



Memo

Contact
E. van Etten
T 070 - 441 81 35
e.van.etten@pzh.nl

Datum
16 september 2020

Aan
Dagelijks bestuur Omgevingsdiensten

Kopie aan

Onderwerp
Doorontwikkeling Omgevingsdiensten

Versie: conceptversie 15 september 2020

A. Context van de opdracht

De provincie ziet een aantal maatschappelijke ontwikkelingen op zich afkomen die invloed hebben op de Omgevingsdiensten. GS willen daarop anticiperen om de uitvoering toekomstbestendig en robuust te houden. Daarbij zien GS dat niet alleen de provincie, maar ook het rijk het VTH-stelsel in Nederland wil versterken. Dit raakt niet alleen de provincie maar ook gemeenten die een belangrijke opdrachtgever en mede-eigenaar zijn van de omgevingsdiensten.

In het Coalitieakkoord 2019-2023 hebben GS opgenomen dat:

“De uitvoering van provinciale taken als bevoegd gezag gebeurt door vijf Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten. Daar waar dat noodzakelijk is, pakken we als provincie zelf de regie om hier sturing aan te geven en nieuw beleid te ontwikkelen. De Omgevingsdiensten kunnen zich onderling meer specialiseren en samenwerken. Daar sturen we op.”

Vanuit deze visie en in het licht van de onderstaande landelijke en maatschappelijke ontwikkelingen gaan GS een verkenning doen naar de mogelijkheden voor een toekomstbestendige uitvoering van de provinciale taken in samenhang met het VTH stelsel en de taakuitvoering van Omgevingsdiensten in den brede. Een toekomstbestendige taakuitvoering is in het belang van alle bestuurlijke partners in de Omgevingsdiensten. Daarom neemt de provincie met deze opdracht het initiatief om met de partners de gezamenlijke ambities te verkennen om te bepalen of er een gezamenlijk beeld is van wat er nodig is en van wat er samen kan. Tegelijkertijd willen GS haar eigen positie bepalen en weten wat de provincie zelf kan doen om gesteld te staan voor de toekomst.

Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

De provincie en de Omgevingsdiensten worden geconfronteerd met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, waar zij op zullen moeten anticiperen om toekomstbestendig (robuust) te zijn en te blijven. Voorbeelden van deze ontwikkelingen zijn:

- Belang van inzichtelijk maken maatschappelijk effect van het handelen en de werkzaamheden van omgevingsdiensten om zo mede de continuïteit van de organisatie te borgen. Daarnaast zijn er op het

inhoudelijk vlak grote transitie gaande, bijv. Energie, Circulaire economie, Digitalisering en de Omgevingswet;

- Behoeft aan duidelijkheid en begrip tussen samenleving, bedrijven en overheid. Dit vraagt om een verbreding van het handelingsperspectief/instrumentarium (niet alleen wettelijke/technische insteek) van de overheid.
- Maatschappelijke behoefte aan inzicht in kwaliteit van de uitvoering (behoefte aan transparantie).
- Gewenste kostenbeheersing (efficiency), balans tussen kosten en baten.

Landelijke ontwikkelingen

De urgentie voor deze verkenning is vergroot omdat de staatssecretaris van IenW in de tweejaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel (Kamerbrief 29 november 2019) een aantal ontwikkelpunten heeft benoemd. In juni 2020 is, zoals aangekondigd in deze Kamerbrief een bestuurlijke Commissie onder leiding van de heer Van Aartsen ingesteld die advies moet uitbrengen over het versterken van het VTH-stelsel.

