



Daadkracht x 5

ONTWIKKELING NAAR DUURZAAM SAMENWERKEN VOOR EEN
TOEKOMSTBESTENDIGE LEEFOMGEVING

Samenwerkingsstrategie van de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten

Concept - 11 september 2024

Inhoud

1. Aanleiding en bestuurlijke opdracht 2024	2
2. Visie op samenwerking	3
3. Taakgebieden voor verdere samenwerking	7
___ 3.1 (Beleids)inhoudelijke thema's.....	7
___ 3.2 Bedrijfsvoering	9
4. Samenwerkingsmodaliteiten: vorm geven aan de samenwerking	10
5. Samenwerking als ontwikkel- en leerproces.....	11
6. Management en aansturing van de samenwerking	12
7. Bestuurlijke begeleidingscommissie.....	12
 Bijlage 1: Overzicht samenwerkingsthema's fase 1.....	14
Bijlage 2: Matrix mogelijke samenwerking OD's ZH, per onderwerp	15
Bijlage 3: Denkmodel vorm van de samenwerking, incl. voorbeelden	18
Bijlage 4: Samenwerking als ontwikkel- en leerproces	22
Bijlage 5: Management van de samenwerking (aanzet)	25

1. Aanleiding en bestuurlijke opdracht 2024

Aanleiding

De dagelijkse besturen en het management van de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland willen de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verder versterken, vooral met het oog op enkele grote (maatschappelijke) opgaven zoals de energietransitie en de ontwikkeling naar een circulaire economie.

Twynstra Gudde heeft in 2021 in opdracht van de provincie samen met gemeenten en de diensten een provincie-brede verkenning naar uitvoering van de VTH-taken uitgevoerd. Naar aanleiding van die verkenning en de daaruit volgende bestuurlijke opdracht aan de diensten, is sinds 2022 ingezet op een intensivering van de samenwerking tussen de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten (onder de noemer 'doorontwikkeling VTH-stelsel Zuid-Holland'). Daarbij is gestart met zes thema's (zie bijlage 1). De samenwerking heeft al mooie resultaten opgeleverd.

Ook op landelijk niveau zijn er initiatieven om het VTH-stelsel te versterken, waaronder het interbestuurlijke programma VTH. In dat kader heeft het ministerie van IenW omgevingsdiensten gevraagd verbeterplannen op te stellen, zodat iedere dienst op 1 april 2026 'robuust' is. Robuustheidscriteria zijn omvang, kwaliteitcriteria, innovatie, weerstandsvermogen, opleiding en congruentie. Alle omgevingsdiensten hebben hiervoor een verbeterplan opgesteld. De vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten hebben daarin onder meer aangegeven dat zij een gezamenlijke innovatieagenda zullen opstellen.

Bestuurlijke opdracht

Tegen deze achtergrond heeft de bestuurlijke begeleidingscommissie van het 'doorontwikkeltraject' in Zuid-Holland in maart 2024 een nieuwe opdracht aan de omgevingsdiensten gegeven. Deze luidt:

- Ontwikkel een robuuste samenwerkingsstrategie, met concrete projecten en trajecten. Borg hierbij voortdurende aandacht voor deze gezamenlijke projecten en taken.
- Identificeer taken en specialismen die zich lenen om gezamenlijk op te pakken. Neem hierin ook de maatschappelijke transitieopgaven en niet-primaire taken mee.

Status van dit document en leeswijzer

In dit document formuleren de vijf omgevingsdiensten hun visie op, en strategie voor de samenwerking. Het visie- en strategiedocument wordt geconcretiseerd in een uitvoeringsagenda met projecten, die jaarlijks wordt geactualiseerd. Voor de samenwerking op het gebied van innovatie wordt een separate innovatieagenda opgesteld.

Leeswijzer: we starten in paragraaf 2 met onze visie op de onderlinge samenwerking: doel, overwegingen en randvoorwaarden, mede in het licht van de bestuurlijke constellatie waarbinnen de omgevingsdiensten opereren. Daarna benoemen we de onderwerpen waarop wij de komende periode willen samenwerken (par. 3). Die betreffen zowel het primaire proces (inhoud, VTHA) als de bedrijfsvoering. De vorm waarin samenwerking gestalte krijgt luistert nauw; daarover gaat paragraaf 4. We organiseren samenwerking bewust als een leer- en ontwikkeltraject (par. 5). Paragraaf 6 gaat in op management en aansturing van de samenwerking.

2. Visie op samenwerking

Eén provincie, vijf omgevingsdiensten met hun eigen karakter

De vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland werken voor de provincie en 52 gemeenten aan het verbeteren van de leefomgeving. Gemeenten en provincie zijn bestuurlijk verantwoordelijk, terwijl omgevingsdiensten uitvoering geven aan de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) voor de milieuaspecten van de Omgevingswet.

Naast het basistakenpakket kennen omgevingsdiensten vaak aanvullende werkzaamheden, zoals de plustaken op milieugebied, advisering over ruimtelijke plannen, duurzaamheid en bouw- en woningtoezicht. De 'couleur locale' van iedere regio wordt in het gesprek tussen gemeenten, provincie en omgevingsdienst vormgegeven. Nabijheid - elkaar kennen, weten te vinden en kunnen aanspreken - is daarom een belangrijk uitgangspunt.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de vijf omgevingsdiensten. Die verschillen betreffen het geografische werkgebied, het aantal deelnemers (eigenaren/opdrachtgevers), het takenpakket, de mandatering, de historie en wordingsgeschiedenis, de economische of bedrijvenstructuur in de regio, het daarmee samenhangende risicoprofiel, de personele omvang, aanwezige expertises, budget en inrichting van de organisatie. Bijgevolg kennen de vijf omgevingsdiensten hun eigen sterke en minder sterke kanten.

De uitdaging voor de samenwerking is om die verschillen als kans te zien en te benutten, en wel zó dat het geheel meer is dan de som der delen. Dat gebeurt ook. Al meer dan tien jaar bestaat er een overlegstructuur tussen de diensten op directeuren- en midden-managementniveau, met daaronder thematische kennisnetwerken. Voor reguliere taken en op inhoud weten medewerkers elkaar goed te vinden.

Versterking van de samenwerking: overwegingen

We bouwen voort op de al bestaande samenwerking. We zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een robuuste uitvoering van de brede milieutaken, inclusief advies. Toch zijn er juist nu redenen om de samenwerking verder te versterken, onder meer omdat:

- nieuwe maatschappelijke opgaven en transities, zoals de circulaire economie, digitalisering en de energietransitie, veel vragen van omgevingsdiensten; ze raken onze taken, vragen nieuwe expertise die we efficiënter samen kunnen ontwikkelen;
- claims op de fysieke (leefomgevings-) ruimte alleen maar toe nemen
- de arbeidsmarkt steeds krappere wordt, deskundig personeel wordt schaars
- de snelle technologische ontwikkeling ook kansen biedt om onze primaire en secundaire taken beter uit te voeren.

Samenwerking kan de effectiviteit en de efficiency van de taakuitvoering door de omgevingsdiensten verhogen, maar is geen doel op zich. De samenwerking moet ook legitiem zijn, dat wil zeggen: de eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten (provincie en gemeenten) moeten de samenwerking ook dragen (accepteren en steunen). Het is bovendien belangrijk het maatschappelijk belang en de specifieke verantwoordelijkheden van de omgevingsdiensten steeds goed voor ogen te houden. De inhoud staat voorop. Wij formuleren het doel van de samenwerking daarom als volgt:

Doel van de samenwerking

De samenwerking tussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten is erop gericht om de kwaliteit van de taakuitvoering te vergroten, en zo (nog sterker) bij te dragen aan behoud en verbetering van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving in Zuid-Holland, tegen zo gering mogelijke kosten.

Onze missie is om bij te dragen aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Dat doen we door uitvoering van onze VTH- en adviestaken. De samenwerking is erop gericht, de kwaliteit van die uitvoering te vergroten: effectiever (robuuster, innovatiever, flexibeler) en waar mogelijk efficiënter. Wij gaan uit van de bestaande vijf omgevingsdiensten en kiezen voor een pragmatische benadering: we werken samen op onderwerpen als we verwachten dat samenwerking echt meerwaarde biedt voor alle vijf de omgevingsdiensten.

