrouwen moet je organiseren

Vertrouwen komt niet vanzelf. Dat moet je verdienen en vooral organiseren. In de basis zijn daarbij twee zaken essentieel: financiële rust en een professioneel relatiebeheer en accountmanagement. Ontbreekt dit, ontstaan er op alle fronten fricties in de uitvoering, op programma/opdrachtniveau en op dossierniveau.



De basis van een effectieve en efficiënte uitvoering is een voldoende vertrouwensbasis. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau, op programma/organisatie- en op dossierniveau. Een open en professionele communicatie, ook juist als zaken niet goed gaan. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf. Dit moet en kan worden georganiseerd. In de basis zijn twee zaken daarbij essentieel: financiële rust en transparantie en een professioneel relatiebeheer/accountmanagement.

Financiële rust vereist in de eerste plaats transparantie. Ook als de boodschap misschien vervelend is. Beter tijdig aangeven dat bijvoorbeeld het realiseren van een opdracht niet lukt (kwantitatief of kwalitatief) door onvoldoende (geëquipeerde) middelen dan proberen met 'kunst en vliegwerk' opdrachtgevers tevreden de houden en de indruk te wekken dat alles onder controle is. Oftewel: zeg alleen toe en spreek alleen af wat ook echt kan worden waaremaakt. Daar staat tegenover dat opdrachtgevers ook realistisch moeten zijn en accepteren dat de vorming van een slagvaardige uitvoeringsorganisatie alleen mogelijk is indien de condities daar ook naar zijn. Organisatieontwikkeling (in structuur en cultuur) kost tijd (en geld) en kan niet 'naast' het reguliere werk gebeuren. Er zijn daarvoor extra middelen nodig en/of deelnemers moeten accepteren dat de ambities in de prestaties tijdelijk worden verlaagd. Daar hoort ook bij dat omgevingsdiensten voldoende zekerheid moeten hebben in de middelen die beschikbaar zijn. Deze zekerheid kan onder druk staan als gemeenten een relatief groot aandeel aanvullende opdrachten geven (in plaats van een vooraf toegezegd budget per jaar). Naarmate gemeenten meer budget voor aanvullende opdrachten 'achter de hand houden', moeten omgevingsdiensten of meer risico nemen bij de invulling van de formatie of het risico nemen dat ze niet direct 'kunnen leveren' als een gemeente met een grotere aanvullende opdracht komt. Meer en vaker aanvullende opdrachten verstrekken leidt bovendien tot meer coördinatie-kosten en kosten/tijd voor het 'inwerken' van inhuur als de eigen formatie onvoldoende is. Meerjarige afspraken met daarbinnen een programmatische en flexibele bestemming van de middelen, brengen rust in de uitvoeringsorganisatie. De terughoudendheid van gemeenten om vooraf een volledig budget te bestemmen zit deels in de ervaren onvoldoende transparantie in de kostenopbouw en de relatie tussen (de opbouw van) de kosten en (kwaliteit van de) prestaties. Dat laatste heeft mogelijk ook te maken met onvoldoende overeenstemming over welke kwaliteit wordt verwacht. Zie ook les 1!

In de relatie is een goed accountmanagement essentieel, zowel aan de kant van de omgevingsdiensten als aan de kant van de gemeenten. Een goed accountmanagement omvat:

- Opdracht- en contractbeheer, zowel inhoudelijk als financieel, inclusief periodieke monitoring en reflectie op het uitvoeringsproces en mogelijke verbeteringen daarin
- Relatiebeheer, d.w.z. het borgen van een goede verstandhouding op alle niveaus (bestuurlijk, zakelijk, professioneel)
- Agendering wat betreft relevante ontwikkeling en mogelijke innovaties in lokale opgaven, regionale en landelijke thema's en innovatie in aanpak en organisatie
- Conflictbeheersing bij escalaties rond inhoud en proces op programma/opdracht- en dossierniveau

4.3 Optimaliseren bestaande uitvoering

In de huidige organisatie en uitvoering zit nog de nodige 'ruis'. Om de kosteneffectiviteit te verbeteren is het lang niet altijd nodig om nieuwe afspraken te maken over taakverdeling, knip in het proces of mandaten. Veel winst kan worden geboekt door de uitvoering van de bestaande afspraken te optimaliseren. Uit de werkbijeenkomsten komen de volgende lessen:

- Les 5: Kijk bij het optimaliseren verder dan de eigen taak lang is; proces optimalisatie moet boven taakoptimalisatie gaan
- Les 6: Een goede regie op het (integrale) proces is het halve werk
- Les 7: Manage de uitvoering actief en laat organisatie en uitvoering niet 'verrommelen'

Les 5: Verder kijken dan de eigen taak lang is:

Zorg samen voor procesoptimalisering en pas op voor taak- en organisatie-optimalisering vanuit alleen eigen perspectief.



Gemeenten en omgevingsdiensten hebben beiden een rol in het uitvoeringsproces van de VTH-taken op dossierniveau. Ook als de dienst een vergaand mandaat heeft om die taken uit te voeren. Een vergunningaanvraag zal bij het gemeentelijke loket binnenkomen. Burgers zullen zich tot het gemeentelijke loket richten bij vragen, bezwaren of klachten. De gemeente heeft een rol in de communicatie bij bijzondere omstandigheden. De uitvoering van de VTH-taken kan binnen een bredere context (gebiedsontwikkeling, andere opgaven of problemen rond een bedrijf) plaatsvinden. Over gevoelige dossiers zal overleg moeten zijn. Bij een minder vergaand mandaat – zoals een omgevingsdienst die een primaire adviesrol heeft – moet ook de praktische afstemming 'kloppen'.

Om het uitvoeringsproces goed te laten verlopen is het belangrijk dat gemeente en dienst naar het hele proces kijken en niet alleen naar de optimalisering van het eigen onderdeel in dit proces. Dat vereist niet alleen sluitende afspraken (bijvoorbeeld over wie wanneer de RO-toets doet, wie de regie voert over het dossier) maar ook een praktische aansluiting (zoals formats) en vooral elkaar kennen, begrijpen en vertrouwen. Persoonlijk contact is daarbij essentieel. En daar hoort ook bij dat de betrokken organisaties hun basis op orde hebben en bijvoorbeeld de continuïteit in de uitvoering voldoende kunnen waarborgen.

Aandachtspunten voor een goede inrichting van het uitvoeringsproces op dossier niveau – los van de praktische zaken zoals aansluiting formats - zijn:

- Focus op goede inrichting ketenproces als geheel en niet alleen – aansluiting van – de deelprocessen bij gemeenten en omgevingsdienst.
- Duidelijkheid over wie de regie heeft over een dossier. Zowel voor het interne proces als naar bijvoorbeeld de initiatiefnemer. Degene moet ook direct kunnen sturen in het proces, ongeacht waar betrokken medewerkers in het proces op de loonlijst staan.

- Een voldoende 'match' tussen complexiteit en specifieke (proces)eisen dossier en competenties behandelaar? (alleen inhoudelijk deskundig zijn is niet altijd voldoende)

Borging van de integraliteit: bedrijf is meer dan alleen milieu. Dus iets kan b.v. qua milieu wel worden afgedaan met een melding, maar kan/mag een activiteit wel vanuit het bestemmingsplan? Is helder wie wanneer een RO-toets doet?

Les 6: Een goede regie is het halve werk

Zeker bij dossiers waar een integrale afweging moet worden gemaakt en/of de maatschappelijke of bestuurlijke context complex is, is een goede regie essentieel. Zonder goede regie kan de extra tijd die de afwikkeling van een dossier kost, snel oplopen.



Is goed geregeld wie de regie voert over een dossier? Vroeger zat deze altijd bij de gemeente. Nu is dat wat ambigue: als er ook BRIKS-taken spelen en de dienst heeft daarvoor geen mandaat, dan ligt de eindregie bij de gemeente. De interne regie bij de dienst kan liggen bij een specialist die vooral vanuit eigen vakgebied naar het dossier kijkt. Dat is iets anders dan een integraal afgewogen besluit. Dit vereist goede afspraken over hoe het integrale proces wordt georganiseerd, wie daarover de eindregie heeft en wat de opdracht aan en rol van de omgevingsdienst dan is: Deelregisseur? Beslisser? Toetser? Onafhankelijk adviseur? Partner?

In de praktijk gaat dat nog niet altijd goed. Een voorbeeld: de omgevingsdienst oordeelt positief over een wijziging in activiteiten ('afwikkelen met melding') of op de vergunningaanvraag voor een milieu-relevante activiteit. De gemeente stelt vast dat die activiteit echter niet kan qua RO of dat het gaat om een bedrijf waar meerdere zaken spelen (en het bestuur waar mogelijk barrières wil opwerpen). Wie had erover moeten waken dat er eerst een integrale beoordeling plaatsvindt alvorens de milieu-afweging wordt gemaakt (en daar mogelijk al over is gecommuniceerd richting bedrijf)?

Aandachtspunten voor een goede inrichting van uitvoeringsproces op dossierniveau – los van de praktische zaken als aansluiting formats - daarbij zijn:

- Focus op goede inrichting ketenproces als geheel en niet alleen – aansluiting van – de deelprocessen bij gemeenten en omgevingsdienst.
- Duidelijkheid over wie de regie heeft over een dossier. Zowel voor het interne proces als naar b.v. de initiatiefnemer. Degene moet ook direct kunnen sturen in het proces, ongeacht waar betrokken medewerkers in het proces op de loonlijst staan.
- Een voldoende 'match' tussen complexiteit en specifieke (proces)eisen dossier en competenties behandelaar? (alleen inhoudelijk deskundig zijn is niet altijd voldoende)
- Borging van de integraliteit: niet alleen milieubelangen zijn bij bedrijven. Dus iets kan b.v. qua milieu wel worden afgedaan met een melding, maar kan/mag activiteit wel vanuit bestemmingsplan? Is helder wie wanneer een RO-toets uitvoert?

Les 7: Laat organisatie en werkprocessen niet 'verrommelen'

Een organisatie moet in controle zijn van haar werkprocessen. Gebeurt dat niet, nemen het risico op extra tijdbesteding voor reparaties, dubbel werk, bovenmatige inzet, nodeloos werk of afstemming en het risico op vertragingen toe. Zowel bij de gemeenten als bij de diensten.



Waar gehakt wordt, vallen spaanders. Dat geldt ook voor de werkverdeling tussen gemeenten (en provincie) en omgevingsdiensten. Op procesniveau gaan dingen niet altijd goed. De oorzaken kunnen legio zijn: de afspraken, de manier waar daarmee wordt omgegaan, de mismatch in systemen of standaards, werkdruk etc. Op zich is daar niks mis mee. Mits het – voor zover sprake is van patronen – tot verbetering leidt. Dit betekent wel dat er voldoende zicht moet zijn op processen: de tijdigheid, de juistheid, de kwaliteit etc. Dat is er nog niet altijd. Zowel bij gemeenten als bij diensten. Zo ontstaan er steeds dezelfde lussen ('herhaalde afstemming'), wachttijden en worden er inhoudelijk dezelfde 'reparaties' uitgevoerd. Vaak op (eigen) taakniveau.