- In opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat start een commissie (Commissie van Aartsen) die het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein onder de loep neemt. Ook de huidige verdeling van rollen, taken en bevoegdheden wordt door de commissie tegen het licht gehouden. De hoofdvraag aan de commissie is welke mogelijkheden de commissie ziet om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken.
- In opvolging van een 2-jaarlijkse evaluatie van het VTH-stelsel (rapport Berenschot), een signaalonderzoek van de inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), het rapport Grondstof of Afval van de commissie Sorgdrager en een rapportage over milieucriminaliteit, heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat samen met de provincies en gemeenten de uitvoeringsagenda VTH en het plan van aanpak milieucriminaliteit opgesteld. De staatssecretaris ziet hierbij de volgende aanknopingspunten om het stelsel te verbeteren (zie ook de Kamerbrief 29 november 2019):
 - o onafhankelijkheid van de uitvoering,
 - o bestuurlijke urgentie,
 - o kennisdeling en -opbouw / informatiedeling en borging,
 - o uniformering van de uitvoering en beter aansluiten van beleid en uitvoering meer op elkaar laten aansluiten
 - o Afhechten van de al bestaande afspraken en wettelijke verplichtingen ten aanzien van de VTH wet- en regelgeving. Denk hierbij aan het inbrengen van het volledige basistakenpakket bij omgevingsdiensten.

Naast de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen vragen bovenstaande landelijke ontwikkelingen ook om een doorontwikkeling van de Omgevingsdiensten.

B. Kenmerken van de opdracht

Zuid-Holland heeft belang bij een kwalitatief en kwantitatief *adequaat, toekomstbestendig en robuust* niveau van uitvoering van de provinciale taken bij de Omgevingsdiensten, gericht op het beschermen en bevorderen van een gezonde leefomgeving.

De geschetste maatschappelijke en landelijke ontwikkelingen leiden tot veranderingen binnen het huidige stelsel VTH of resulteert in wijzigingen van het stelsel. Dit heeft gevolgen voor de taakuitvoering en/of het

werkpakket van omgevingsdiensten. Dit vraagt om verandering in het handelen van de diensten op verschillende terreinen om een toekomstbestendige adequate uitvoering van VTH-taken te borgen.

De ontwikkelingen treffen alle diensten en opdrachtgevers. Veel vraagstukken overstijgen ook de schaal van een individuele dienst en opdrachtgever.

Deze opdracht betreft een verkenning naar de gevolgen van de maatschappelijke ontwikkelingen voor de Omgevingsdiensten en de door ontwikkel mogelijkheden naar toekomstbestendige Omgevingsdiensten. In de uitwerking en aanpak van deze verkenning zijn de volgende kernbegrippen leidend (zie ook relevante maatschappelijke ontwikkelingen):

- Continuïteit
- Verbreding handelingsperspectief/instrumentarium
- Kwaliteit
- Efficiency
- Risicobeheersing

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De verkenning wordt vanuit de inhoud ingestoken, gericht op een toekomstbestendige en adequate uitvoering van VTH-taken, in de context van bepalende toekomstige ontwikkelingen, waarbij alle mogelijke oplossingsrichtingen open staan;
- We gaan hierbij uit van openheid in het traject richting Omgevingsdiensten en partners, maar niet van vrijblijvendheid;
- We betrekken de Omgevingsdiensten en andere partners actief bij de verkenning en zoeken naar verbinding met gemeenten;
- We kijken verder dan onze provinciegrenzen en willen aansluiten en samen optrekken waar dit kan bij de landelijke ontwikkelingen zoals de commissie van Aartsen;
- We betrekken de dagelijkse besturen van de omgevingsdiensten in de voorfase van de verkenning;
- We houden balans tussen zorgvuldigheid, nauwkeurigheid en tijdigheid, om het momentum van andere trajecten optimaal te kunnen benutten.
- In het traject kijken we niet alleen naar wat beter kan maar ook naar wat goed gaat, dat willen we behouden.

Onderdelen/fases van deze verkenning zijn:

Spoor A: Bestuurlijke oriëntatie

1. Inventarisatie ambitie partners; Bestuurlijke bijeenkomst met de voorzitters van de omgevingsdiensten, verkennen van gezamenlijke ambitie c.q. gedeeld beeld.
2. Bepalen vervolgstappen voor input verkenning.