Perspectief

Waar staan we over vijf jaar? Over vijf jaar hebben we (nog beter) geleerd hoe we moeten samenwerken. We werken dan structureel samen rond een aantal inhoudelijke én bedrijfsvoeringsonderwerpen. Dat doen we op verschillende manieren, zowel ‘vanuit’ als ‘boven’ de structuur van de eigen omgevingsdienst. We functioneren als het ware als één dienst voor Zuid-Holland, maar met behoud van de eigen identiteit, cultuur en structuur, inclusief de bestuurlijke aansturing.

Effectiviteit en efficiency

Effectiviteit en efficiency zijn belangrijke, maar abstracte criteria. Meer concreet kan het gaan om de volgende potentiële voordelen:

- de samenwerking verbetert de kwaliteit van de VTHA-uitvoering bij alle diensten in Zuid-Holland (ook met het oog op landelijke ontwikkelingen zoals het IBP VTH)
- de samenwerking vergroot de weerbaarheid [cq vermindert de kwetsbaarheid] van de diensten in Zuid-Holland (vermogen om bestaande taken goed uit te voeren, pieken in het werk te kunnen opvangen, nieuwe taken aan te kunnen)
- de samenwerking zorgt voor kritische massa en specialisatie (niches) voor specifieke taken, thema's of bedrijfsvoeringsfuncties;
- de samenwerking levert schaalvoordeel op en zorgt voor een kostenefficiënte taakuitvoering;
- de samenwerking faciliteert innovatie (kennisuitwisseling, cross-overs, gezamenlijk leren, naast – ook hier – schaalvoordelen).

Deze potentiële voordelen kunnen worden vertaald naar criteria om te bepalen of we een samenwerking(sproject) aangaan. Dat doen we enerzijds voor samenwerking rond inhoudelijke thema's en taken in het primaire proces, anderzijds voor samenwerking in de bedrijfsvoering. Voor innovatie stellen we een aparte, gezamenlijke agenda op.

Legitimiteit: nabijheid, transparantie en eenvoud

Het is cruciaal dat eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten de samenwerking ook dragen en steunen. Nabijheid en transparantie zijn daarom randvoorwaardelijk. De nabijheid van de omgevingsdienst tot het bevoegde gezag voor wie ze taken uitvoert, is een

wezenskenmerk van het VTH-stelsel (wat de onafhankelijkheid van oordeelsvorming door de omgevingsdienst uiteraard onverlet laat; gezonde bestuurlijke distantie). Meer dan om fysieke of geografische nabijheid gaat het om toegankelijkheid, bereikbaarheid en aanspreekbaarheid van de omgevingsdienst. Ook moet de samenwerkingsvorm administratief eenvoudig en inzichtelijk zijn. Bestuurders (van gemeenten en provincie) moeten weten welke taak en expertise waar is belegd en wie ze kunnen aanspreken. Zij moeten erop kunnen rekenen zij voldoende zeggenschap houden om zeker te zijn van het gewenste resultaat. Omgekeerd geldt dat de directeur van een omgevingsdienst zijn of haar verantwoordelijkheid en gezag in de eigen regio blijvend moet kunnen waarmaken. ; Samenwerking vraagt daarom om heel secure afspraken.

Bij dit alles is een goed evenwicht tussen onafhankelijkheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid uiteraard belangrijk. Dit maakt de taakuitvoering, juist in de toekomst, blijvend maatschappelijk relevant. Een transparante rolinvulling van de (samenwerkende) omgevingsdiensten en de daarop volgende besluitvorming door de bestuurders is daarom een voorwaarde.

Organisatorische randvoorwaarden voor samenwerking

Samenwerking is gemakkelijk gezegd, maar gaat niet vanzelf. Ze staat of valt met de juiste bestuurlijke en organisatorische vormgeving en met een professionele interne aansturing. Daarom besteden we er in dit visiedocument uitdrukkelijk aandacht aan:

- Samenwerking tussen de vijf omgevingsdiensten kan op diverse manieren vorm krijgen (inhuur, poolen, overdracht van taakuitvoering, etc). Deze verschillende ‘modaliteiten’ hebben serieuze bestuurlijke en organisatorische consequenties, stellen dus hoge eisen aan de vormgeving en vragen om nadere doordenking (zie par. 4 hierna).
- Effectieve samenwerking vraagt ook om strakke aansturing, een duidelijke overleg- en besluitvormingsstructuur, met heldere spelregels (zie par. 6 hierna).

Samenwerking als leerproces: focus

We kiezen er bovendien voor om de samenwerking te organiseren als een leer- en ontwikkelproces. Het verkennen en daadwerkelijk uitproberen van diverse vormen van samenwerking kost tijd, vereist focus en aandacht. Daarom richten we de samenwerking op een beperkt aantal onderwerpen (5 inhoudelijke, 3 rond bedrijfsvoering) en werken we per onderwerp projectmatig. Dat biedt ook flexibiliteit: als zich gaandeweg nieuwe onderwerpen of vragen van deelnemers aandienen, moet er ruimte zijn om samenwerking hierop te onderzoeken. We bouwen evaluatiemomenten in en zullen de bestuurders daarbij betrekken (zie par. 5).

Focus betekent ook dat we sommige zaken *niet* doen:

- Geen veranderingen in wettelijke basistaken / geen ‘overdracht’ van taken naar een andere dienst. Iedere omgevingsdienst moet in beginsel voldoende robuust en in staat zijn om de ‘basistaken’ zelfstandig te kunnen uitoefenen. Wel kunnen er onderdelen zijn die zo sporadisch voorkomen, dat samenwerking in dat geval ook een optie moet zijn (zie ook par. 3).
- Geen ‘duizend bloemen laten bloeien’. De samenwerking moet meerwaarde hebben voor alle vijf de diensten en in staat zijn om alle deelnemers te bedienen. Zo houden we focus in onze samenwerking. Dit sluit overigens samenwerkingen tussen twee, drie of vier omgevingsdiensten niet uit; de diensten zullen elkaar daarover ook goed informeren.

- Geen dingen dubbel doen. Als een onderwerp al op landelijk niveau wordt opgepakt, sluiten we dáár bij aan. We onderzoeken dan of één van de omgevingsdiensten betrokken kan zijn namens de vijf en hoe de samenwerking in Zuid-Holland vervolgens meerwaarde kan bieden.

Samenwerking: juist nu

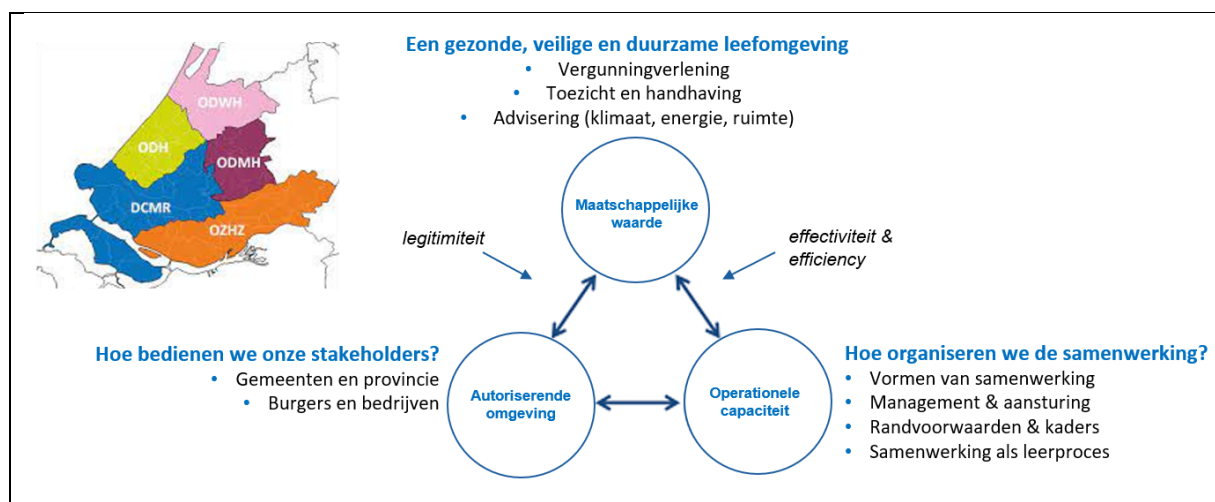
In toenemende mate wordt van omgevingsdiensten een actieve bijdrage verwacht aan de oplossing van maatschappelijke, sociale en ruimtelijke vraagstukken, zoals de energietransitie en de ontwikkeling naar een circulaire economie. We kunnen daarbij niet volstaan met de traditionele VTH-taken, er wordt een stevig beroep gedaan op onze kennis en advies. Vraagstukken beperken zich niet tot afgebakende beleidsdomeinen (geluid, geur, bodem, etc.) en enkelvoudige doelen. Ze worden complexer, en dat geldt ook voor het krachtenveld waarin we opereren. Samenwerking is daarom geboden. Juist voor deze nieuwe situaties is denken in termen van maatschappelijke waarde en opgavegericht werken zinvol. Dat betekent dat de omgevingsdiensten voortdurend en tegelijkertijd moeten werken aan drie zaken:

- de maatschappelijke opgave(n),
- het goed bedienen van onze stakeholders (provincies en gemeenten voorop) en
- de praktische, effectieve organisatie van ons werk.