Bijvoorbeeld het administratief afwikkelen van bezoekrapporten. Dit leidt soms operationeel tot fricties omdat een gemeente (te) lang moet wachten tot een dossier (zoals een controlerapport) wordt doorgestuurd i.c. administratief wordt afgewikkeld. Daar wordt in de praktijk dan meestal wel een praktische oplossing voor bedacht: het alvast ondershands toesturen van een rapport. Daarmee kan het verdere afwikkelingsproces, zoals het voorbereiden van een B&W-besluit, bij de gemeente doorgaan. Bij de dienst krijgt de administratieve afwikkeling dan minder prioriteit omdat het dossier materieel gezien toch al bij de gemeente ligt. De vertraging in de administratieve afwikkeling (en het daarmee op orde brengen van de dossiers) neemt daardoor feitelijk toe.

Door een 'prop' in de administratieve afwikkeling wordt op deze wijze een (structurele) achterstand gecamoufleerd en treedt er een verrommeling op in de werkprocessen die kan leiden tot mogelijke kans op fouten (en latere reparatietijd) en dubbele inzet (bij de administratieve verwerking).

Als patronen op procesniveau (wat is effect van eigen handelen op de volgende schakel in het proces) niet worden gezien of er niet op wordt geacteerd, leidt dat tot (een groeiende) ruis in de werkprocessen en discrepantie tussen werkafspraken en de feitelijke handelwijze. Zowel de gemeenten als de omgevingsdiensten moeten de eigen bedrijfsvoering wat dat betreft op orde hebben en (periodiek) gezamenlijk op het gehele procesniveau evalueren of er structurele fricties in de uitvoering zitten. Een goed account/relatiemanagement van beide kanten is daartoe essentieel.

Gebeurt dat niet, nemen het risico op extra tijdbesteding voor reparaties, dubbel werk, bovenmatige inzet, nodeloos werk of afstemming en het risico op vertragingen toe. Zowel bij de gemeenten als bij de diensten.

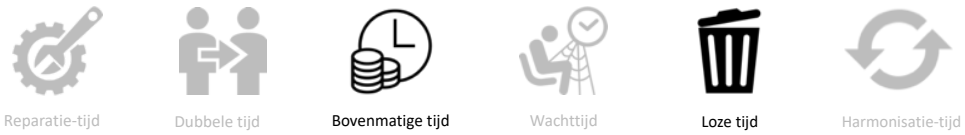
4.4 Innovatie in aanpak

Met de professionalisering van de uitvoering ontstaat er ook steeds meer inzicht in 'wat werkt en wat niet werkt'. Zowel in de uitvoering zelf als bijvoorbeeld in de relatie tussen beleid (wat moet worden bereikt?) en prioriteiten en aanpak in de uitvoering. Uit de werkbijeenkomsten komen de volgende lessen:

- Les 8: belicht een aanpak eens van meerdere kanten; er is niet altijd slechts één beste uitvoeringsstrategie
- Les 9: probeer eens een andere strategie om hetzelfde maar dan kosteneffectiever te bereiken
- Les 10: Focus (samen) op wat écht belangrijk is (en wat levert het meeste op?); zie ook les 1!

Les 8: Belicht een aanpak eens van meerdere kanten

Innovatie in de aanpak kan bijdragen aan eenzelfde resultaat en effect met minder tijd of meer effect met dezelfde tijd.

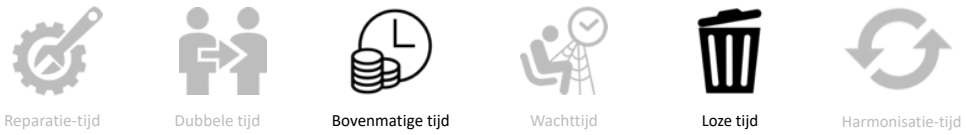


Wat is efficiënt en effectief in de aanpak? Het is niet altijd eenduidig wat het beste werkt en in combinatie daarmee het meest efficiënt is. Kosteneffectiviteit kan niet alleen worden verbeterd door de bestaande processen beter in te richten en te beheren, maar ook door de processen zelf tegen het licht te houden. Bijvoorbeeld hoe met milieumeldingen om te gaan. Uit controlebezoeken kunnen wijzigingen in milieuactiviteiten blijken. Vaak kunnen deze worden afgedaan met een melding. Zo'n melding is op zich vrij algemeen, bijvoorbeeld van de hoeveelheid en klasse van een gevaarlijke stof die is opgeslagen. Hoe die is opgeslagen en om welke stof het precies gaat hoeft, als het onder een bepaalde grens valt, niet te worden gemeld. Hier kan verschillend tegenaan worden gekeken: "is het niet belangrijk om toch meer te registreren omdat je als bevoegd gezag wilt weten welke risico's er zijn en je bij een volgende inspectie weet wat je moet controleren en handhaven? De extra investering van uitvoerigere registratie dan wettelijk verplicht is, verdien je bij een volgende controle dus terug". "Nee", is de andere opvatting. "Het naleven van de algemene regels is de verantwoordelijkheid van de ondernemer. Bovendien weet je bij een volgende controle één ding zeker: de situatie is veranderd dus wat heb je aan het meer in detail registreren?"

De waarheid zou ook ergens in het midden kunnen liggen: voor verreweg de meeste situaties de wettelijke eisen volgen en voor bijzondere situaties (opslag in woonomgeving, bedrijf met meerdere problemen, situatie met beperkingen in zelfredzaamheid zoals scholen, verzorgingshuizen, etc.) een meer gedetailleerde registratie. Het eenzijdig kiezen voor de ene of voor de andere strategie en daar het (eigen)proces op te optimaliseren, zonder een goed beeld te hebben van wat het oplevert, is niet altijd effectief en efficiënt.

Les 9: Probeer eens een andere strategie

Soms levert het meer op om niet de processen te optimaliseren maar juist van strategie te veranderen.



Is fysiek toezicht de meest efficiënte manier om inzicht te krijgen in mogelijke nalevings- en gedragsrisico's? Of is het mogelijk om op andere wijze dan via fysieke controles al inzicht te krijgen in mogelijke (nalevings)risico's? Bijvoorbeeld op basis van KvK-gegevens (wijziging van eigenaar, management, bedrijfseconomische situatie etc.), BAG (leegstand = risico op ondermijning), RIEC (risico's op ondermijning?) of UWV/werkbedrijf (wijzigingen in personeelsbestand).

Zodat het fysieke toezicht (met interventie) zich kan richten op de bedrijven en activiteiten waar de meeste (milieu)winst te behalen valt?

Moet je de uitkomsten uit toezichtbezoeken vooral evalueren in termen van wel of niet handhaven of het totaal ook 'veredelen' en terugvertalen naar beleidsvragen? Bijvoorbeeld in hoeverre kun je (een deel van de overtredingen van bedrijven afvangen door hen voorlichting te geven voor controle wordt uitgevoerd? Dit vanuit de aanname dat een deel van de overtredingen gebeurt uit onwetendheid en dat deel bedrijven de voorlichting al als prikkel ervaart om in actie te komen.

Les 10: Focus (samen) op wat écht belangrijk is

Focus op maximaliseren van het effect van toezicht op het niveau van het bedrijvenbestand, kan eraan bijdragen dat de totaal beschikbare tijd effectiever en efficiënter wordt ingezet. Het anders invullen van het opdrachtgeverschap kan er bovendien aan bijdragen dat er minder tussentijdse afstemming nodig is bij gewijzigde risicobeelden.



Afwijken van een programma is niet ongebruikelijk, bijvoorbeeld het uitvoeren van minder controles dan gepland. Dat wil niet zeggen dat er dan ook minder uren zijn besteed. Maar deze kunnen bijvoorbeeld zijn ingezet voor de afwikkeling van een (branchegerichte of themagericht) toezicht- en handhavingsactie zoals rond bovengrondse tanks of asbest, aan één of twee grote dossiers die de aandacht vragen of incidenten of voorvallen (vondst XTC-lab/afval) die op dat moment prioriteit hebben. Dat leidt wel eens tot discussie over het belang van het uitvoeren van het controleprogramma, het adequaat reageren op de actuele zaken die spelen, een goede nazorg (toezicht zal ook leiden tot handhavingsinzet) versus de te maken kosten. Moet voor de zaken die buiten het afgesproken programma worden uitgevoerd een aanvullende opdracht worden gegeven, kan de omgevingsdienst die

werkzaamheden 'gewoon' als meerwerk in rekening brengen of moet er worden geschoven binnen het bestaande budget?

Breed wordt onderkend dat er winst kan worden gehaald door veel kritischer te kijken naar wat het toezicht moet opleveren. En minder op de vraag hoeveel controles met hoeveel inzet moeten worden uitgevoerd. Is in dat licht 'programmatisch toezicht' wel de meest effectieve en efficiënte benadering? Ook gelet op de dynamiek in activiteiten en bedrijvenbestanden. Zeker als dit per deelnemer wordt opgesteld. Andere benaderingen kunnen zijn:

- Gebiedsgerichte prioriteitstelling, integraal voor alle toezicht, ook in het licht van de gebiedsopgaven (zoals veiligheid, leefbaarheid etc.)
- Focus op hot-spots waar de meeste (milieu)winst te halen is
- Meer informatiegestuurd en dynamischer toezicht, dat wil zeggen op basis van feitelijk inzicht in risico's en gedrag, ook uit andere bronnen (KvK, BAG, RIEC etc.).
- Toezicht en andere VTH-instrumenten gerichter inzetten voor bredere opgaven, samen met andere instrumenten (bestuurlijke aanpak ondermijning, voorlichting, subsidies, toezicht vanuit andere domeinen, maatschappelijke ondersteuning etc.)

Dit kan ook leiden tot een andere manier van opdrachtgeven: van controleprogramma met bijbehorend budget naar een beheersovereenkomst met een focus op naleefgedrag. De dienst heeft bij dat laatste de ruimte om zelf te bepalen welke bedrijven op welk moment op welke wijze worden gecontroleerd (en of ze worden gecontroleerd) met waar nodig een passende nazorg (handhaving of anderszins).

4.5 Uniformering

De uitvoering van de VTH-taken kent een lange ontwikkeling. En ook dito variaties en visies, werkwijzen en werkprocessen en formats. Om er maar een paar te noemen. De behoefte aan enige 'couleur locale' zal waarschijnlijk altijd blijven. Sterker, bij complexe zaken zal in de uitvoering ook altijd rekening moeten worden gehouden met specifieke factoren en omstandigheden. Toch is er een breed gedeelde notie dat meer uniformering bij kan dragen aan een verbetering van de kosteneffectiviteit. Uit de werkbijeenkomsten zijn de volgende lessen te trekken:

- Les 11: veel fricties (en irritaties) zitten in praktische zaken; die moeten oplosbaar zijn
- Les 12: een vergaand beschikkingsmandaat kan handig zijn, maar is niet kritisch; meer eenduidigheid is dat wel
- Les 13: meer uniformiteit in werkwijze en formats scheelt iedereen tijd
- Les 14: er moet altijd een balans zijn tussen bedrijfsmatig uniform uitvoeren ('80%') en bestuurlijk en maatschappelijk maatwerk (20%)

Les 11: Veel frictie zit aan de praktische kant

Praktische standaardisatie kan veel winst op leveren in het doen van dubbel werk en voorkomen van inefficiënte inzet.