Spoor B: Positie GS

3. Inventarisatie huidige situatie OD's: Waar lopen de Omgevingsdiensten tegenaan bij de huidige uitvoering van de provinciale taken? Wat gaat goed en wat kan volgens hen beter in de huidige uitvoering (zowel binnen de diensten zelf, als tussen de diensten en tussen de diensten en provincie)? Waar zijn binnen de bedrijfsvoering verbeterpunten mogelijk, zodat de uitvoering van de provinciale taken beter, slimmer en goedkoper kan plaatsvinden? Hoe kijken andere partners (zoals gemeenten) aan tegen het huidige functioneren van de Omgevingsdiensten, waar zien zij verbeterpunten?

4. Inventarisatie toekomstige ontwikkelingen en de gevolgen: Wat is wenselijk en/of nodig om de uitvoering van de provinciale taken toekomstbestendig en robuust te laten zijn en te blijven? Wat vragen de geschetste ontwikkelingen van de diensten in de toekomst? Wat zijn de effecten van deze ontwikkelingen op het werkpakket, de taakuitvoering en het handelen van de diensten? Hoe kijken de Omgevingsdiensten en andere partners (zoals gemeenten) daar tegenaan?
5. Inventarisatie mogelijkheden tot doorontwikkeling diensten: Hoe kan de doorontwikkeling van de diensten een bijdrage leveren aan de verbetering van de uitvoering van de provinciale taken door de Omgevingsdiensten, uitgaande van de leidende principes 'Continuïteit, Verbreding handelingsperspectief, Kwaliteit, Efficiency en Risicobeheersing? Wat zou een eindsituatie kunnen zijn (stip op de horizon)? Wat zijn mogelijke tussenstappen in het bereiken van deze eindsituatie? Hoe zien de Omgevingsdiensten dat zelf? Wat vinden de gemeenten als deelnemer in de Omgevingsdiensten belangrijk?
6. Welke stappen in de doorontwikkeling van een toekomstbestendige taakuitvoering kunnen middels samenwerking worden bereikt en welke vormen van samenwerking zijn daarvoor het meest geschikt?

C. Succesfactoren & risico's

Kritische succesfactoren

- Haalbaarheid bij de gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) voor het uitvoeren van deze verkenning en de uitkomst ervan. Voor gemeenten is bijvoorbeeld de nabijheid van de Omgevingsdiensten van belang.
- De mate waarin de visie van de directie en het middenmanagement bij de Omgevingsdiensten aansluit bij de gewenste ontwikkeling van een robuust stelsel van Omgevingsdiensten.
- Aansluiting en timing van de ontwikkelingen die spelen van uit de overheid (commissie van Aartsen, uitvoeringsagenda VTH en Milieucriminaliteit.)
- Gemeenten en provincies staan financieel onder grote druk. Dat kan consequenties hebben voor de financiering van taken van de Omgevingsdiensten.

Belangrijkste risico's

- Onvoldoende zicht bij partijen op de mogelijk te 'behalen winst' van te nemen maatregelen (waaronder mogelijk vormen van samenwerking).
- Onvoldoende draagvlak bij de betrokken partijen om (mogelijke) om voor toekomstbestendige uitvoering van VTH-taken gewenste/noodzakelijke maatregelen/stappen te nemen.

Aandachtspunten bij de uitwerking van de opdracht zijn:

- Oog voor de geschetste kritische succesfactoren en belangrijkste risico's;
- Focus op maatschappelijk effect en de eerder geschetste ontwikkelingen (continuïteit, verbreding handelingsperspectief, kwaliteit, efficiency, risicobeheersing).
- Scheiding tussen Vergunningverlening en Toezicht & Handhaving (ook binnen één organisatie)
- Contra-expertise (elkaar toetsen) blijft belangrijk.
- Bestuurlijke haalbaarheid bij gemeenten is van belang en daarom maken gemeenten deel uit van deze verkenning. Het vraagt om een zorgvuldige bestuurlijke benadering van de gemeenten waarbij de provinciale bestuurders een belangrijke rol spelen.
- Per 1 januari 2022 zal de Omgevingswet van kracht worden. Rol en taken van Omgevingsdiensten kunnen daardoor veranderen.
- De provincie investeert in de ontwikkeling van digitalisering van de vergunningverlening in het programma AADV. Het is de ambitie van de provincie om de komende jaren deze digitalisering in geheel Zuid-Holland te implementeren.