Het gaat om willen, mogen en kunnen. Dat geldt ook voor onze samenwerking.

Figuur 1 vat de elementen van de visie samen aan de hand van deze maatschappelijke waarde-driehoek.

Figuur 1: Samenvatting doel en aanpak samenwerking OD's ZH a.h.v. maatschappelijke-waarde-driehoek



3. Taakgebieden voor verdere samenwerking

Het is belangrijk tot een beredeneerde keuze en prioritering te komen van onderwerpen waarop samenwerking tussen de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland zinvol is. Dat geldt zowel voor (beleids)inhoudelijke onderwerpen die het primaire proces betreffen, als voor bedrijfsvoeringsaspecten in het secundaire proces.

De thema's die in 2022 in de eerdere fase van samenwerking zijn vastgesteld, gaan op in de nieuwe taakgebieden. Er is een overlap tussen de onderwerpen van onze samenwerking en de onderwerpen die mogelijk op de innovatie-agenda komen te staan. Daarom werken wij samen om tot een separate innovatie-agenda te komen.

3.1 (Beleids)inhoudelijke thema's

De vijf omgevingsdiensten hebben in de voorbije jaren de samenwerking gezocht op de inhoud. Eerste ervaringen met Digi-V zijn opgedaan en ontwikkelen we door. Kennis rond circulaire economie en energie is en wordt verder ontwikkeld. Succesvolle duurzaamheidsdagen zijn georganiseerd en opleidingen zijn ontwikkeld, waarbij we oog hebben voor wat door de ODNL-Academy wordt aangeboden. Mede dankzij 'de Betere Wereldbaan' slagen de diensten erin om medewerkers te werven die uitvoering geven aan de energiebesparingsplicht. Er is een BOA-pool en de BOA's mogen actief zijn door heel Zuid-Holland omdat er een convenant is getekend. Ook is een stuur-en weegsystematiek vastgesteld.

Nadere criteria voor samenwerking

Op grond van gesprekken met bestuurders, interne discussie en ervaringen elders formuleren we vijf criteria om te bepalen of samenwerking in de rede ligt.

Inhoudelijke samenwerking tussen de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland kan plaatsvinden als:

- a. het transitithema's betreft
- b. milieu-onderwerpen gebiedsoverstijgend zijn (voorbeeld: ketenaanpak, ondermijning, ZZS/PFAS, lucht)
- c. branchespecifieke kennis prevaleert boven nabijheid (voorbeeld: glastuinbouw)
- d. de samenwerking een dienst robuust maakt (voorbeeld: kwaliteitscriteria, innovatieagenda)
- e. uit te voeren activiteiten niet fysiek gebonden zijn (voorbeeld: administratief toezicht, drones).

Als we deze criteria toepassen op onze inhoudelijke aandachtsvelden en rekening houden met de relevante verschillen tussen de vijf omgevingsdiensten en hun werkgebied (o.a. bedrijfsstructuur), komen we tot een samenwerkingsagenda en een prioritering voor de komende jaren.

		Transities		Gebieds-overstijgend		Branche-specifieke kennis	Robuust Kwaliteits Criteria	Niet fysiek gebonden			Bedrijfsvoering		
		Circulaire economie	Energie-transitie	Ketenaanpak / ondermijning	Lucht/ZZS/ PFAS	b.v. Glastuinbouw	Externe Veiligheid	Adm. toezicht	Regionale risico-analyse	Drones	Datalab	Informatie-beveiligings-functies	Betere Wereldbaan
Is OD voor toekomstige opgave toegerust?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												
Ziet OD meerwaarde samenwerking?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												
Zo ja, voorkeur schaalniveau?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												

Toelichting:

- De vijf criteria voor inhoudelijke onderwerpen staan in de bovenste rij met toegevoegd “Bedrijfsvoering”.
- In de tweede rij zijn onderwerpen opgenomen die vaak genoemd zijn als relevant voor samenwerking (door bestuurders, managers en medewerkers, collega-omgevingsdiensten), maar het is geen definitieve of uitputtende lijst.
- Daaronder volgen drie vragen, bedoeld om verschillen tussen de OD’s per onderwerp goed in beeld te krijgen (capaciteit/expertise en visie OD op meerwaarde samenwerking en gewenst niveau).
- Bij een gevuld schema resulteren onderaan de thema’s die zich in elk geval en met prioriteit voor samenwerking tussen de diensten in Zuid-Holland lenen.
- Voor de goede orde: er zijn onderwerpen die zich op het grensvlak van inhoud en bedrijfsvoering bevinden, zoals Datalab.

Op basis hiervan ontwikkelen we in het najaar van 2024 de samenwerkingsagenda.

3.2 Bedrijfsvoering

De voorbije jaren hebben de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten samenwerking gezocht op een aantal bedrijfsvoeringsthema's. Een mooi voorbeeld hiervan is De Betere Wereldbaan, waarin de vijf omgevingsdiensten al een aantal jaar samenwerken op het gebied van arbeidsmarkt(benadering). Ook zijn we gestart met de pilot Zuid-Hollandse Datalab wat bijdraagt aan informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkelingen en kennisdeling.

De meerwaarde van de samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering wordt ingegeven door een aantal ontwikkelingen die de vijf omgevingsdiensten raken:

- Bezuinigingen, incidenteel geld, weinig vet op de botten;
- Vergrijzing, moeite bij het verkrijgen van personeel en verlies van kennis;
- Kwetsbaarheid op ondersteunende (niche) functies.

Dit vraagt om een verdere versterking van de samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering. De diensten willen deze handschoen oppakken en hebben de onderlinge samenwerking/afstemming sinds het begin van 2024 geïntensiveerd.

Nadere criteria voor samenwerking

We werken samen op onderwerpen/ projecten die bijdragen aan het verminderen van de kwetsbaarheid (o.a. niche functies) en die helpen aan het versterken van de bedrijfsvoering en hiermee voordelen opleveren voor alle vijf de omgevingsdiensten.

Los hiervan kunnen er ook onderwerpen/ projecten zijn die bilateraal tussen twee of meer omgevingsdiensten worden opgepakt. Zo werken ODWH en ODMH samen op het terrein van inkoop. Ook zijn er tal van voorbeelden waarbij *best practices* onderling worden gedeeld om elkaar verder te helpen waar nodig; deze vorm van ad hoc samenwerking is echter geen onderdeel van de geformuleerde bestuursopdracht.

Samenwerkingsagenda voor de komende periode

De samenwerking richting de toekomst (stip op horizon) op het gebied van bedrijfsvoering wordt gericht op de *shared service*-gedachte. Voorgesteld wordt om in deze gedachtelijn nu de focus te leggen op de volgende drie onderwerpen / samenwerkingsprojecten:

1. Borgen en uitbouwen van De Betere Wereldbaan
2. Structureel vormgeven van het Zuid-Hollandse Datalab
3. Gezamenlijk inrichten van de Informatiebeveiligingsfuncties (FG/PO/CISO/TISO)

Vanuit dezelfde gedachtelijn zien we door de oogbaren ook mogelijkheden op b.v. het terrein van inkoop. De komende periode zullen de mogelijkheden, mede op basis van ervaringen die worden opgedaan met bovengenoemde samenwerkingsprojecten, verder verkennen en uitwerken.

We bouwen flexibiliteit in om in te spelen op de actualiteit. Onderwerpen die zich voordoen en voldoen aan de eerder genoemde criteria, zullen we dan in gezamenlijkheid oppakken.