Sluitstuk van een werkproces is de administratieve afwikkeling, waaronder de brief (of vergunning) aan een bedrijf dan wel initiatiefnemer. Vanuit een oogpunt van efficiënte bedrijfsvoering is standaardisatie nodig. In praktische zin levert dat nog de nodige hoofdbrekens op. De dienst wil liefst werken met standaardteksten, formats (templates) en redactie. Hier wringt de schoen op het moment dat gemeenten brieven zelf willen uitdoen op eigen briefpapier en een eigen communicatieprotocol hanteren dat qua redactie (sterk) afwijkt van de standaard die de dienst hanteert. Dit betekent vaak dubbel werk of het omzetten van tekst naar eigen formats. Voor omgevingsdiensten is er nog een ander praktisch probleem: in de systemen kan niet altijd een onderscheid worden gemaakt in verschillende wijzen van (administratieve) afwikkeling op basis van verschillende mandaten.

Er moet een voldoende (praktische) balans zijn tussen standaardbrieven en maatwerk. In elk geval is 'maatwerk per gemeente' niet werkbaar voor een omgevingsdienst. Onderdelen van de 'standaard' zijn dan:

- Redactie, opbouw en taalgebruik
- Format en 'huisstijl'
- Vorm en wijze waarin tekst wordt aangeboden (via mail, digitaal systeem etc.)

Het werken met twee 'standaarden', één voor mandaatgemeenten (vast stramien/template brieven) en één voor niet mandaatgemeenten (aanleveren als platte tekst) kan daarbij een praktische oplossing zijn.

Les 12: Vergaand beschikkingsmandaat is handig maar niet nodig; meer eenduidigheid helpt wel

Meer eenduidigheid in de mandatering kán bijdragen aan een verhoging van de kosteneffectiviteit wat betreft beheerskosten en reparatie- en wachttijd, omdat er mogelijk fouten ontstaan of zaken blijven liggen.

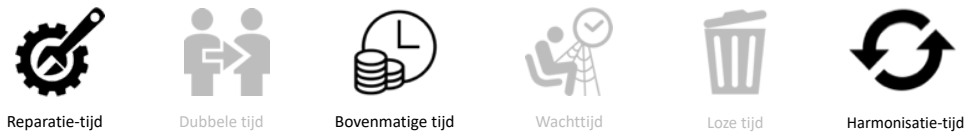


Het begrip 'mandaat' wordt in de praktijk ook nog vaak gebruikt voor 'werkafspraken'. Je zou dat een 'uitvoeringsmandaat' kunnen noemen. Een regelmatig gehoorde aanname (stelling) is dat het afgeven van een vergaand beschikkingsmandaat de kosteneffectiviteit sterk kan verbeteren. Dat blijkt echter maar ten dele te kloppen. Het algemene beeld is om

te beginnen dat niet-mandaat gemeenten uiteindelijk in hun besluit niet wezenlijk afwijken van het advies van de omgevingsdienst. Het is ontegenzeggelijk wel zo dat een verscheidenheid aan mandaten (maar vooral aan werkafspraken) hogere beheerskosten met zich meebrengen. En dat een grote verscheidenheid mogelijk de kans op fouten vergroot (maar niet duidelijk is of dat ook structureel het geval is). Kritisch blijkt in de praktijk niet zozeer het mandaat, dus wie de formele beslissing neemt, maar de wijze waarop het uitvoeringsproces is georganiseerd. Daar zit nog zeer veel ruis in. De oorzaken daarvoor zijn uiteenlopend. Deels hangen die samen met de afspraken die zijn gemaakt (zoals onduidelijkheden over de RO-toets, wie regie voert, verwachtingen omtrent kwaliteit), deels met hoe feitelijk wordt gehandeld (vooral in de sfeer van communicatie) en deels met de vraag in hoeverre de (gezamenlijke) basis van betrokken organisaties op orde is (bedrijfsvoering, organisatiecompetenties, gedeeld informatiebeheer etc.).

Les 13: Meer uniformiteit scheelt iedereen tijd

Meer uniformering van de werkafspraken zal leiden tot minder beheerskosten, zowel op het niveau van de samenwerking als geheel, als op het niveau van de deelnemende organisatie en de dossiers.



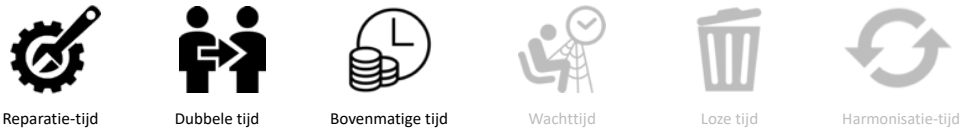
Veel meer dan de variatie in (beschikkings)mandaten trekt de grote variatie in werkafspraken een wissel op de kosteneffectiviteit. Deze brengen hoge beheerskosten met zich mee, verhogen de kans op fouten en vertragingen, leiden tot veel dubbel (administratief) werk en vragen om de nodige afstemming. Dit kan gaan om:

- Het beeld van wanneer de uitvoering goed is
- De te hanteren toetsingskaders
- Procedures en werkprocessen als geheel (van loket tot beschikking)
- Opbouw en (digitaal) beheer data en dossiers
- De inrichting van de administratieve processen
- Formats voor documenten (zoals brieven).

Een volledige harmonisatie en uniformering in werkafspraken is daarbij nog wel een uitdaging. Zowel inhoudelijk (bijvoorbeeld één lijn trekken in toetsingskaders) als praktisch (zoals een eenduidig format voor brieven). Een belangrijke stap kan worden gezet door het aantal varianten in elk geval te beperken.

Les 14: Balans nodig tussen bedrijfsmatig en bestuurlijk

Er kan mogelijk veel worden gewonnen door in de werkafspraken (en mandatering) een onderscheid te maken in deze 80/20 verhouding.



Bij de afwegingen van gemeenten om de omgevingsdiensten een beperkt mandaat te geven, horen zaken als behoud van autonomie, integraliteit (milieu en bouw/RO) waarborgen en bijvoorbeeld gemis aan bestuurlijke sensitiviteit of omgevingsbewustzijn bij de omgevingsdiensten. Het algemene beeld is echter dat er ook bij gemeenten die een vergaand mandaat hebben afgegeven, er toch regelmatig overleg is tussen gemeente(bestuur) en dienst. En dat bij gemeenten die een beperkt mandaat hebben afgegeven, in een groot deel van de dossiers het inhoudelijke advies van de omgevingsdienst zonder noemenswaardige inhoudelijke aanpassingen, wordt gevolgd.

Met andere woorden, grosso modo kan in orde van grootte 20% van de dossiers als bestuurlijk gevoelig en bestuurlijk relevant worden betiteld. En is in orde van grootte 80% van de dossiers dat niet. Oftewel 20% is maatwerk, zowel op inhoud als proces en 80% kan in elk geval inhoudelijk worden gekwalificeerd als 'routine'.

4.6 Communicatie!

Het lijkt een open deur, maar toch. Goede communicatie blijft een achilleshiel in de uitvoering. Zowel in 'zakelijke' als in 'relationele' zin. De persoonlijke component is daarbij essentieel. De werkbijeenkomsten hebben de volgende lessen opgeleverd:

- Les 15: Zorg dat je elkaar(s wereld) kent en communiceer actief en direct
- Les 16: Het gaat bij samenwerking om 'samen werken'

Les 15: Ken elkaar(s wereld) en communiceer!

Gebrekkige communicatie i.c. persoonlijk contact tussen medewerkers gemeente en dienst is de bron van veel fricties in de kosteneffectiviteit. Zaken moeten worden gerepareerd, gebeuren dubbel, onnodig, zaken vertragen en er is regelmatig afstemming nodig.



In de top 10 van fricties tussen gemeenten en omgevingsdiensten over en weer staat de wijze van communiceren zeer hoog.

Een voorbeeld: Een omgevingsdienst wikkelt een milieumelding af terwijl activiteit qua RO niet kan. Is dan wel goed afgesproken wie wanneer de RO-toets doet? Of er wordt positief beschikt (bij mandaat) of geadviseerd op een milieuaanvraag terwijl het gemeentebestuur eigenlijk liefst barrières wil opwerpen naar bedrijf omdat er ook andere problemen spelen. Zit het knelpunt hier niet aan twee kanten? De omgevingsdienst(medewerker) heeft mogelijk te weinig oog voor de context maar de gemeente geeft ook geen context mee aan de dienst.

Enkele andere voorbeelden. Een gemeente ziet dat een dienst al lange tijd geen uren meer schrijft op een vergunningdossier. De gemeente moet er zelf achteraan om te achterhalen wat de reden hiervan is. Of juist ziet dat veel uren op de afwikkeling van milieuklachten worden geschreven. Dat is op zich geen probleem. Tot blijkt dat het vooral om klachten over één bedrijf dan wel één klager gaat. Zicht hebben op de (bijzonderheden in de) eigen processen en actief daarover communiceren met de gemeenten (en provincie) is essentieel. Daarbij moet een (wederzijdse) balans bestaan tussen de frequentie en wijze van communicatie. Belangrijke aandachtspunten zijn in elk geval:

- Zorgen voor persoonlijk contact, niet alleen formele communicatie
- Actieve houding in de communicatie
- Problemen benoemen en niet vermijden (over en weer)
- Samen oplossen en niet de bal bij de ander leggen
- Bij patronen ‘opschalen’

Medewerkers moeten competent zijn, gemeenten en omgevingsdiensten moeten het accountmanagement (relatiebeheer) over en weer goed geregeld hebben en medewerkers moeten als collega’s ten opzichte van elkaar kunnen staan. Bijvoorbeeld door het werken op locatie.

Les 16: Het gaat bij samenwerking om samen werken

De uitvoering van de VTH-taken is geen ‘bakkie-in-bakkie-uit’ afspraak tussen gemeente en omgevingsdienst. De uitvoering is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het persoonlijke samenspel op alle niveaus is daarbij essentieel. Is dat samenspel onvoldoende levert dit veel frictie op, dubbele inzet en afstemming, tijdverlies en nodeloos wachten.



Zeker bij de vorming van de omgevingsdiensten was er een sterk ‘wij’ en ‘zij’ gevoel. Er kwam een duidelijke knip tussen de gemeente als opdrachtgever en de omgevingsdienst als opdrachtnemer. Met elk een eigen taak en verantwoordelijkheid. Daarbij hebben gemeenten en omgevingsdiensten zich bij de ontwikkeling van de organisatie ook vooral gericht op de eigen organisatie.

Essentieel om stappen te kunnen zetten in het verbeteren van de kosteneffectiviteit is de samenspraak tussen gemeenten (en provincie) en omgevingsdiensten. Persoonlijke en professionele vertrouwensvorming zijn daarbij belangrijke voorwaarden. Dit betekent niet alleen het relatiebeheer en accountmanagement goed organiseren (zie ook les 4) maar vooral ook samen reflecteren op de uitvoering, zonder direct te oordelen. Het betekent ook gebruik maken van elkaars expertise, inzichten en ervaringen en niet uitgaan van de eigen 'alwetendheid'. Dit geldt op het niveau van:

- Dossiers en processen tussen de betrokken professionals
- Organisatie en management binnen en tussen een gemeente en een omgevingsdienst
- De samenwerkende organisaties als geheel (provincie, gemeenten en omgevingsdienst)

4.7 Informatievoorziening en digitalisering

Ten slotte maar zeker niet als laatste de informatievoorziening en digitalisering. Hier is nog veel te winnen. Zowel op het niveau van de het dossierbeheer, de informatie-uitwisseling als op het niveau van het genereren en benutten van sturingsinformatie, van beleid naar uitvoering en van uitvoering naar beleid. De werkbijeenkomsten leveren de volgende lessen op:

- Les 17: een goede ontsluiting van dossiers is essentieel
- Les 18: een samenhangende digitale informatievoorziening is een 'must have'

Les 17: Goede ontsluiting dossiers essentieel

Een goede (digitale) ontsluiting van dossiers voor alle betrokken medewerkers is cruciaal voor een efficiënte uitvoering.