- De Tweede Kamer en de media bevragen de verantwoordelijke bewindspersonen op dossiers, waar bestuurlijk gezien gemeente of provincie verantwoordelijk voor is. Daarmee is een goede taakuitvoering door Omgevingsdiensten een belang van het Rijk geworden. Tenslotte is het Rijk op onderdelen mede uitvoerder van de VTH taken. Rijkswaterstaat, ISZW en ILT zijn verantwoordelijk voor aspecten die nauw raken aan de VTH taken waar provincie en gemeenten verantwoordelijk zijn. Het is daarom van belang om in het onderzoek ook het perspectief van de Rijksoverheid te betrekken.

D. Afbakening van de inhoud

De verkenning betreft een objectieve inventarisatie gericht op een toekomstbestendige uitvoering van de provinciale taken door de Omgevingsdiensten. Leidende principes bij de uitwerking zijn:

- Continuïteit;
- Verbreding handelingsperspectief
- Kwaliteit;
- Efficiency;
- Risicobeheersing.

Het eindproduct van deze verkenning is een rapportage waarin de verschillende beschreven onderdelen en bijbehorende vragen zijn beantwoord. De eindrapportage zal worden beoordeeld langs de vijf bovengenoemde begrippen, de benoemde ontwikkelingen en de bestuurlijke haalbaarheid bij provincie en gemeenten.

De uitkomsten van het onderzoek zullen dienen als basis op grond waarvan de provincie Zuid-Holland en de besturen van de Omgevingsdiensten een aanpak kunnen ontwikkelen voor een verdere ontwikkeling van de Omgevingsdiensten in regionaal, provinciaal en nationaal perspectief. Het resultaat van deze verkenning zou kunnen zijn dat gemeenten mede-opdrachtgever worden voor het vervolg.

E. Afbakening van de samenwerking

Externe stakeholders

- De vijf Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten: DCMR, OZHZ, ODMH, ODWH en ODH.
- Gemeenten die deelnemen aan de Gemeenschappelijke regeling van de Omgevingsdiensten in Zuid-Holland
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/ ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, als stelselverantwoordelijke
- Veiligheidsregio's, als samenwerkingspartner van Omgevingsdiensten, Waterkwaliteitsbeheerders, als samenwerkingspartner van Omgevingsdiensten;
- I-SZW, als samenwerkingspartner van Omgevingsdiensten
- ILT, als adviseur en samenwerkingspartner van Omgevingsdiensten
- Politie, als handhavingspartner
- Openbaar ministerie, als handhavingspartner

Interne stakeholders

- Afdeling Opdrachtgeverschap (opdrachtgeversrol provincie)
- Afdeling FJZ (eigenaarsrol provincie)
- Afdeling Mobiliteit en Milieu (milieu), afdeling Water en Groen (water en groen) en afdeling Ruimte, Wonen en Bodem (bodem). Deze afdelingen zijn inhoudelijk aanspreekpunt voor de uitvoering van de provinciale taken door de Omgevingsdiensten.

Uitvoering van de opdracht

De uitvoering van deze opdracht dient in nauwe samenwerking met de Omgevingsdiensten zelf en de bestuurlijke partners plaats te vinden, zodat er een gezamenlijk beeld ontstaat over:

- de verbeterpunten in de uitvoering van de (provinciale) taken door de Omgevingsdiensten
- en op welke manier de Omgevingsdiensten samen daar een rol in kan spelen.

Objectiviteit is van groot belang bij de uitvoering van deze verkenning. Daarvoor is het nodig dat een onafhankelijke, externe partij deze opdracht gaat uitvoeren.

Mogelijke opties voor een extern bureau zijn: PM

Bij de uitvoering van de opdracht zullen naast het externe bureau, één of meerdere (externe) adviseurs betrokken worden die kennis hebben van het veld en een visie hebben op het vraagstuk.

F. Financiële informatie

PM

G. Planning en mijlpalen

- PM

H. Voortgang, verantwoording & decharge

PM

I. Ondertekening