Verder vervolg

Ervaringen met het vormgeven van de governance / samenwerkingsafspraken rondom de bovengenoemde drie samenwerkingsprojecten kunnen een blauwdruk vormen voor toekomstige samenwerkingsprojecten. Dat kunnen projecten zijn op gebied van effectiviteit, efficiency, robuustheid, specialisatie, nieuwe ontwikkelingen / innovatie op het terrein van bedrijfsvoering.

4. Samenwerkingsmodaliteiten: vorm geven aan de samenwerking

Samenwerkingsmodaliteiten

Als de omgevingsdiensten door samenwerking de verschillen in kennis en expertise van de diensten, schaalvoordelen en taakspecialisatie willen benutten, kan dat op verschillende manieren vorm krijgen. Voor zowel VTH- en adviestaken als bedrijfsvoeringsonderwerpen zien wij in elk geval de volgende modaliteiten (niet uitputtend):

- *Inhuur van capaciteit* (kennis en kunde): een omgevingsdienst huurt als ware capaciteit in bij een collega-dienst (first supplier-afspraken)
- *Pooling van capaciteit*: de vijf omgevingsdiensten werken met een ‘pool’ (samengesteld uit medewerkers van de verschillende diensten), onder coördinatie van één van de diensten
- *Overdracht van taakuitvoering*: een omgevingsdienst laat een taak of activiteit uitvoeren door een collega-dienst, maar blijft zelf verantwoordelijk (geen overdracht mandaat/ondertekening), inclusief opslag van gegevens in het eigen systeem.

Er is één vorm die we uitdrukkelijk uitsluiten: de overdracht van een gehele taak aan een collega-dienst, inclusief mandaat en eindverantwoordelijkheid. Bij ‘taak’ doelen we hier op wettelijke taken die een omgevingsdienst in opdracht van een gemeente uitvoert. Het uitgangspunt is dat de directeur van een omgevingsdienst altijd verantwoordelijk is en blijft voor de taken die de dienst in opdracht van gemeenten in het eigen gebied uitvoert en het mandaat behoudt. Hij of zij ondertekent de beschikkingen.

Het is belangrijk de komende jaren ervaring op te doen met deze verschillende ‘modaliteiten’ bij inhoudelijke en bedrijfsvoeringsonderwerpen die als prioritair worden aangewezen. Vervolgens kunnen lessen worden getrokken, met een vertaling naar condities waaronder deze samenwerkingsvormen optimaal kunnen worden ingezet. In de bijlage zijn alvast drie casus beschreven uit het domein van samenwerking op de inhoud en één op het gebied van bedrijfsvoering.

Eisen en randvoorwaarden

Deze verschillende samenwerkingsmodaliteiten stellen hoge eisen, ook bestuurlijk:

- Bestuurders - in hun rol van opdrachtgever en bevoegd gezag (mandaatgever) - moeten erop kunnen vertrouwen dat de taak inhoudelijk goed wordt uitgevoerd (effectief, met kennis en kunde), maar ook dat dat tijdig gebeurt (binnen wettelijke termijnen), dat er (dus) voldoende capaciteit beschikbaar is (ook in geval van een incident of crisis), dat bestuurders goed worden geïnformeerd (situatie, uitgevoerde acties, effect) en dat het volstrekt duidelijk is wie (welke OD-directeur) er aanspreekbaar is.
- Een directeur van de omgevingsdienst moet zijn of haar verantwoordelijkheid kunnen waarmaken (positie omgevingsdienst in de regio).

Er zijn dus afspraken nodig over capaciteit, kwaliteit, communicatie en informatievoorziening (feed forward en feedback), aanspreekbaarheid en escalatie. Deze afspraken worden hier niet in algemene zin geformuleerd, maar zullen per concreet samenwerkingsonderwerp en -project worden gemaakt, toegespitst op de specifieke situatie. Dat geldt ook voor de financiën (onderlinge verrekening), waarbij het zaak is de samenwerking administratief eenvoudig te houden.

Directeur eigen omgevingsdienst blijft aanspreekpunt, ook bij samenwerking

Er is één algemene regel die hier al wél wordt geformuleerd: voor alle vormen of modaliteiten van onze samenwerking geldt dat de directeur van de eigen omgevingsdienst het aanspreekpunt blijft voor de gemeenten in zijn of haar gebied waar het de gemeentelijke taken betreft. Of een dienst nu expertise inhuurt bij een collega-dienst, deelneemt aan een capaciteitspool of taken en werkzaamheden laat uitvoeren door een andere dienst: bestuurders kloppen aan bij hun eigen directeur.

Voor provinciale taken die geconcentreerd zijn bij één van de omgevingsdiensten ligt dat anders. In dat geval – de huidige situatie – kunnen bestuurders rechtstreeks contact opnemen met de directeur van de uitvoerende dienst. Maar ook hier kan een gemeente altijd een beroep doen op de directeur van de eigen omgevingsdienst, die vervolgens contact opneemt met de collega van de uitvoerende dienst.

5. Samenwerking als ontwikkel- en leerproces

Samenwerking gaat niet vanzelf en gaat ook niet vanzelf goed. Daarom willen we de versterking van onze onderlinge samenwerking de komende jaren heel bewust organiseren als een ontwikkel- en leerproces. In de afgelopen tien jaar hebben we al veel ervaring met samenwerking opgedaan en ook resultaten geboekt. Maar we zien ook dat het soms anders loopt, vooral bij meer strategische en toekomstgerichte onderwerpen; daar willen we van leren.

Zeker in situaties waarin organisaties zijn ingebed in netwerken van intensieve relaties rond ingewikkelde vraagstukken, vraagt samenwerking actie op verschillende fronten of dimensies. Dat geldt nog meer als de samenwerking een structureel karakter moet krijgen; en dat is onze ambitie ('borging van voortdurende aandacht voor de samenwerking'). In het ontwikkelproces besteden we daarom gericht aandacht aan deze vier aspecten. We investeren in:

1. een *cultuur* van samenwerken (samenwerking moet vanzelfsprekend worden; dat vraagt een andere mindset);
2. *relaties* (de diensten moeten elkaar nog beter leren kennen en vertrouwen, op alle niveaus);
3. *procedures* (structuur van overleg, aansturing en besluitvorming); en
4. *inhoud* (kennis van zaken, eenduidige en inspirerende doelstelling).

We bouwen duidelijke momenten van reflectie en evaluatie in, zowel in concrete projecten als voor de samenwerking als geheel. We zijn daarbij selectief en zullen prioriteren, om aandacht en schaarse tijd te focussen (max. 5 samenwerkingsprojecten op inhoud, max. 3 voor bedrijfsvoering).

Faciliterende rol provincie

Op dit moment vervult de provincie een faciliterende, coördinerende rol om op bestuurlijk en ambtelijk niveau zorg te dragen voor een gedeelde ambitie voor dit traject van doorontwikkeling en samenwerking. Deze rol

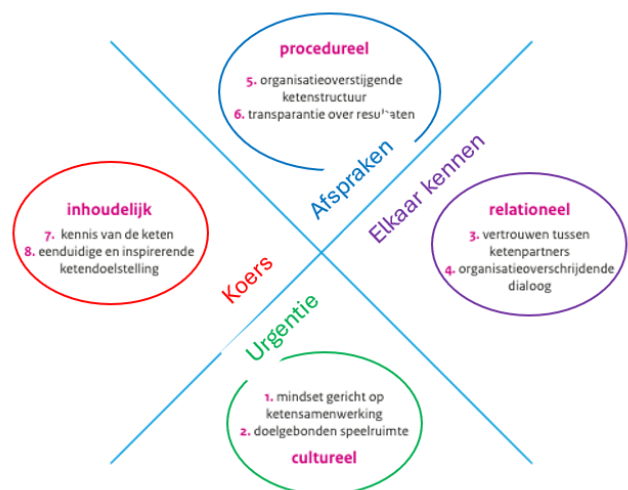


Fig.x: Dimensies van samenwerking (ICTU, 2018 Ketens de baas; bew. JK)

wil de provincie de komende jaren continueren, en zo gezamenlijk met de omgevingsdiensten en gemeentelijke partners blijven optrekken.

6. Management en aansturing van de samenwerking

De ervaringen van de afgelopen jaren (eerste fase doorontwikkeling) en de nieuwe ambitie voor de nabije toekomst maken duidelijk: we zijn toe aan een verdere professionalisering van de aansturing en het management van onze samenwerking. We betrekken daarbij ook de verbeterpunten uit de eerdere samenwerkingsprojecten.