Bij het toezicht moet voor een deel nog worden gewerkt met fysieke dossiers. Deze kunnen zich – afhankelijk van de afspraken – bij de gemeente of bij de omgevingsdienst bevinden. Als een dossier bij een gemeente ligt, moet een toezichthouder naar de betreffende gemeente om het in te zien. De toegankelijkheid (waar staat wat? ordening?) van de dossiers, is daarbij een tweede tijd kostende factor. Dit is een artefact van het niet nog niet doorgevoerd hebben van een volledige digitalisering. Het kost de toezichthouder – tenzij de gemeente een dossier voorbereid - wel meer voorbereidingstijd dan er nominaal is voor een bedrijfsbezoek. Ruwe schatting 2-3 uur boven reguliere inzet controle. Er is sprake van een bovenmatige inzet en deels dubbele werkzaamheden (archivering). Deze uren zijn niet altijd zichtbaar en kan een behoorlijke druk zetten op de bedrijfsvoering van omgevingsdiensten en de medewerkers.

Les 18: Samenhangende digitale informatievoorziening is een 'must have'.

Zonder samenhangende digitale informatievoorziening is de uitvoering van de VTH-taken op termijn niet meer (kosteneffectief) uit te voeren. Fouten moeten hersteld worden, er is veel extra afstemming nodig, toegang tot dossiers kost extra tijd, zaken gebeuren dubbel en er is kans op vertraging.



De uitvoering van de VTH-taken is een informatiegestuurd proces waarin verschillende stappen worden doorlopen. Binnen dat proces zijn zowel de inhoudelijke gegevens (dossier) als de procesbeheersing essentieel (waar staat proces?). Het laatste vooral als er meerdere adviezen nodig zijn. De huidige informatiestructuur is nog verre van optimaal.

- Moeten werken in verschillende systemen; systemen niet toereikend (sluit niet aan bij proces, niet voor alle partijen toegankelijk)
- Grote verscheidenheid aan systemen waarmee OD's moeten werken leidt tot hogere beheerskosten en vergroot kans op fouten
- Er is nog veel 'houtje-touwtje' waarbij bijvoorbeeld dossierinformatie wordt gedeeld via de mail of WeTransfer. Ook zijn er nog separate databases (bijvoorbeeld in Excel) waar gegevens worden bijgehouden.

Dit leidt tot extra handelingen, kans op fouten (dubbele registraties) en het is moeilijk om de voortgang van dossiers integraal te monitoren. Bovendien zijn de beheerskosten hoger omdat elk systeem apart moet worden beheerd.

Dit is deels een technische kwestie. Streven naar één systeem is mogelijk een illusie. Uniforme (gekoppelde) databases zijn dat niet. Gegevens moeten gekoppeld en ontsloten kunnen worden. Zowel qua inhoud (dossiers), procesbeheersing als qua genereren management- en beleidsinformatie ('veredeling'). Digitalisering is belangrijke uitdaging. Ontsluiting dossiers niet alleen voor dienst maar ook voor gemeente zelf een probleem. Zien te voorkomen van dubbele registratie en administratie (kans op fouten en extra werk). Een bijkomend aandachtspunt is dat gemeenten integraal inzicht willen kunnen hebben in de informatie rond een bepaald bedrijf. Dus niet alleen wat betreft milieu. Een lokale koppeling met andere databronnen is dus een belangrijke voorwaarde.

5 Intermezzo

5.1 Inleiding

In het voorgaande is geschetst hoe de praktijk van de organisatie van de VTH-taken eruit ziet, wat de ervaringen daarmee zijn en welke lessen kunnen worden geleerd. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies die daaruit kunnen worden getrokken samen. Daarnaast wordt kort geschetst wat naar verwachting de impact van de Omgevingswet zal zijn op de uitvoering van de VTH-taken. Dit als opmaat naar scenario's voor de toekomst.

5.2 Samenvattende conclusies

Samengevat zijn de conclusies als volgt:

9. **Grote verscheidenheid aan takenpakketten, mandaten en motieven.** Het neerleggen van een breed takenpakket bij de omgevingsdienst is vooral ingegeven vanuit organisatorische motieven (continuïteit, deskundigheid, etc.). Terughoudendheid van gemeenten hieromtrent heeft eerder te maken met gebrek aan vertrouwen jegens de omgevingsdienst, optimalisering van de eigen organisatie- en werkprocessen en/of behoud van eigen autonomie.
10. **Niet het mandaat en waar de knip ligt zijn meest kritisch maar het uitvoeringsproces**. Daarbij is een belangrijke conclusie dat het vanuit kosteneffectiviteit gezien niet zo kritisch is waar de knip tussen lokaal en regionaal precies ligt (en of een omgevingsdienst een vergaand mandaat heeft of niet). Kritisch is vooral of het proces zelf goed is georganiseerd en ieder zijn of haar rol daar goed in neemt.
11. **Gedeeld beeld van wanneer het goed is is essentieel**. Daar begint het mee. Nog te vaak zijn er (niet goed uitgesproken) verschillen van mening over wanneer de uitvoering goed is of wat moet worden bereikt. Daarbij is er niet het gelijk van de ene of de andere. Essentieel is een gedeeld beeld van wat er met de uitvoering moet worden bereikt. Zowel op programma- als op dossierniveau.
12. **Uniformering kan helpen.** Verdergaande uniformering – en mogelijk mandatering – kan wel helpen de kosteneffectiviteit te verhogen, vooral wat betreft de beheerskosten en reductie van 'reparatiekosten' door fouten die kunnen ontstaan door de grote variëteit.
13. **Winst in innovatie.** Daarnaast is de verwachting dat het anders omgaan met de uitvoering, waarbij de focus meer ligt op het uiteindelijke effect, tot meer kosteneffectiviteit leidt. Dit kan bijvoorbeeld ten aanzien van:
    - De wijze van prioriteitstelling (meer informatie-gestuurd/dynamischer, (gebieds)integraal, vanuit bredere ruimtelijke opgaven, etc.)
    - De wijze van opdrachtverstrekking: van programma en capaciteitsberekening naar beheersovereenkomst voor takenpakket en effect-afspraken
    - De uitvoering strategieën zelf: inzicht voor toezicht, slim omgaan met meldingen, etc.

14. **Samenspraak is essentieel**. Essentieel om stappen te kunnen zetten in het verbeteren van de kosteneffectiviteit is de samenspraak tussen gemeenten (en provincie) en omgevingsdiensten. Persoonlijke en professionele vertrouwensvorming zijn daarbij belangrijke voorwaarden. Dit geldt op het niveau van:
    - Dossiers en processen tussen de betrokken professionals
    - Organisatie en management binnen en tussen een gemeente en een omgevingsdienst
    - De samenwerkende organisaties als geheel (provincie, gemeenten en omgevingsdienst)
15. **Balans in wat collectief en wat individueel optimaal is**. Door het vorige worden oplossingen beredeneerd vanuit de eigen organisatie. Wat optimaal is voor een gemeente hoeft niet optimaal te zijn voor een omgevingsdienst. Als elke gemeente kiest voor optimalisatie vanuit het eigen perspectief, zal het geheel (niveau omgevingsdienst) zeker niet optimaal zijn qua kosteneffectiviteit. Er groeit wel een notie dat er een (betere) balans moet worden gevonden tussen optimaliseren vanuit elke deelnemer afzonderlijk en optimaliseren alleen vanuit de omgevingsdienst gezien.
16. **Bredere organisatorische basis moet op orde zijn.** Een belangrijke algemene voorwaarde voor een kosteneffectieve uitvoering is dat de dat de basis op orde is. Zowel van gemeenten (en provincie) als omgevingsdiensten. Belangrijke elementen van de basis zijn:
    - De bedrijfsvoering is op orde (“organisatie transparant en in controle”)
    - De juiste organisatiecompetenties zijn aanwezig (bestuurlijke sensitiviteit, omgevingsbewustzijn, communicatief, samenwerkingsgericht etc.)
    - Samenhangende digitale ondersteuning is een ‘must have’
    - Financiële kaders moeten transparant zijn
    - Het belang van goed accountmanagement (bij gemeenten en OD’s)
    - Vertrouwen geven door gemeenten en verantwoordelijkheid nemen door OD’s

5.3 Impact Omgevingswet

Er wordt door gemeenten en omgevingsdiensten (samen) nagedacht over wat de Omgevingswet zal betekenen voor de uitvoering van de VTH-taken. Maar dit is vaak nog zeer oriënterend; echte keuzes moeten nog worden gemaakt.

Door de gemeenten wordt onderstreept dat de Omgevingswet voor een cultuurverandering zal zorgen en dat van zowel de omgevingsdienst als de gemeente (bestuurders en ambtenaren) een andere rol zal worden gevraagd. Integraliteit is een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet. Dit uitgangspunt kan een reden vormen om meer taken over te hevelen naar de omgevingsdienst (zodat zaken bijvoorbeeld meer in samenhang/integraal kunnen worden benaderd).

Aan de andere kant zou de Omgevingswet ook een reden kunnen vormen om juist taken terug te halen naar de gemeenten. Het toenemende belang van integraliteit kan namelijk ook betekenen dat dit niet goed aansluit bij het uitsplitsten van VTH-taken tussen de gemeente en de omgevingsdienst. Vanuit deze gedachte kan het juist logisch zijn om weer taken terug te brengen naar de gemeente. Het feit dat vergunningverlening, toezicht en

handhaving meer zullen samen komen, waarbij zaken vanuit verschillende invalshoeken moeten worden bekeken, betekent dat het belang van een goede politiek-bestuurlijke antenne ook toeneemt. Er zouden tevens taken terug kunnen gaan naar de gemeenten onder het mom van de decentralisatie die de Omgevingswet met zich meebrengt (gemeenten krijgen onder de nieuwe wet meer beleidsvrijheid) en zodat de VTH-taken dichter bij de burger komen te staan (ook burgerparticipatie krijgt een meer centrale rol in de wet). Daarnaast hebben gemeenten verschillende opmerkingen over de Omgevingswet:

- De Omgevingswet zal leiden tot minder vergunningverlening, maar meldingen en toezicht nemen in belang toe
- Minder activiteiten zullen vergunningplichtig zijn waardoor de omgevingsdiensten minder werk hebben. In het kader van advisering van de complexe taken (zware bedrijvigheid) zal de omgevingsdienst in ieder geval wel een rol blijven spelen.
- Burgerparticipatie wordt belangrijker
- De Omgevingswet leidt tot een andere rol van de toezichthouder. De toezichthouder zou bijvoorbeeld een meer adviserende/begeleidende rol kunnen krijgen, waarbij bedrijven ook meer verantwoordelijk op zich moeten nemen.