Uitgangspunten

1. De samenwerking is van ons allemaal, we betrekken de hele organisatie: directeuren, managers en medewerkers; lijn en staf. En extern ook deelnemers/besturen. De directeuren van de diensten vormen samen de ‘directie van de samenwerking’.
-
2. We prioriteren maximaal 5 onderwerpen op inhoud en 3 onderwerpen op bedrijfsvoering. (Overigens wachten we niet tot alle prioriteiten zijn benoemd; zodra een onderwerp is aangewezen als prioritair, starten we de samenwerking.)
3. Er is een duidelijke en voor ieder bekende overleg- en besluitvormingsstructuur met professionele ondersteuning en verslaglegging.
4. Samenwerking rond prioritaire onderwerpen gebeurt altijd projectmatig, met duidelijke opdrachtbeschrijving en beschrijving van resultaten en randvoorwaarden (SMART). Ieder samenwerkingsproject wordt vanuit één omgevingsdienst getrokken, krijgt een projectleider en kent een heldere rolverdeling.
5. We zorgen voor goede communicatie, informatie en rapportage ten behoeve van voortgangsbewaking, verantwoording en evaluatie.
6. Borging impact: we beoordelen uitdrukkelijk of de projectmatige samenwerking kan worden omgezet in een structurele samenwerking resp. hoe de producten blijvend worden benut.
7. De prioritaire projecten, verantwoordelijke dienst/directeur, doelen, te bereiken resultaten en budget worden vastgelegd in de jaarlijkse uitvoeringsagenda.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda en (vooral) in een kaderdocument voor de samenwerkingsdocument (beschrijving procedures, overleggen, opdrachtgever/opdrachtnemerschap, leerdoelen, verslaglegging, etc.).

In dit kaderdocument kunnen ook afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld risico-beheersing, financiering van de projecten en inzet, (ambtelijke) ondersteuning en algemene coördinatie van de samenwerking.

7. Bestuurlijke begeleidingscommissie

Voor de doorontwikkeling van het VTH-stelsel in Zuid-Holland en de samenwerking tussen de vijf omgevingsdiensten is in 2021 een bestuurlijk begeleidingscommissie ingesteld. Daarin hebben vertegenwoordigers van de dagelijks besturen van de vijf diensten zitting.

Deze begeleidingscommissie fungeert als een voorportaal voor besluitvorming door de dagelijks besturen (DB's) van de vijf omgevingsdiensten. Die voorportaalfunctie vertaalt zich in regelmatig

overleg met de directeurs van de omgevingsdiensten over opdracht en doel, visie en strategie, de jaarlijkse uitvoeringsagenda, voortgang en verantwoording.

Het visie- en strategiedocument wordt met de begeleidingscommissie besproken en daarna ter vaststelling voorgelegd aan de DB's.

De uitvoeringsagenda wordt jaarlijks geactualiseerd. Tweemaal per jaar rapporteren de omgevingsdiensten aan de bestuurlijke begeleidingscommissie over de voortgang, waarna de rapportages en uitvoeringsagenda kunnen worden doorgeleid naar de DB's.

Naast 'voorportaal' voor besluitvorming vervult de begeleidingscommissie ook de functie van klankbordgroep, die reflecteert op de inhoud, bestuurlijke en soms ook praktische randvoorwaarden en opgedane ervaringen met de samenwerking tussen de vijf diensten.

Bijlage 1: Overzicht samenwerkingsthema's fase 1

Aanleiding

De dagelijks besturen van de vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland willen de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving versterken. In november 2021 hebben zij de directeurs van de omgevingsdiensten de opdracht gegeven om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen voor twee hoofdthema's: de opbouw van kennis en deskundigheid, arbeidsmarktcommunicatie en werving; en het versterken van de digitale informatievoorziening in de keten. De directeurs hebben de bestuurlijke opdracht in overleg met de bestuurlijke klankbordgroep vertaald naar concrete plannen van aanpak voor zes onderwerpen (die in juli 2022 met de bestuurlijke begeleidingsgroep zijn besproken). Daarbij is ook rekening gehouden met de thema's en acties van het IBP op landelijk niveau.

Thema's

De zes thema's van samenwerking en daarbij horende activiteiten en producten:

1. Arbeidsmarktpositie
Het traject 'De Betere Wereldbaan' en traineeship
2. Informatievoorziening en digitalisering
Samenwerking onderzoeken op bedrijfsvoeringsonderwerpen, ontwikkeling van een datalab om inzicht te geven in (milieu)vraagstukken en te werken aan voorspellende analyses en monitoring, inrichten Inspectieview milieu voor de afvalbranche
3. Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV)
Implementatie van een Altijd Actuele Digitale Vergunningen systeem
4. Kennis en kennisinfra circulair en energie
Efficiënt gebruik en ontwikkeling van kennis op circulair en energie. SPUK energiebesparing, opleiding
5. Kennis en kennisinfra milieucriminaliteit
Versterkte samenwerking in de strafrechtelijke handhaving, opzetten BOA-pool en afwegingskader bestuurs- en strafrechtelijke interventies
6. Toekomstverkenning VTH (overige kansrijke onderwerpen)
Duurzaamheidsetalage

Bijlage 2: Matrix mogelijke samenwerking OD's ZH, per onderwerp

Het is belangrijk tot een beredeneerde keuze en prioritering te komen van onderwerpen waarop samenwerking tussen de vijf OD's in ZH zinvol is. Dat geldt zowel voor (1) (beleids)inhoudelijke onderwerp die het primaire proces betreffen, als voor (2) bedrijfsvoeringsonderwerpen in het secundaire proces (PIOFA).

Criteria/overwegingen voor onderwerpen zijn:

Inhoudelijke samenwerking wordt onderzocht in het geval dat:

- a. het transitiethema's betreft (voorbeeld: circulaire economie, energietransitie);
- b. milieu-onderwerpen gebiedsoverstijgend zijn (voorbeeld: ketenaanpak, ondermijning, ZZS/PFAS ;
- c. branchespecifieke kennis prevaleert boven nabijheid (voorbeeld: glastuinbouw);
- d. de samenwerking een dienst robuust maakt (voorbeeld: kwaliteitscriteria, innovatieagenda);
- e. uit te voeren activiteiten niet fysiek gebonden zijn (voorbeeld: administratief toezicht, drones).

Samenwerking op bedrijfsvoering wordt onderzocht met als doel:

verminderen kwetsbaarheid en versterken bedrijfsvoering. Te denken valt aan situaties waarin:

- a. er sprake is van een (tijdelijke) personeelsbehoefte bij 1 of meerdere diensten, waarbij het uitgangspunt geldt dat de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten elkaars preferred supplier zijn; en/of
- b. het generieke PIOFA-functies betreft waar gedeelde functies mogelijk zijn (bijv. teamleider inkoop voor twee diensten) of de taak gebiedsonafhankelijk is (bijv. HR, arbeidsjurist, inkoop); en/of
- c. in-company voor 5: altijd capaciteit bundelen voor vorming en scholing, behalen gezamenlijk kennisniveau/opleidingen en binnen eigen diensten regelen: in company voor 5; en/of
- d. 1 voor 5 staf-overhead uitzoekdingen zoals nieuwe EU-richtlijnen, wetgeving, kabinetsplannen, GS-plannen.

Indien nabijheid bij een onderwerp doorslaggevend is kan dit een overweging zijn om juist af te zien van samenwerking.

Om de concrete onderwerpen voor samenwerking op het spoor te komen en te wegen gebruiken we onderstaande matrix. Elke dienst stelt zichzelf per onderwerp de volgende drie vragen:

1. Vindt de dienst dat zij voldoende is toegerust om zelfstandig het onderwerp (de opgave) aan te gaan?
2. Ziet de dienst vanuit haar perspectief meerwaarde in samenwerking? Indien nee: als andere diensten die meerwaarde wel zien, is de dienst dan bereid om samenwerking te onderzoeken? Indien wederom nee; licht toe.
3. Indien antwoord bij 2 “ja” is: op welke schaal zou de samenwerking moeten plaatsvinden? Opties:
 - ❖ A. Eigen OD zelf;
 - ❖ B. Twee, drie of vier OD's in ZH;
 - ❖ C. Alle vijf de OD's in ZH;
 - ❖ D. Seveso;
 - ❖ E. Landelijk/ ODNL

Matrix beoordeling inhoudelijke onderwerpen

		Transities		Gebieds-overstijgend		Branche-specifieke kennis	Robuust Kwaliteits Criteria	Niet fysiek gebonden			Bedrijfsvoering		
		Circulaire economie	Energie-transitie	Ketenaanpak / ondermijning	Lucht/ZZS/ PFAS	b.v. Glastuinbouw	Externe Veiligheid	Adm. toezicht	Regionale risico-analyse	Drones	Datalab	Informatie-beveiligings-functies	Betere Wereldbaan
Is OD voor toekomstige opgave toegerust?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												
Ziet OD meerwaarde samenwerking?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												
Zo ja, voorkeur schaalniveau?	DCMR												
	ODH												
	ODMH												
	ODWH												
	OZHZ												

Bijlage 3: Denkmodel vorm van de samenwerking, incl. voorbeelden

Vorm van de samenwerking

Als een onderwerp gekozen is, is de vraag aan de orde *hoe* de samenwerking precies vormgegeven worden. Afhankelijk van het onderwerp kan de samenwerking verschillende vormen en resultaten hebben. Aspecten die hierbij een rol spelen zijn:

- 1) betreft een uniform product of een maatwerkproduct per dienst?
- 2) wordt er capaciteit door 1 dienst gerealiseerd of wordt er collectief capaciteit geleverd in een gezamenlijk team?
- 3) indien het om taakuitvoering gaat: neemt de trekkende dienst de taak echt over of levert deze dienst een advies dat al dan niet opgevolgd kan worden?

Ad 1. Product Uniform of maatwerk

Uniform

Hiermee wordt bedoeld: is het 'eindproduct' van het onderwerp of project voor iedereen hetzelfde. Een trekkende dienst, of een gezamenlijk team levert een product op dat voor alle diensten gelijk is en dat bij alle diensten uniform toegepast moet worden.

Maatwerk

Het product of resultaat van de samenwerking kan ook het karakter van 'maatwerk' hebben. Dus specifieke dienstverlening op verzoek van, of ten behoeve van 1 van de deelnemers.

Ad 2. Bundeling capaciteit

Van, door en bij 1 dienst

Hiermee wordt bedoeld dat 1 dienst het onderwerp volledig trekt en organiseert. De andere diensten houden zich niet bezig met de organisatie van het onderwerp of project, leveren geen capaciteit, maar worden wel aangehaakt.

Collectieve inzet

Hiermee wordt bedoeld: alle diensten die op het onderwerp samenwerken leveren tijd, geld en capaciteit. Het is een 'joint effort', een gezamenlijke team dat aan het onderwerp of project werkt.

Ad 3. Taakuitvoering inhoudelijk

Behandelaar

Hiermee wordt bedoeld dat 1 dienst ten behoeve van de samenwerkingspartner(s) een bepaald product of gewenst resultaat volledig voor zijn rekening neemt onder de vlag van de vragende dienst. Dit heeft vooral betrekking op vakinhoudelijke deskundigheidsgebieden. De vergelijking kan getrokken worden met de 'verdeling' van de uitvoering van de provinciale taken. De betreffende uitvoerende dienst voor een provinciale taak voert de taak in de hele provincie uit. Dit kan ook gelden voor gemeentelijke taken. Het enige verschil is dat het uiteindelijke mandaat (voor ondertekening) formeel altijd bij de vragende dienst blijft, maar de vragende dienst vertrouwt blind op de kwaliteit van het product. Maar de hele zaakbehandeling wordt uitgevoerd door de gespecialiseerde dienst volgens diens werkprocessen en werkwijze.

Inhoudelijke taakuitvoering kan ook betrekking hebben op ondersteunende (bedrijfsvoerings-) functies zoals bijvoorbeeld de functionaris gegevensbescherming, of arbeidsmarktcommunicatie.

Adviseur

Hiermee wordt bedoeld dat een dienst die voor een bepaalde taak (te) weinig inrichtingen / mba's heeft, of als dienst te weinig capaciteit, de hulp inschakelt van een collega-dienst die wel voldoende geoutilleerd is. In deze variant wordt de deskundige dienst, als ware het inhuur, gevraagd om (tijdelijk) bij te springen in de eigen procedures. De regie op de zaak of het dossier blijft bij de vragende dienst.

Voorbeelden

Hieronder worden enkele voorbeelden kort uitgewerkt, waarbij keuzemogelijkheden worden genoemd.

Noot: dit is puur bedoeld voor de gedachtenvorming en is niet afgestemd binnen de eigen diensten.

Voorbeeld 1. Glastuinbouw

Van de 5 omgevingsdiensten hebben voornamelijk Haaglanden, DCMR en Midden-Holland glastuinbouwbedrijven in hun gebied. De andere 2 omgevingsdiensten hebben dat (veel) minder. In welke mate wil / moet iedere omgevingsdienst volledige kennis en kunde van dit vakgebied / branche in huis hebben voor relatief een enkel / beperkt aantal inrichtingen?

Samenwerking op dit deskundigheidsgebied lijkt voor de hand te liggen. Hierbij is mogelijk verdere specialisatie nodig (bijv naar indirecte lozingen, assimilatiebelichting, etc).

1. De 'vragende' dienst vraagt een collega-dienst om inhoudelijk advies als ware het inhuur.
2. De 'vragende' dienst verzoekt de collega-dienst om de gehele inhoudelijke behandeling (van vergunning / melding, toezicht en handhaving) voor zijn rekening te nemen. Dit betekent dat de vragende dienst zelf inhoudelijk geen bemoeienis (meer) heeft of hoeft te hebben met de betreffende inrichtingen / branche.

Voorbeeld 2. Omgevingsveiligheid

Omgevingsveiligheid gaat over de risico's voor mens en milieu bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen. In de kwaliteitscriteria (nog vast te stellen nieuwe 3.0 versie) is het deskundigheidsgebied 20 'Omgevingsveiligheid'. Binnen het werkveld is er onderscheid te maken in omgevingsveiligheid in relatie tot bedrijvigheid en in relatie tot RO.

Onderwerp leent zich voor samenwerking: in de huidige arbeidsmarkt zijn specialisten schaars en met name de omvang van het werkpakket EV in relatie tot bedrijvigheid hangt samen met karakteristieken van het werkgebied (industrie). Dit is ook onderkend in de kwaliteitscriteria 3.0, want voor delen van de taak wordt aanbevolen om dit in (boven)regionaal verband te doen (of door een extern bureau uit te laten voeren).

De directeuren kunnen een opdracht geven aan een projectgroep om samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken en een voorstel te doen. Een thematische aanpak lijkt hierbij zinvol. Bijv ook samenwerking opzoeken rond thema waterstof of buurtbatterij. Of samenwerking in het kader van de Omgevingswet, bijv rond omgevingsplan, uitwisselen of samen opbouwen van regels/regelbibliotheek.

Voorbeelden van mogelijke samenwerkingen (niet uitputtend):

- 1) **Capaciteit inhuren bij andere OD.** Deze medewerker gaat ‘onder de vlag van’ de andere dienst werken. *Adviezen / besluiten worden collegiaal getoetst, ondertekend en gearchiveerd bij eigen dienst.*
- 2) **Pool EV medewerkers ontwikkelen** bestaande uit medewerkers van verschillende diensten onder coördinatie van een dienst. *Coördinerende rol verder in te vullen. De medewerkers mogen in elkaars werkgebied werken. Adviezen / besluiten worden collegiaal getoetst door de pool en/of door de eigen dienst, ondertekend door eigen dienst en gearchiveerd bij eigen dienst.*
- 3) **Volledige taak- en zaakbehandeling beleggen bij 1 dienst**, inclusief overheveling van mensen naar één dienst. *Adviezen / besluiten worden ondertekend en gearchiveerd bij één dienst. BG en OD van het betreffende werkgebied worden geïnformeerd. → deze samenwerkingsvorm is niet aan de orde. Zoals hierboven is opgemerkt zal er in de samenwerking géén overdracht van mandaat plaatsvinden.*

Voorbeeld 3. ZZS

DCMR is bezig met de voorbereidingen voor een programma ZZS / PFAS.