De Omgevingswet is een belangrijke toekomstige opgave, maar er worden door de gemeenten ook andere opgaven genoemd (die gerelateerd zijn aan de uitvoering van VTH-taken):

- Burgerparticipatie
- Verrommeling van het buitengebied
- Leegstand in het buitengebied
- Ondermijning
- (Grote) bouwopgave in combinatie met duurzaamheid en energietransitie
- ICT (digitaliseren van VTH-processen)
- Verandering rol toezichthouder (van 'afvinken' naar begeleidende en adviserende rol, van verticale relatie toezichthouder/bedrijf naar meer horizontale relatie)
- Integraal benaderen dossiers
- Privatisering van bouwtoezicht (kennis delen)

De beelden die gemeenten hebben van de gevolgen van de Omgevingswet voor de uitvoering van de VTH-taken lopen uiteen.

"Er verandert niet zoveel, want":

- *Steeds minder onder vergunning; er blijft toch altijd een soort splitsing tussen het bouwdeel (= realisatie) en het milieudeel (= exploitatie)*
- *Toezicht blijft (daarom) toch ook min of meer sectoraal*
- *Bouwtoezicht zal op enig moment uit beeld raken*
- *Ook nu al wordt waar dat aan de orde is, een integrale afweging gemaakt*

"Er verandert heel veel, want":

- *Het inrichtingenbestand wordt dynamischer*
- *Dwingt tot andere strategieën: b.v. hoe toezicht houden op meldingen?*
- *Je moet/kunt straks ook meer inhoudelijk integrale afweging maken*
- *Er worden andere competenties gevraagd in de uitvoering*
- *De burger (belanghebbende) is veel prominenter in beeld*
- *Omgevingsdiensten zullen meer outcomegericht moeten (kunnen) gaan werken*
- *Het gaat dan ook minder om de inzet van VTH-sec, maar VTH in een bredere set van instrumenten om b.v. ambities omgevingsvisie te realiseren*
- *Samenspel tussen gemeenten en omgevingsdienst meer die van (strategisch) partner dan van opdrachtgever-opdrachtnemer*

Over wat de impact hiervan is op het kosteneffectief inrichten van de organisatie en uitvoering van de VTH-taken is nog niet echt nagedacht. Er is wel een algemene notie dat het belang van een goede regie op de dossiers (integraliteit), communicatie (intern en extern) en (digitale) informatievoorziening i.c. ontsluiting dossiers kritische randvoorwaarden zijn.

6 Optimalisering: basis op orde en meerdere routes.....

6.1 Inleiding

In het voorgaande is geschetst hoe de uitvoering van de VTH-taken - in de verdeling tussen gemeenten en omgevingsdiensten - is georganiseerd, welke motieven daaraan ten grondslag liggen en welke lessen kunnen worden geleerd wat betreft het verbeteren van de kosteneffectiviteit.

6.2 Routes voor verbetering en algemene randvoorwaarden

In dit hoofdstuk wordt een aantal mogelijke routes (scenario's) geschetst voor het in praktijk brengen van deze lessen. Daarbij wordt een clustering aangebracht:

- Route 1: het optimaliseren van de huidige praktijk (lessen 5 t/m 7)
- Route 2: verdergaande uniformering en mandatering (lessen 11 t/m 14)
- Route 3: communicatie en gedeelde informatievoorziening (lessen 15 t/m 18)
- Route 4: innovatie in de aanpak (lessen 8 t/m 10)

Deze routes sluiten elkaar niet uit en kunnen ook verschillen per regio. De opgaven (en kansen) per regio zijn immers ook verschillend.

Route 1: optimalisering bestaande (werk)afspraken

Een eerste route om tot verbetering van de kosteneffectiviteit te komen gaat uit van de bestaande afspraken qua inbreng takenpakketten en mandaten. Oftewel, de lessen 5 tot en met 7 in praktijk brengen:

- Les 5: Kijk bij het optimaliseren verder dan de eigen taak lang is; proces optimalisatie moet boven taakoptimalisatie gaan
- Les 6: Een goede regie op het (integrale) proces is het halve werk
- Les 7: Manage de uitvoering actief en laat organisatie en uitvoering niet 'verrommelen'

De focus ligt dan vooral op het zorgen dat de afspraken die zijn gemaakt ook echt (zo) werken en dat de fricties die dit nu in de weg staan, worden weggenomen. Het wegnemen van de fricties in de huidige werkwijze (binnen huidige afspraken over taken en mandaten) kan de kosteneffectiviteit op de volgende punten verbeteren:

- Minder of geen dubbelingen meer in inzet, zowel administratief als operationeel (dubbele beoordelingen, etc.)
- Minder wachttijden/onderbrekingen
- Minder 'lussen' in werkprocessen doordat zaken moeten worden gecorrigeerd/afgestemd

Route 2: Verdergaande uniformering en mandatering

De tweede route gaat uit van het gedeelde beeld dat meer uniformiteit (harmonisatie) en mogelijk verdergaand mandaat, de kosteneffectiviteit verbeterd. Oftewel, de lessen 11 tot en met 14 worden in praktijk gebracht:

- Les 11: veel fricties (en irritaties) zitten in praktische zaken; die moeten oplosbaar zijn
- Les 12: een vergaand mandaat kan handig zijn, maar niet kritisch; meer eenduidigheid is dat wel
- Les 13: meer uniformiteit in werkwijze en formats scheelt iedereen tijd
- Les 14: er moet altijd een balans zijn tussen bedrijfsmatig uniform uitvoeren ('80%') en bestuurlijk en maatschappelijk maatwerk (20%)

In deze route wordt een onderscheid gemaakt in meer bestuurlijk gevoelige dossiers en dossiers die bedrijfsmatig kunnen worden afgewikkeld (20/80 inschatting). Wat betreft de dossiers die bedrijfsmatig kunnen worden afgewikkeld krijgen de omgevingsdiensten een vergaand beschikkingsmandaat en vindt vergaande uniformering van processen en formats (formulieren, brieven etc.) plaats. De kosteneffectiviteit kan verbeteren door:

- Lagere beheerskosten
- Minder kans op fouten door een eenduidig uitvoeringsbeleid
- Optimalisering bedrijfsprocessen

Route 3: Communicatie en gedeelde digitale informatiehuishouding

In route 3 staan de communicatie, informatievoorziening en het administratieve proces centraal. Oftewel, de lessen 15 tot en met 18 worden in praktijk gebracht:

- Les 15: Zorg dat je elkaar(s wereld) kent en communiceer actief en direct
- Les 16: Het gaat bij samenwerking om 'samen werken'
- Les 17: een goede ontsluiting van dossiers is essentieel
- Les 18: een samenhangende digitale informatievoorziening is een 'must have'

Uitgangspunt is een eenduidige, zoveel mogelijk gedigitaliseerde, informatie-infrastructuur voor alle dossierinformatie en waar mogelijk procesbeheersing. Daar waar nog met verschillende systemen gewerkt wordt of moet worden, zijn minimaal de (informatie)formats geharmoniseerd. Het digitaliseringsscenario leidt ertoe dat de kosteneffectiviteit verbeterd door:

- Geen of veel minder dubbels in registratie (en daardoor ook minder kans op fouten)
- Geen wachttijden in processen (informatie direct beschikbaar)
- Voorbereiding dossiers efficiënter
- Betere in staat om management- en beleidsinformatie te genereren
- Lagere beheerskosten

Route 4: innovatie in strategie en aanpak

In route 4 wordt de aanpak zelf kritisch tegen het licht gehouden. Kun je door een andere wijze van prioriteren, focus, opdrachtverstrekking en/of aanpak tijd (en kwaliteit) winnen? Oftewel, de lessen 8 tot en met 10 worden in praktijk gebracht:

- Les 8: belicht een aanpak eens van meerdere kanten; er is niet altijd slechts één beste uitvoeringsstrategie
- Les 9: probeer eens een andere strategie om hetzelfde maar dan kosteneffectiever te bereiken
- Les 10: Focus (samen) op wat écht belangrijk is (en wat levert het meeste op?)

Voor alle routes geldt dat een aantal randvoorwaarden moet zijn ingevuld:

- Een gedeeld beeld van wanneer de uitvoering 'goed is', zowel op organisatie/programmaniveau als op dossierniveau
- Transparant en 'in controle' zijn' qua bedrijfsvoering; dit geldt zowel voor gemeenten als omgevingsdienst
- Organisatiecompetenties (samenwerkingsgericht, omgevingsbewust, bestuurlijk sensitief, communicatief etc.)
- Voldoende samenspraak en een goede inrichting van het accountmanagement/relatiebeheer, zowel aan de zijde van de omgevingsdiensten als aan de zijde van de gemeenten

Aan de hand van deze mogelijke routes en randvoorwaarden is per regio met casusgemeenten en omgevingsdiensten verkend waar de belangrijkste kansen voor praktische verbeteringen liggen op de korte termijn en wat daarbij passende projectinitiatieven zouden kunnen zijn.

6.3 Contouren verbeterprogramma Midden- en West-Brabant

Gemeenten, provincie en omgevingsdienst hebben vooral het afgelopen jaar stevig geïnvesteerd om meer samen de basis op orde te krijgen, zowel qua begrippenkader als qua controle op de bedrijfsprocessen. Er is in de regio een gedeelde agenda van welke zaken aandacht moeten krijgen de komende jaren. De brainstorm heeft de contouren voor de volgende projecten opgeleverd:

1. Project 1: opfrissen gemaakte afspraken
2. Project 2: bouwen aan vertrouwen door focus op bestuurlijk gevoelige dossiers
3. Project 3: een goede opbouw en ontsluiting van dossiers
4. Project 4: brieven: c'est le ton qui fait la musique

Project 1: Opfrissen gemaakte afspraken en uniformering

In de praktische afspraken is nog veel te winnen. Processen zijn nog niet altijd goed op elkaar afgestemd. Niet zozeer uit onwil, maar door het uit elkaar groeien van hoe zaken in het verleden zijn afgesproken en hoe in de praktijk wordt gewerkt. Het opfrissen van de

werkafspraken moet ook gepaard gaan met verdergaande uniformering. Zowel wat de meer inhoudelijke, organisatorische als praktische zaken betreft. Dit geldt in elk geval voor de '80%' van de zaken die als min of meer 'standaard' kan worden gekwalificeerd en waar gemeenten niet tot een ander besluit komen dan het advies van de omgevingsdienst. Uniformering gaat daarbij om:

- De te hanteren toetsingskaders
- De mandaatvarianten
- De inrichting van de werkprocessen als geheel
- De formats (opzet, redactie, inhoudelijke diepte etc.) van de brieven en formulieren

Projectresultaat: geactualiseerde en meer gestandaardiseerde werkafspraken.

Project 2: bouwen aan vertrouwen door focus op resultaat en bestuurlijk gevoelige dossiers

De crux voor het wederzijdse vertrouwen is voldoende focus op wat moet worden bereikt – op dossier en op opdrachtniveau - en op het goed omgaan met de bestuurlijk gevoelige dossiers. Het laatste betreft gemiddeld misschien 20% van de zaken, maar die bepalen wel 80% van het vertrouwen. De overige zaken – ook al zijn die min of meer standaard – kunnen worden meegesleept in de beeldvorming. Regel je met elkaar de 20% bestuurlijk gevoelige zaken goed, zal de drempel om de overige 80% uniform en eventueel met een vergaand mandaat uit te laten voeren, lager worden.

Het is daarbij overigens nog geen sinecure om te bepalen wat 'bestuurlijk gevoelig' is. Om te beginnen kan wat als 'bestuurlijk gevoelig' geldt, per gemeente of situatie verschillen. Zelfs als het 'objectief gezien' om vergelijkbare fysieke omgevingsrisico's gaat. Voor een deel zijn de zaken (bedrijven) vooraf, dat wil zeggen bij de opdracht, te benoemen. Dat zijn de min of meer structureel bestuurlijk gevoelige zaken. Maar soms 'ploppen' zaken ook op. Bijvoorbeeld naar aanleiding van een controle (en voorgenomen repressief optreden), een incident of naar aanleiding van 'reuring' in samenleving en/of politiek. Een dossier kan dus bestuurlijk gevoelig worden op elk moment in het uitvoeringsproces. Van medewerkers eist dit dat ze 'antennes' hebben voor wat bestuurlijk gevoelig zou kunnen zijn én dat ze in staat zijn daar in communicatie en gedrag op adequate wijze mee om te gaan, zowel richting bedrijf als richting gemeente respectievelijk omgevingsdienst.

Het omgaan met bestuurlijk gevoelige dossiers betekent dat de omgevingsdienst en gemeenten moeten investeren in:

- Voldoende lokale kennis van de betrokken medewerkers ('weten wat speelt')
- Het zorgen voor een gedeeld beeld van wat er in een dossier moet worden bereikt
- Uitgaan van een gedeelde verantwoordelijkheid in een dossier (niet alleen opdrachtgever en opdrachtnemer maar ook partner)
- De aanwezigheid van de juiste competenties, in elk geval wat betreft bestuurlijke sensitiviteit, samenwerkingsgerichtheid en communicatieve vaardigheden. Zowel door training/coaching, door 'matching' met dossiers als door werving en selectie.
- Het borgen van een goede regie op een dossier.

De notie bij het laatste is dat het daarbij op zich niet uit moet maken waar de regie ligt, bij de gemeente of bij de omgevingsdienst. Als het maar (goed) is geregeld. Bij 'goed regelen'

hoort ook dat degene die de regie voert, alle betrokkenen in het 'projectteam' rond een dossier kan aansturen. Ongeacht waar hij of zij in dienst is. En goed regelen is ook dat de verantwoordelijkheden en feitelijke rolneming goed geregeld zijn: is iemand in het proces regisseur op een dossier, toetser op inhoudelijke onderdelen, onafhankelijk adviseur van de casemanager (of het bestuur) of partner in het team dat samen tot een integrale oplossing moet zien te komen voor een complexe situatie?

Projectresultaat: kader voor omgaan met bestuurlijk gevoelige dossiers en invulling uitvoeringscondities.

Project 3: goede opbouw en ontsluiting dossiers

Een gedeeld eenduidig informatiesysteem is een lang gekoesterde wens. Maar is ook lastig te realiseren. Gemeenten hebben – om uiteenlopende redenen – verschillende systemen (leveranciers) en standaarden. Daarbij staat de 'VTH-informatie' voor gemeenten niet op zichzelf. Deze moet voor integrale opgaven in de gemeente ook toegankelijk zijn voor (en koppelbaar zijn met) andere taakgebieden. Dit is niet alleen technisch complex maar vraagt ook veel aandacht vanuit privacy-oogpunt en borging van de kwaliteit van de gegevens. Uniformiteit en het goed ontsluitbaar zijn van dossiers zijn belangrijke randvoorwaarden, ongeacht waar welke gegevens worden beheerd. Voor digitale dossiers wordt dat mogelijk nog belangrijker dan bij fysieke dossiers. Mogelijk dat bij het nadenken en ontwikkelen van een standaard mede gebruik kan worden gemaakt van de expertise van het Regionale Archief Tilburg. Ook omdat daar op termijn de VTH-dossiers moeten worden bewaard.

Projectresultaat: gedeelde en geïmplementeerde standaard voor inrichting en ontsluiting (digitale) dossiers.

Project 4: C'est le ton qui fait la musique

Een goede communicatie, zowel intern (tussen gemeenten en omgevingsdienst en binnen de organisaties) als extern (tussen gemeenten/dienst en bedrijven en burgers) is essentieel. Dit gaat enerzijds om competenties van betrokkenen. Anderzijds gaat het ook heel praktisch over hoe je brieven opstelt. Daar is in de praktijk discussie over. Niet wat betreft de inhoud maar de toonzetting, zeker in de brieven naar de initiatiefnemer, onder toezicht gestelde of burger. Het is een gedeeld beeld dat er op dit punt meer uniformiteit is gewenst, in elk geval voor de '80% standaardgevallen'. Vanuit een inhoudelijk en juridisch perspectief lukt het niet goed om tot een voor alle gemeenten aanvaardbare 'styling' van brieven te komen. De kwaliteitsslag die hier moet worden gemaakt is zaak van communicatiedeskundigen.

Projectresultaat: gedeeld format voor (standaard)brieven.

6.4 Contouren verbeterprogramma Brabant Noord

Ook in de regio Brabant Noord is gewerkt aan het op het orde krijgen van de basis van de uitvoeringsorganisatie(s). Procesinrichting, financiële transparantie en 'in controle zijn', waren daarbij belangrijke aandachtspunten. De nadere verkenning heeft de contouren voor de volgende regionale projecten opgeleverd die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kosteneffectiviteit:

- Project 1: werkafspraken reviseren en met de praktijk in overeenstemming brengen
- Project 2: praktische communicatie op orde brengen
- Project 3: professionaliseren relatiebeheer en accountmanagement
- Project 4: investeren in competenties

Project 1: werkafspraken reviseren en met de praktijk in overeenstemming brengen

De gemaakte werkafspraken stammen uit 2013. Die moeten worden geactualiseerd. Of omdat omstandigheden zijn veranderd of omdat de afgesproken werkwijze en feitelijke werkwijze niet meer met elkaar overeenstemmen i.c. de eerder gemaakte afspraken goed bleken te werken. In de praktijk zijn 'werkenderwijs' (maatwerk) oplossingen gezocht. Knelpunten worden van geval tot geval opgelost. Dit werkt – naar uiteindelijke resultaat – wel, maar is niet efficiënt, zeker niet voor het uitvoeringsproces als geheel (van aanvraag tot definitieve beschikking, van besluit tot controle tot afsluiting toezicht/handhavingsactie). Er is behoefte aan:

- Een revisie van de procesbeschrijvingen en werkafspraken, waarbij formele afspraken en de feitelijke werkwijze met elkaar in overeenstemming zijn
- Duidelijkere afspraken over de regie op een dossier (en wat de rolverdeling is binnen een proces)
- Het scherper naar elkaar (gemeenten en omgevingsdienst) helder maken wat de verwachtingen en condities zijn bij de uitvoering van een opdracht, of dit nu op programma-, project- of dossierniveau is. Oftewel: wanneer is de uitvoering i.c. het resultaat goed?
- Afspraken (wederzijds) over het signaleren van en hoe te bepalen of een dossier bestuurlijk gevoelig is en wat daarbij dan de verwachtingen, rolverdeling (verantwoordelijkheden) en procesafspraken zijn.
- Heldere afspraken over wat het 'mandaat' is van de casemanager op een dossier, ongeacht of deze bij de gemeente of omgevingsdienst zit.

Het wegnemen van de discrepantie tussen formele afspraken en praktijk moet ook resulteren in verdergaande uniformering (en mandatering). Dat geldt in elk geval voor:

- De inhoudelijke toetsingskaders bij de beoordeling van een aanvraag of bedrijfssituatie
- De inrichting van de werkprocessen als geheel (ongeacht waar de regie ligt)
- De formats voor rapportages en brieven
- De standaarden voor de inrichting van de (digitale) dossiers en archieven.

Dit met de onderkenning van het onderscheid in min of meer routinematige zaken en complexe zaken wat betreft bestuurlijke en maatschappelijke gevoeligheid. De laatste zullen maatwerk blijven vragen, zeker wat betreft de communicatie tussen gemeenten en omgevingsdienst, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Projectresultaat: geactualiseerde en geüniformeerde werkafspraken.

Project 2: praktische communicatie op orde brengen

Veel 'ruis' in de uitvoering ontstaat als het in de praktische communicatie niet helemaal goed gaat. Zowel qua inhoud als de wijze waarop. Belangrijke zaken zijn in elk geval:

- Zorgen dat medewerkers van gemeenten en omgevingsdienst elkaar (persoonlijk) kennen en begrijpen. Dat kan worden bevorderd door bijvoorbeeld het organiseren van een gezamenlijke schouw ('bustour') door de gemeente, het organiseren van casusbesprekingen of vakbijeenkomsten, door over en weer tijdelijk te werken op de locatie van de gemeente dan wel omgevingsdienst of door het organiseren van informele bijeenkomsten.
- Zorgen dat bij de gemeente bekend is wie bij de omgevingsdienst betrokken zijn bij een dossier. Zeker als het casemanagment bij de gemeente ligt.
- Neerzetten van een gezamenlijke standaard voor brieven, die voldoen aan eisen van klare taal.

Projectresultaat: versterkt persoonlijk netwerk en gestandaardiseerde brieven.

Project 3: professioneel organiseren van het relatiebeheer en accountmanagement

Naarmate meer taken met een verdergaand mandaat bij een omgevingsdienst wordt neergelegd, neemt het belang van een professioneel relatiebeheer en accountmanagement toe. Hier is nog een slag in te maken. Zowel bij de dienst als bij de gemeenten. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Opdracht- en contractbeheer: geven opdracht en financiële verplichting, monitoring en bijsturing; inclusief periodieke evaluatie
- Relatiebeheer: borgen goede verstandhouding alle niveaus (bestuurlijk, zakelijk, professioneel); zorgen voor wederzijds vertrouwen.
- Agendaontwikkeling: agenderen innovatie en (regionale en landelijke) ontwikkelingen rond de opdracht, de organisatie van de uitvoering en het gemeentelijke beleid
- Conflictbeheersing (bij mogelijke escalaties rond inhoud en proces bij uitvoering opdrachten)

Relatiebeheer en accountmanagement zijn niet zaken die er 'nog even bij' worden gedaan, maar moeten stevig zijn verankerd in organisatie en werkprocessen. Dat vraagt om capaciteit en competenties, bij gemeenten en omgevingsdienst.

Projectresultaat: accountmanagement bij gemeenten en omgevingsdienst professioneel georganiseerd.

Project 4: investeren in competenties

Hoe zaken ook worden geregeld, het zijn de betrokken medewerkers die het werk moeten doen. Dat stelt niet alleen eisen aan hun deskundigheid maar vooral ook aan hun competenties en vaardigheden. Gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren, moet er worden geïnvesteerd in:

- Goede project- en procesmanagementcapaciteiten. Vooral voor de casemanagers in complexer dossiers, inhoudelijk en/of bestuurlijk- en maatschappelijk.
- Communicatieve vaardigheden
- Samenwerkingsgerichtheid en integraal denken
- Bestuurlijke sensitiviteit (bij de omgevingsdienst)
- Zakelijk en resultaatgericht werken (bij gemeenten)

Daarbij gaat het niet alleen om het 'trainen' van de huidige medewerkers, maar ook om het goed 'matchen' van gevraagde competenties en vaardigheden aan dossiers én focus op het 'wegennemen' van omissies bij werving en selectie.