Het programma levert producten, tools en aanpakken op tav kennis, data, vergunningen, advies, toezicht en handhaving, PFAS, blusschuim en afval. Daarnaast wordt een onderdeel “meten” voorbereid. Dit vraagt een behoorlijke investering, die makkelijker gedragen kan worden met anderen.

In termen van samenwerking kan gedacht worden aan de volgende scenario's:

- 1) DCMR draait zelfstandig het programma en stelt de kennis en producten om niet beschikbaar aan de andere 4 diensten;
- 2) DCMR levert de programma-organisatie, maar de producten worden op maat toegesneden voor elk van de andere 4 diensten, inclusief ondersteuning bij de implementatie; voor deze producten worden de diensten opdrachtgever.

Voorbeeld 4: Informatiebeveiliging en privacy

O.g.v. advies BMC is gekozen voor scenario 3B als meest kansrijk: richt een centraal team Informatiebeveiliging en privacy in van minimaal 10 fte. De hoofden BV committeren zich aan een concrete stip op de horizon: de 5 OD's willen een centraal team neerzetten; dan moet aan enkele voorwaarden worden voldaan (uit te werken), zoals HR, de wijze van financieren en de dienst die als “host” zal gaan fungeren. Besluit: DCMR zal gaan fungeren als de centrale “host” voor het in te richten team Informatiebeveiliging en privacy, en zal werving starten voor 1 FG, 2 PO (+ 1 inhuur), 1 CISO (+ 1 CISO ODH + 1 CISO DCMR), TISO: eerst uitzoeken hoe de lokale situaties zijn, voordat we hier een besluit tot werving over gaan nemen.

Bijlage 4: Samenwerking als ontwikkel- en leerproces

De vijf omgevingsdiensten in Zuid-Holland willen de versterking van hun onderlinge samenwerking de komende jaren bewust organiseren als een ontwikkel- en leerproces. In de afgelopen tien jaar hebben we al veel ervaring met samenwerking opgedaan en ook resultaten geboekt; daarvan hebben we geleerd. We gaan dat heel gericht doen.

Ontwikkelen op vier fronten

Er is een enorme literatuur over samenwerking tussen organisaties, ook in het publieke domein, en over de voorwaarden voor succes. Zeker in situaties waarin organisaties zijn ingebed in netwerken van intensieve (afhankelijkheids)relaties rond ingewikkelde vraagstukken, vraagt samenwerking aandacht en actie op verschillende fronten of dimensies. Dat geldt nog meer als de samenwerking een structureel karakter moet krijgen; en dat is zowel onze eigen ambitie als de wens van onze bestuurders ('borging van voortdurende aandacht voor de samenwerking').

In het ontwikkel- en leerproces zullen we gericht aan deze dimensies werken:

- **Cultuur:** samenwerking moet vanzelfsprekend worden, dat vraagt een andere mindset, die niet van de ene op andere dag is gerealiseerd; eventuele weerstand moeten serieus worden genomen en worden begrepen, maar wel worden doorbroken; ondanks soms grote verschillen zijn diensten gelijkwaardig
- **Relaties:** het is belangrijk dat de omgevingsdiensten elkaar beter kennen en elkaar leren vertrouwen, op alle niveaus; dat moet worden georganiseerd en kost tijd
- **Procedures:** samenwerking vraagt een goede structuur van overleg, aansturing en besluitvorming en duidelijke afspraken over opdrachten en resultaten
- **Inhoud:** samenwerking vereist kennis van zaken en een eenduidige, inspirerende doelstelling (voor het geheel én op projectniveau; koers).

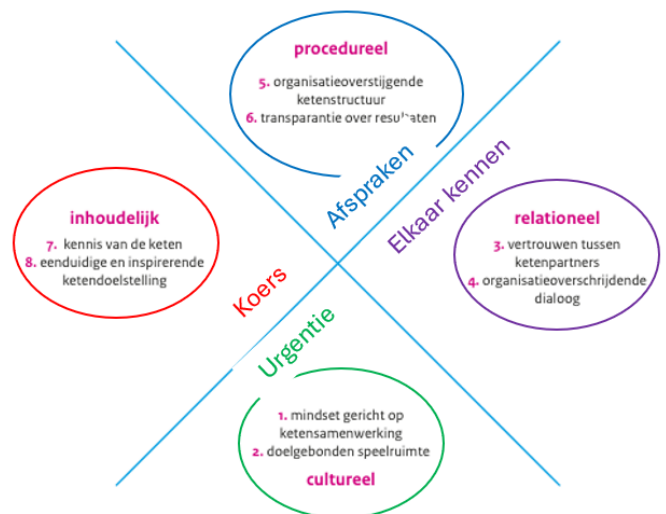


Fig.x: Dimensies van samenwerking (ICTU, 2018 Ketens de baas; bew. JK)

Samenwerking vraagt inzet van alle betrokkenen: management en medewerkers, maar ook van bestuurders (AB en DB). De trekkracht vanuit de eigen organisatie, met haar eigen deelnemers, bedrijven, vraagstukken, gemaakte afspraken en loyaliteiten, vormt vaak de grootste hobbel voor effectieve samenwerking.

Uit de ervaringen met recente samenwerkingsprojecten van de vijf OD's blijkt vooral het belang van de relationele en procedureel-organisatorische dimensie (zie kader).

Aanpak

De komende jaren zijn we ons bewust van deze dimensies. Directeuren en afdelingshoofden sturen erop. We zullen duidelijke momenten van reflectie en evaluatie voor inbouwen. We zijn selectief en zullen prioriteren om aandacht en schaarse tijd te focussen (maximaal 5 samenwerkingsprojecten op inhoud/primair proces, maximaal 3 voor bedrijfsvoering).

- **Cultuur:** we gaan geen apart 'cultuurtraject' starten. We geloven in de werking van goed voorbeeldgedrag en duidelijke communicatie over de samenwerking en wat daarin wordt bereikt. Bij nieuwe onderwerpen stellen we altijd eerst de vraag of samenwerking tussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdienst in de rede ligt, met overigens ruimte voor samenwerking in kleiner verband. We spreken managers en medewerkers aan op samenwerking. We waken over een respectvolle omgang en de gelijkwaardigheid tussen de diensten. En we organiseren twee maal per jaar een brede bijeenkomst van een dagdeel waarin we reflecteren op de samenwerking (resultaten, do's and don'ts).
- **Relaties:** we investeren in onze bekendheid met elkaar, zowel op persoonlijk als op organisatieniveau. Dat gebeurt nu al, maar we zullen dat verder faciliteren en stimuleren. Reguliere en projectoverleggen helpen daarbij, maar ook de al genoemde reflectiebijeenkomsten.
- **Procedures:** over aansturing en management van de samenwerking gaat de volgende paragraaf. We gaan werken met verschillende samenwerkingsmodaliteiten (zie vorige paragraaf), willen daarvan al doende leren.
- **Inhoud:** het formuleren van duidelijke/eenduidige doelstellingen die inspireren en verleiden tot actieve samenwerking is een kunst. Het is aan het management om dat op projectniveau te doen. Voor de samenwerking in brede zin ligt hier ook een verantwoordelijkheid voor onze gezamenlijke bestuurders. Wij verwachten van hen een duidelijke en inspirerende visie op wat wij als omgevingsdiensten juist in onze gezamenlijkheid kunnen en moeten bereiken.

Als we als Zuid-Hollandse omgevingsdiensten samenwerken, dan:

- doen we dat op basis van vertrouwen
- doen we het ook echt samen
- spreken we elkaar aan op wat goed en fout gaat
- voelen ons niet te goed of te min
- zijn we bereid om in het belang van het maatschappelijk belang en onze bedrijfsvoering compromissen te sluiten
- zijn we bereid om 'te brengen, ook als er weinig te halen' is
- hebben we spelregels waar alle diensten zich aan houden.