Projectresultaat: uitgewerkt competentieprofiel voor meest kritische functies (gemeenten, provincie en omgevingsdienst) en implementatie daarvan door alle betrokken organisaties.

6.5 Contouren verbeterprogramma Zuidoost Brabant

In de samenwerking in de regio Zuidoost is veel aandacht besteed aan het op orde brengen en standaardiseren van de basis qua organisatie, werkprocessen en formats en het borgen van een goed samenspel tussen gemeenten, provincie en dienst. De komende jaren zou het accent moeten liggen op verdere verfijning en innovatie. Uit de verkenning zijn de volgende projecten naar voren gekomen:

- Project 1: meer focus op wat moet worden bereikt
- Project 2: uitvoeringsbeleid voor de omgang met bestuurlijk gevoelige dossiers
- Project 3: professionalisering van de integrale regievoering op dossierniveau
- Project 4: praktische optimalisering van de ketenprocessen

Project 1: meer focus op wat uiteindelijk moet worden bereikt

In de regio is de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het op orde krijgen van de (bedrijfsmatige) basis voor de uitvoering van de VTH-taken. Zorgen voor financiële transparantie, uniformering, in controle zijn van de bedrijfsprocessen en zorgen voor een goede vertrouwensbasis zijn daarin enkele elementen. De relatie tussen wat de inzet van het VTH-instrumentarium concreet oplevert en wat dat bijdraagt aan beleidsambities of (bredere) opgaven in de regio, is echter nog niet altijd duidelijk. In elk geval niet expliciet gemaakt. Met andere woorden, waaraan wordt de effectiviteit van de inzet van het instrumentarium afgewogen? Er is veel behoefte om die relatie wel duidelijker te leggen en te kijken welke implicaties dat kan hebben voor de wijze van opdrachtverlening.

Bijvoorbeeld van een 'programma-opdracht', 'uitvoering van X controles' naar een beheers- of projectopdracht of 'realisatie bepaald niveau naleefgedrag, ongeacht hoe de omgevingsdienst dat realiseert'. Het kan ook gaan om een andere prioriteitstelling bij de inzet, bijvoorbeeld niet specifiek gericht op branches maar op ondermijningsrisico's of bijdrage aan de duurzaamheidsopgaven.

Dit vereist dat samen in beeld wordt gebracht wat de bredere ambities en opgaven zijn in de regio en wat de uitvoering van de VTH-taken aan de realisatie daarvan kan bijdragen. Dit is een samenspel tussen beleid (bij gemeenten en provincie) en uitvoering VTH (bij gemeenten en omgevingsdienst). Het betekent ook dat moet worden nagedacht over de toekomstige wijze van opdrachtgeven (van programmaopdracht naar beheersopdracht). Een betere koppeling van beleid (en opgaven) verhoogt niet alleen de effectiviteit van de uitvoering maar biedt ook kansen om gemeenteraden en Provinciale Staten hun kaderstellende en controlerende rol op inhoud beter in te vullen.

Projectresultaat: gedeeld beleidskader voor prioriteitstelling en wijze van opdrachtgeven vanuit realisatie opgaven.

Project 2: uitvoeringsbeleid voor het omgaan met bestuurlijk gevoelige dossiers

Er is een algehele onderkenning dat verdergaande uniformering en standaardisering van werkprocessen, formats en toetsingskaders nog verdere winst kan opleveren. Er is daarbij ook behoefte aan een gedeeld uitvoeringsbeleid rond bestuurlijk gevoelige dossiers. Elementen daarvan zijn:

- Algemene duiding van wanneer een dossier als bestuurlijk gevoelig kan worden gekwalificeerd. Is daar een gedeeld beeld van?
- Hoe komen tot het bestempelen van dossier als 'bestuurlijk gevoelig'?
- Wat zijn de eisen aan proces en organisatie bij de behandeling van bestuurlijk gevoelige dossiers? Bijvoorbeeld wat zijn de competenties van een casemanager?
- Wat is daarbij het gedeelde beeld van de rolverdeling tussen gemeente (en provincie) en omgevingsdienst? In geval de omgevingsdienst het casemanagement doet (en mandaat heeft)? In geval de gemeente het casemanagement doet (en de dienst geen of beperkt mandaat heeft)?

Met andere woorden, waar voor 'routinezaken' *bedrijfsmatige uniformering* winst oplevert, levert *procesmatige uniformering* winst op voor bestuurlijk gevoelige zaken.

Projectresultaat: uitvoeringskader bestuurlijk gevoelige dossiers

Project 3: professionalisering van de integrale regievoering op dossierniveau

Een goede regie op dossierniveau is essentieel. Zeker als het gaat om bestuurlijk en maatschappelijk complexe en op inhoud meervoudige dossiers. Het belang hiervan neemt met het in werking treden van de Omgevingswet alleen maar toe. Daarbij spelen zaken als:

- Wat op dossierniveau moet worden bereikt, binnen de reikwijdte van de omgevingswet, bijvoorbeeld ook in relatie tot het tegengaan van ondermijning
- Hoe integrale inhoudelijke en bestuurlijke afwegingen moeten worden gemaakt

- De praktische regievoering: wat moet casemanager kunnen i.c. heeft casemanager nodig? Qua competenties? Qua mandaten? Qua mogelijkheden om betrokkenen van andere organisaties die deel uitmaken van het 'projectteam' rechtstreeks aan te sturen? Ongeacht of de casemanager bij gemeente of omgevingsdienst zit?

Er is in elk geval behoefte om de visies, vragen en ervaringen explicieter met elkaar te kunnen delen. Zowel op het niveau van uitvoeringsbeleid en organisatie ('wat is slim?') als op het niveau van de casemanagers zelf (intervisie).

Projectresultaat: werkstructuur om integrale regievoering op dossiers te verbeteren.

Project 4: praktische optimalisering van de ketenprocessen

De uitvoering kan verder worden geoptimaliseerd door vanuit het ketenproces ('van initiatief tot beschikking') met de 'stofkam' door de praktische werkafspraken te lopen en te bekijken waar welke kosten (inzet) worden gemaakt. Voorbeelden van 'praktische optimalisering' kunnen zijn:

- Niet alleen extern mandateren (van gemeente naar omgevingsdienst), maar ook intern naar een zo laag mogelijk niveau mandateren (maar dat stelt wel eisen aan de competenties van de medewerkers!)
- Als dubbelwerk (bijvoorbeeld in de registraties) onvermijdelijk is, kritisch bekijken of het 'dubbelwerk' dan het minste extra tijd kost wanneer de gemeente, de omgevingsdienst of andere betrokken partij dat doet.
- Uniformering teksten en opmaak brieven

Projectresultaat: uitgevoerde screening van alle ketenprocessen en uitfilteren van 'ruis' in samenspel tussen gemeenten, provincie en omgevingsdienst.

7 Tot slot

7.1 Algemene conclusie

Samengevat is de conclusie van het onderzoek dat zich in Noord-Brabant rond de uitvoering van de VTH-taken een kleurrijke praktijk heeft ontwikkeld die stilaan eenduidiger wordt. De bij de omgevingsdiensten belegde takenpakketten en afgegeven mandaten lopen weliswaar nog uiteen, maar er is een duidelijke trend naar meer uniformiteit in de werkafspraken en meer wederzijds vertrouwen. Over heel Brabant gezien heeft 75% van de gemeenten het toezicht volledig gemandateerd aan een omgevingsdienst. Voor vergunningverlening en handhaving is het beeld zeer wisselend, maar ook hier is er een trend naar meer eenduidigheid (minder mandaatvarianten).

Wat betreft de kosteneffectiviteit is de conclusie dat niet de mate van taakoverdracht en mandatering het meest kritisch is, maar de inrichting en uitvoering van de werkafspraken en de invulling van een aantal basisvoorwaarden bij omgevingsdiensten én deelnemers. Bij die basisvoorwaarden horen in elk geval een voldoende gedeeld beeld van wanneer de uitvoering goed is, in controle zijn van de bedrijfsprocessen, de aanwezigheid van de juiste organisatiecompetenties én voldoende samenspel en samenspraak tussen deelnemers en omgevingsdiensten.

In alle drie de regio's wordt door gemeenten, provincie en omgevingsdienst gezamenlijk gewerkt aan de optimalisering van de uitvoering van de VTH-taken. Elke regio heeft daarin een eigen ontwikkelingslijn (programma) met deels verschillende accenten. De uitgevoerde verkenning biedt een reeks handvatten die daarop aansluiten. Naast ervoor zorgen dat de basis op orde is (gedeeld beeld van wat moet worden bereikt, in controle zijn van de bedrijfsprocessen, aanwezigheid van de vereiste organisatiecompetenties en voldoende wederzijds vertrouwen op alle niveaus), zijn deze handvatten te clusteren in vier routes:

- Route 1: het optimaliseren van de huidige praktijk
- Route 2: verdergaande uniformering en mandatering
- Route 3: communicatie en gedeelde informatievoorziening
- Route 4: innovatie in de aanpak

Uit deze routes is voor de drie regio's en Noord-Brabant als geheel een denkrichting voor de ontwikkelingsagenda afgeleid. Bestaande uit voor elke regio vier project-ideeën die concreet kunnen bijdragen aan het verbeteren van de kosteneffectiviteit. Samenwerking en afstemming op de schaal van Brabant is daarbij zeer aan te bevelen. Zei het dat elke regio zijn eigen verbeter-agenda moet kunnen realiseren.

7.2 Samenwerkingsperspectief Noord-Brabant

De regio's, als samenspel tussen gemeenten, provincie en omgevingsdiensten, verschillen deels in de opgaven die er liggen om tot een volledig geoptimaliseerde uitvoering van de VTH-taken te komen. Bijvoorbeeld in het op orde krijgen van de bedrijfsmatige basis, het inrichten van het accountmanagement of het opschonen van de eerder gemaakte afspraken. Elke regio zal in zekere zin zijn eigen prioriteiten moeten benoemen. Dat laat onverlet dat er ook voldoende aangrijpingspunten zijn om de verbetering van de kosteneffectiviteit Brabant-breed te agenderen. En wel langs twee lijnen:

3. *Leren van elkaar en naar elkaar toegroeien*: Een aantal thema's en aandachtspunten komt in alle drie de regio's terug. Dit geldt in elk geval voor het vinden van een goede modus voor het omgaan met 80% bedrijfsmatige uitvoering en 20% bestuurlijk gevoelige uitvoering. En daarvan afgeleide vragen als de kritische organisatiecompetenties en inrichting van de regie op dossierniveau.
4. *Voor elkaar uitproberen*: alle aandachtspunten (en mogelijke projecten) zijn op enig moment relevant voor elke regio. Een regio die ergens in 'voorloopt' kan als pilot fungeren voor de andere regio's. De andere regio's fungeren op hun beurt als klankbord. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken als meer focus op inhoudelijke kaderstelling of integrale regie (ODZOB), inrichting en ontsluiting van (digitale) dossiers (OMWB) en verfijning van de praktische communicatie (ODBN).