Instrumenten voor leren en reflectie

- Projectopdrachten en -plannen bevatten expliciete leervragen over samenwerking
- In voortgangs- en eindrapportages over projecten vragen we expliciet aandacht voor deze leervragen
- Minimaal tweemaal per jaar organiseren we een reflectiebijeenkomst (dagdeel) over de samenwerking omgevingsdiensten Zuid-Holland, met directeuren, managers, adviseurs; evt onder begeleiding; goed voorbereid, met inbreng door afdelingshoofden en adviseurs
- We stellen tweemaal per jaar een voortgangs/evaluatie rapportage over alle lopende samenwerkingsprojecten, met aandacht voor de vier dimensies, resultaten en inzichten, die we delen en bespreken met bestuurders
- Systematiek van visie/strategiedocument en jaarlijkse uitvoeringsagenda: we benutten opgedane inzichten benutten voor de uitvoeringsagenda in jaar X+1
- Instelling van een klankbordgroep, al dan niet uit eigen gelederen (of een mix van in- en extern, zoals een vertegenwoordiger van gemeente, provincie, deskundige)
- Visitatie op de samenwerking, of in toekomstige visitaties aandacht vragen voor de samenwerking
- ...

Lessen uit eerdere samenwerking tussen de vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten

In de eerste fase van de 'doorontwikkeling' is ervaring opgedaan met samenwerking op de thema's arbeidsmarkt, informatievoorziening & digitalisering, Altijd Actuele Digitale Vergunning, kennis- en kennisinfra Circulair & energie en Milieucriminaliteit, de duurzaamheidsetalage; en daarnaast met samenwerking rond administratief toezicht, ZZS, netwerk nieuwe energie en de programmatische aanpak circulaire economie. De trekkersrol en betrokkenheid verschilde per dienst. Op basis van interviews met collega's op uitvoerende niveau zijn succesfactoren en verbeterpunten geïdentificeerd.

Succesfactoren

1. Sterke onderlinge relaties: een goed onderling netwerk en bekendheid tussen collega's bevorderen effectieve samenwerking.
2. Concrete en praktische samenwerkingsactiviteiten: waardering voor specifieke evenementen, workshops en casusgerichte bijeenkomsten die tastbare resultaten opleveren.
3. Erkenning van wederzijdse meerwaarde: het inzien van het nut van samenwerking, erkenning van elkaars rollen, en betrokkenheid van leidinggevendenden bij het vormgeven van de samenwerking.

Verbeterpunten

1. Verbetering van structuur en leiderschap:
 - Verduidelijking van overlegstructuren en rollen
 - Versterking van de trekkersrol met duidelijke verantwoordelijkheden
 - Invoering van een mechanisme voor verantwoording en voortgangsbewaking
2. Versterking van doelgerichtheid en resultaatgerichtheid:
 - Opstellen van duidelijke, meetbare doelstellingen voor projecten
 - Focussen op concrete resultaten naast kennisdeling en samenwerking
 - Waarborgen dat eindproducten daadwerkelijk worden gebruikt en impact hebben
3. Bevordering van commitment en vertrouwen:
 - Verbeteren van onderling vertrouwen tussen diensten
 - Stimuleren van bereidheid tot delen van werkwijzen en informatie
 - Verhogen van commitment aan samenwerking bij alle betrokken diensten

Bijlage 5: Management van de samenwerking (aanzet)

We willen de aansturing en het management van onze samenwerking professionaliseren. Daarbij betrekken we ook de verbeterpunten uit de eerdere samenwerkingsprojecten.

Uitgangspunten

1. De samenwerking is van ons allemaal, we betrekken de hele organisatie: directeuren, managers en medewerkers; lijn en staf. En extern ook deelnemers/besturen.
 - directeuren en managers structureel |
 - medewerkers afhankelijk van het onderwerp en de gekozen prioritaire projecten
2. We prioriteren maximaal 5 onderwerpen op inhoud en 3 onderwerpen op bedrijfsvoering. (Overigens wachten we niet tot alle prioriteiten zijn benoemd; zodra een onderwerp is aangewezen als prioritair, starten we de samenwerking.)
3. Er is een duidelijke en voor ieder bekende overleg- en besluitvormingsstructuur met professionele ondersteuning en verslaglegging.
4. Samenwerking rond prioritaire onderwerpen gebeurt altijd projectmatig, met duidelijke opdrachtbeschrijving en beschrijving van resultaten en randvoorwaarden (SMART).
5. We zorgen voor goede communicatie, informatie en rapportage ten behoeve van voortgangsbewaking, verantwoording en evaluatie.
6. Borging impact: we beoordelen uitdrukkelijk of de projectmatige samenwerking kan worden omgezet in een structurele samenwerking resp. hoe de producten blijvend worden benut.
7. De prioritaire projecten, verantwoordelijke dienst/directeur, doelen, te bereiken resultaten en budget worden vastgelegd in de jaarlijkse uitvoeringsagenda.

Deze uitgangspunten worden nader uitgewerkt in de uitvoeringsagenda en (vooral) in een kaderdocument voor de samenwerkingsdocument. Onderdelen daarvan zijn onder meer:

Taakverdeling/verantwoordelijkheden

PM

Overlegstructuur (intern)

Overleg	Samenstelling	Agenda/functie	Ondersteuning	Frequentie
Directeurenoverleg	Directeuren vijf OD's	Overall management samenwerking; voortgang; relatie bestuurders	secretaris/ beleidsadviseur	Maandelijks (1,5 uur)
Afdelingshoofden-overleg: <ul style="list-style-type: none"> • VTH • Advies • Bedrijfsvoering 	Managers VTH	Samenwerking VTH; aansturing smw-projecten (?)	secretariaat OD.	5 x p jr
	Managers Advies	Samenwerking Advies; aansturing projecten (?)	secretariaat OD.	5 x p jr
	Managers Bedrijfsvoering	Samenwerking BV; aansturing projecten (?)	secretariaat ODWH	6 x p jr (2 uur) en 1x p 2 wk online (0,5u)
Projectteam-overleg	projectleider + medewerkers uit diensten	Alles wat in samenwerkings-project moet worden gedaan	projectsecretaris	per project bepalen
Overleg strategisch adviseurs (?)	Strategisch adviseurs	pm		
Kennisnetwerken (per onderwerp)	Medewerkers	Kennisdeling, elkaar weten te vinden en kunnen raadplegen		pm
Brede bijeenkomst over samenwerking	Directeuren, management, projectleiders,	Reflectie op samenwerking: delen ervaringen, trekken van	secretariaat, strategisch adviseur(s)	2 x p jr (dagdeel)

	betrokken medewerkers	lessen, input voor uitvoeringsagenda		
--	-----------------------	--------------------------------------	--	--

Projectorganisatie en projectmatig werken

- Samenwerking rond prioritaire onderwerpen wordt projectmatig georganiseerd.
- Er is een duidelijke opdrachtgever en een opdrachtnemer
- Eén van de directeuren van de vijf omgevingsdiensten directeur is eindverantwoordelijk voor een samenwerkingsproject en beslist over (benodigde) ambtelijke inzet, budget en kwaliteit van alle deelnemende diensten. Zo organiseren we doorzettingsmacht 'en kan worden 'doorgepakt' als zich tijdens de uitvoering van het project obstakels voordoen.
- Voor ieder samenwerkingsproject wordt een projectleider aangesteld met een heldere opdracht en mandaat.
- Ieder samenwerkingsproject wordt SMART geformuleerd, met een duidelijke en meetbare doelstelling, omschrijving van te behalen resultaten en wijze van rapporteren.
- Voor ieder samenwerkingsproject worden expliciete leerdoelen geformuleerd en reflectiemomenten gepland.
- ...

Professionalisering van de ondersteuning

- Professionele ondersteuning van alle overleggen die de samenwerking betreft: directeurenoverleg, afdelingshoofdenoverleg, projectoverleg.
- Overleggen worden serieus voorbereid (agenda, notities met bespreek- en beslispunten, projectvoorstellen, rapportages), er vindt schriftelijke verslaglegging plaats, verslagen worden gearhiveerd.
- Dit laat overigens de waarde van informele contact en overleg onverlet, maar voor een volgende stap in de samenwerking is deze professionalisering wel nodig.
- PM: concreet:
 - secretaris voor het directeurenoverleg (wie: een van de strategisch adviseurs?)
 - informatievoorziening/archivering
 - ...

Communicatie (in- en extern)

- Communicatie is essentieel voor het creëren van draagvlak bij alle betrokkenen.
- Communicatie intern: PM
- Het is belangrijk dat de communicatie over de Zuid-Hollandse samenwerking in alle vijf de regio's langs dezelfde lijnen loopt, zodat alle betrokkenen (bestuur/deelnemers in OD en directie, management en medewerkers van OD) in gelijk mate geïnformeerd zijn over de samenwerking. Daarom stellen we een communicatieplan op, om de doorontwikkeling 2024 in te bedden.