Inhoudelijk is in alle drie de regio's de notie dat innovatie in de aanpak op termijn veel winst kan opleveren. Daarbij is de centrale vraag: wat kan de inzet van het VTH-instrumentarium bijdragen aan de aanpak en realisatie van bredere (bestuurlijke) opgaven en ambities? Bijvoorbeeld als het gaat om ondermijning, de realisatie van de energietransitie, de kwaliteit van het buitengebied of gebieds(her)ontwikkelingen? Dit vraagt om een heroriëntatie op de bestuurlijke kaders voor prioriteitstelling (niet alleen vanuit een traditionele risicoanalyse) en inzet van het VTH-instrumentarium in samenhang met de inzet van andere instrumenten. Dat wil zeggen door meer focus op het inhoudelijke resultaat (en effect) van de uitvoering op beleidsniveau, de uitvoeringsstrategie (vooral in het toezicht, kaders voor prioriteitstelling, meer informatie- en risico-gestuurd) en de wijze van opdrachtverlening. De notitie is echter ook dat eerst de basis als geheel op orde moet zijn en een kosteneffectieve uitvoering op dossierniveau voldoende uitgekristalliseerd moet zijn, voordat vol op innovatie kan worden ingezet.

Tot slot staat in elke regio het opzetten van een gezamenlijke digitale informatie-huishouding hoog op de agenda. Dit is zowel een zeer noodzakelijke als complexe opgave. Niet alleen in technische zin. Bundeling van de krachten op de schaal van Brabant, zowel wat betreft het uitwerken van een standaard als de feitelijke investeringen die moeten worden gedaan, lijkt zeer wenselijk.

Daarbij is het zeker raadzaam om de eigen ervaringen te delen met andere regio's (omgevingsdiensten) en provincies. Bijvoorbeeld in de vorm van een werkconferentie.

7.3 Bestuurlijk epiloog

De verkenning geeft de ingrediënten voor de organisatie-ontwikkelingsagenda's van de (gezamenlijke) regio's. Het uitwerken daarvan, het maken van keuzes en afspraken en zorgen voor het inrichten van de projectorganisatie om deze agenda te realiseren, is een eerste instantie een verantwoordelijkheid van de directeuren van de omgevingsdiensten en hun counterparts bij gemeenten en provincie: de algemeen directeur of directie. Een hoge prioriteit moet – voor zover nodig - daarbij het op orde brengen van de basis hebben, waaronder het inrichten van een goed accountmanagement bij diensten én deelnemers.

Naast deze ambtelijke agenda is er ook nadrukkelijk een bestuurlijke agenda. Enerzijds waar het gaat om een aantal inhoudelijke keuzes en principes. Bijvoorbeeld wat betreft veel meer focus in de prioriteitstelling vanuit de bredere opgaven (omgevingskwaliteit, leefbaarheid, gebiedsontwikkeling, duurzaamheid/energietransitie, bestrijding ondermijning etc.). Of de transitie naar een andere wijze van opdrachtgeven, van programma en focus op uit te voeren activiteiten naar beheersovereenkomst met focus op wat moet worden bereikt en het (maatschappelijk) effect van de inzet van VTH. Anderzijds om de (financiële) kaders vast te stellen waarbinnen de organisatie-ontwikkelingsagenda wordt gerealiseerd.

De kaders voor de route die gemeenten, provincie en omgevingsdiensten de komende jaren gaan volgen zullen moeten worden vastgesteld door de algemeen besturen. Zowel als kaderstellend en controlerend orgaan richting dagelijks bestuur van de omgevingsdiensten als met en naar elkaar. Met andere woorden, niet alleen de omgevingsdiensten zijn aan zet. Ook de deelnemers, in samenwerking met de omgevingsdienst, naar zichzelf toe, en naar elkaar toe. Dit betekent dat ook de deelnemers moeten zorgen dat hun basis op orde is. En dat met elkaar afspraken worden gemaakt over hoe gezamenlijk verder. Bijvoorbeeld wat betreft de principes voor het omgaan met bestuurlijk gevoelige dossiers, de praktische uniformering of prioriteitstelling. En welke investeringen (training, opleiding, ICT etc.) gezamenlijk worden gedaan. De AB's (AB-leden) zullen daarbij een belangrijke rol moeten vervullen, en in de besluitvorming over de organisatieontwikkeling van de omgevingsdienst en samenwerking als geheel, en in de besluitvorming daarover in de eigen organisatie.

De verkenning is gestart naar aanleiding van een motie van Provinciale Staten. De verkenning heeft laten zien dat er in lijn met de motie kansen liggen om de kosteneffectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren. De verkenning heeft ook laten zien dat daarbij de meeste winst niet primair te behalen is door meer taken of een verdergaand mandaat bij de omgevingsdiensten te beleggen. Los van verbeteringen in organisatie en samenwerking, kan ook een andere prioriteitstelling en uitvoeringsstrategie, veel meer gericht op het (maatschappelijk) resultaat, veel winst opleveren. Daar ligt ook een duidelijke opdracht voor Provinciale Staten en gemeenteraden: veel meer het accent op kaderstelling en controle voor de uitvoering van de VTH-taken vanuit de bredere provinciale, regionale en lokale opgaven als het gaat om bijvoorbeeld duurzaamheid, vitaliteit landelijk gebied of tegengaan van ondermijning. Voor de uitvoeringsorganisatie(s) ligt dan de uitdaging om het VTH-instrumentarium, in samenhang met andere instrumenten, zo in te zetten, dat het maximaal bijdraagt aan het realiseren van deze ambities. Voor de bewustwording en invulling van deze vernieuwde rolneming in deze is het te overwegen om een Brabant-brede conferentie voor Statenleden en (nieuwe)raadsleden te organiseren.

Bijlage 1: Leden klankbordgroep

Merel Meusen	gemeente Boekel
Peter Muselaers/Frank Snels	gemeente Den Bosch
Nikky Ansems	gemeente Eersel (Kempen gemeenten)
Kees Vissers	gemeente Etten-Leur
Nicole Oosterbeek	gemeente Goirle
Joost Smeets	gemeente Haaren
Hein Mennen	gemeente Helmond
Hennie van der Wal	gemeente Laarbeek
Eric Tijssen	gemeente Moerdijk
Bianca de Cort	gemeente Tilburg
Karin Bakker	omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
Diantha Wijngaard	omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
Yvonne Fens	omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
Marcel Martens	omgevingsdienst Brabant Noord
Deon van Schijndel	Provincie Noord-Brabant
Alex Casarotto	Provincie Noord-Brabant

Bijlage 2: geïnterviewde personen

Gemeente Boekel

Ted van Loo	wethouder Grondgebiedzaken
Merel Meusen	beleidsmedewerker Milieu en Groen
Julie Jentjens	beleidsmedewerker Bouwen en Wonen

Gemeente Den Bosch

Jan Hoskam	wethouder Financiën, Economie en Duurzaamheid
Peter Muselaers	afdelingshoofd vergunningverlening, toezicht en handhaving

Gemeente Eersel

Chris Tönissen	wethouder Ruimtelijke ontwikkeling en grondzaken, Milieu, Klimaat en duurzaamheid, Natuur en Landschap, etc.
Nikky Ansems	beleidsmedewerker VTH de Kempen
Bart Bierens	coördinator team vergunningen VTH de Kempen
Gerrit Menting	afdelingshoofd Dienstverlening gemeente Eersel

Gemeente Etten-Leur

Ron Dujardin	wethouder Ruimtelijke ontwikkeling, Wonen, Milieu en natuur, Wijkgericht werken, Handhaving en Sport
Kees Vissers	beleidsmedewerker afdeling Ontwikkeling, team Planologie en beleid
Jack van Beers	beleidsmedewerker afdeling Ontwikkeling, team VTH en Wabo

Gemeente Goirle

Guus van der Put	wethouder Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Sociale Zaken en Onderwijs
Carlo Zwartendijk	afdelingshoofd Veiligheid, Vergunningverlening en Handhaving

Gemeente Haaren

Johan van den Brand	wethouder Sociale Zaken, Welzijn en onderwijs, Ruimtelijke ordening en Milieu, Afval en duurzaamheid
Joost Smeets	vergunningverlener
Sjaan Lemmen	coördinator Financiën
Jeroen Oosterling	afdelingshoofd Ontwikkeling

Gemeente Helmond

Paul Smeulders	wethouder Financiën, Duurzaamheid en Grondzaken
Hein Mennen	beleidsmedewerker Milieu, afdeling Veiligheid en Naleving

Gemeente Laarbeek

Tonny Meulensteen	wethouder Financiën, Grondzaken, Economische Zaken, Landschapsontwikkeling en natuur, Openbare Werken
Hennie van der Wal	beleidsmedewerker afdeling Omgevingsbeheer en regisseur VTH

Gemeente Moerdijk

Jac Klijs	burgemeester
Eric Tijssen	manager afdeling Vergunning en Handhaving

Gemeente Tilburg

Bianca de Cort	opdrachtgever VTH, afdeling Veiligheid en Wijken
Berry Simons	projectleider, afdeling Ruimte
Arjen Wennink	teammanager, afdeling Ruimte
Ben van Haaren	teammanager Toezicht, afdeling Veiligheid en Wijken
Peter Straub	teammanager Toezicht, afdeling Veiligheid en Wijken
Aart Verheggen	teammanager Vergunningen, afdeling Dienstverlening
Theo de Bruin	teammanager Vergunningen, afdeling Dienstverlening

BIJLAGE 3: Deelnemers procesanalyses

OMWB - Vergunningverlening

Bianca de Cort	gemeente Tilburg
Levi Brands	gemeente Goirle
Henk de Bruijn	gemeente Moerdijk

OMWB – toezicht en handhaving

Jan van Aaken	gemeente Tilburg
Kees Vissers	gemeente Etten-Leur
Nicole Oosterbeek	gemeente Goirle
Jeroen de Vugt	gemeente Moerdijk
Rienk Kessenich	OMWB
Piet Heesakkers	OMWB

ODBN – vergunningverlening

Jan Waarts	gemeente 's-Hertogenbosch
Julie Jentjens / Merel Meusen	gemeente Boekel
Nicole Sousa Ferraz	gemeente Bernheze
Arie Peters	ODBN

ODBN – toezicht en handhaving

Eric Engelsma	gemeente 's-Hertogenbosch
Freek Bello	gemeente Boekel
Regine Bouquet	gemeente Bernheze
Arie Peters	ODBN

ODZOB – vergunningverlening

Nikky Ansems	gemeente Eersel (Kempen gemeenten)
Hennie van der Wal	gemeente Laarbeek
Monique Baltussen	ODZOB
Mijke Hoogakker	ODZOB

ODZOB – toezicht en handhaving

Sabina Torres	gemeente Eersel (Kempen gemeenten)
Hennie van der Wal	gemeente Laarbeek
Ellen Gennissen	gemeente Best
Ron Cremers	ODBN
Eric van Dommelen	ODBN

BIJLAGE 4: deelnemers verkenning routes verbetering

Regio Midden- en West-Brabant

Bianca de Cort	gemeente Tilburg
Kees Vissers	gemeente Etten-Leur
Eric Tijssen	gemeente Moerdijk
Yvonne Fens	OMWB
Rienk Kessenich	OMWB

Regio Brabant Noord

Frank Snels	gemeente Den Bosch
Joost Smeets	gemeente Haaren
Marcel Martens	ODBN
Jan Eijkmans	ODBN

Regio Zuidoost-Brabant

Hennie van der Wal	gemeente Laarbeek
Nikky Ansems	gemeente Eersel (Kempen gemeenten)
Harold Janssens	gemeente Eersel (Kempen gemeenten)
Danny van de Waardenburg	ODZOB