

Bundel – Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid van 27 september 2023

Agenda bijlagen

1 AGENDA AB OZHZ 27 september 2023 vs02

2 Belegnotitie benoemen voorzitter

3a Belegnotitie versterking VTH

3b Bestuursnotitie toetsing robuustheidscriteria vs02

3c brief AB OD Zuid Holland Zuid betreft robuuste omgevingsdiensten en verzoek toetsing

3d Eindnotitie Robuuste omgevingsdiensten na stuurgroep

3e Procedure toetsing robuustheid def_

Algemeen bestuur Omgevingsdienst ZHZ

AGENDA VERGADERING d.d. 27 september 2023

11.30 tot 12.00 uur

(Kantoor OZHZ, Johan de Wittstraat 140, Dordrecht)

	ONDERWERP	BIJLAGEN
Formeel deel		
1.	Opening en mededelingen	
2.	Aanwijzen voorzitter - Aanwijzen van de heer M. Stolk als voorzitter van OZHZ	- Belegnotitie
3.	Versterking VTH-stelsel - Vaststellen van de resultaten van de toetsing van OZHZ aan de robuustheidscriteria	- Belegnotitie - Bestuursnotitie - Brief van IenW aan de voorzitter d.d. 17 juli 2023 inzake 'Robuuste omgevingsdiensten – verzoek om toetsing' - Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten - Toetsingproces
4.	Rondvraag en sluiting	

Aansluitend vindt om 12.30 het overleg plaats over de ontwikkelingen inzake PFAS. Tussendoor wordt een lunch geserveerd.

Algemeen bestuur OMGEVINGSDIENST Zuid-Holland Zuid

Notitie t.b.v. vergadering d.d. 27 september 2023

Onderwerp:

Aanwijzen voorzitter OZHZ

Gevraagde beslissing:

Aanwijzen van de heer M. Stolk als voorzitter van OZHZ

Toelichting:

Artikel 15 van de gemeenschappelijke regeling bepaalt dat de voorzitter door en uit het algemeen bestuur wordt aangewezen op voordracht van Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde M. Stolk is benoemd als lid van het AB OZHZ en GS voorgedragen om te worden aangewezen als voorzitter van OZHZ.

Hoewel de heer Stolk niet aanwezig kan zijn op 27 september 2023 wordt het AB toch voorgesteld de heer Stolk aan te wijzen als voorzitter van OZHZ. Alsdan kunnen de bestuursvergaderingen vanaf november 2023 door hem worden voorgezeten.

Ambtelijke voorbereiding:

Nvt

Communicatie:

Nvt

Financiële consequenties:

Nvt

Verdere procedure:

Geen.

Genomen besluit:

Bijlage(n):

Geen

Algemeen bestuur OMGEVINGSDIENST Zuid-Holland Zuid

Notitie t.b.v. vergadering d.d. 27 september 2023

Onderwerp:

Versterking VTH-stelsel

Gevraagde beslissing:

Vaststellen van de resultaten van de toetsing van OZHZ aan de robuustheidscriteria

Toelichting:

Voor de opvolging van de aanbevelingen uit de landelijke rapporten van de Commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer is het 'Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel' (IBP) opgesteld. Langs 6 pijlers werken alle betrokken partijen in het IBP aan versterking van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vanuit pijler 1 wordt thans gevraagd de organisatie te toetsen aan de robuustheidscriteria. Zie de bijgevoegde brief van lenW aan de voorzitter en het stuk over de vastgestelde robuustheidscriteria. OZHZ gaf in het AB van 6 juli jl. al een eerste doorkijk op het voldoen aan deze robuustheidscriteria.

Mede met gebruikmaking van de aangeleverde cijfermatige gegevens over de tweejaarlijkse 'Stand van de VTH' geeft OZHZ in bijgaande bestuursnotitie antwoord op de gestelde vragen van het toetsingskader inzake de robuustheid. De eindconclusie wijkt niet noemenswaardig af van de eerste doorkijk die OZHZ al presenteerde in het AB van 6 juli. Voor 1 april 2024 zal OZHZ de gesignaleerde verbeterpunten opnemen in een plan van aanpak dat naar lenW dient te worden gestuurd. OZHZ zal het plan van aanpak afstemmen met de AGO en AGE en agenderen in het DB en AB in het eerste kwartaal van 2024.

Het DB stemde op 14 september 2023 in met de bijgaande resultaten van de toetsing aan de robuustheidscriteria. Aan het stuk is op verzoek van het DB een passage toegevoegd over de inspanningen van OZHZ om zelf personeel op te leiden en te begeleiden. Deze inspanningen komen namelijk niet in de betreffende norm over het opleidingsbudget tot uitdrukking. Het stuk wordt thans ter finale vaststelling aan het AB voorgelegd.

Ambtelijke voorbereiding:

OZHZ lichtte het onderwerp toe in de vergadering van de Adviesgroep Eigenaren (AGE) op 31 augustus 2023. Aan de orde kwam het volgende:

- OZHZ lichtte toe dat, met de aanschaf van een nieuwe tool, (de uitvoering van) het opleidingsplan in het vervolg beter kan worden gekoppeld aan de VTH-kwaliteitseisen en aan de gesprekkencyclus met de medewerkers. In de AGE werd verder de vraag gesteld of de norm van 3% voor het opleidingsbudget überhaupt haalbaar is in de toekomst.
- In de AGE werd de suggestie gedaan om bij #14 over het weerstandsvermogen te verwijzen naar de afspraken in het AB over de dekking van het incidentele tekort in 2023. OZHZ kiest er echter voor om dat niet in het stuk te benoemen. Het weerstandsvermogen voldoet op dit moment immers aan de gestelde norm en het is nog niet duidelijk hoe een en ander zich in 2023 zal ontwikkelen. Daarbij komt dat andere omgevingsdiensten vaak al wel hun tarieven 2023 extra hebben geïndexeerd, zodat ook vanuit dat gegeven een verkeerd beeld zou kunnen ontstaan dan wel geen goede vergelijking kan worden gemaakt met andere omgevingsdiensten.

- Vanuit de vertegenwoordiger van PZH is de suggestie gedaan om het volgende nader toe te lichten: "De omvang van het werkprogramma bestaat voor circa € 17,7 mln. uit de afspraken op basis van de jaarprogramma's met de opdrachtgevers en voor circa € 2,3 mln. uit aanvullende opdrachten (offertetaken)". Aangezien de aanvullende opdrachten jaarlijks terugkomen voor een vergelijkbaar volume en daarmee een "structureel" karakter hebben is dit niet in de notitie verwerkt.
- Verder lichtte OZHZ toe welke aanpassingen in het stuk zijn gedaan vanwege de (na verzending van de AG-stukken) geactualiseerde robuustheidscriteria en bijstellingen in de gegeven scores.

Communicatie:

Nvt

Financiële consequenties:

Nvt

Verdere procedure:

OZHZ stuurt de bestuursnotitie voor 1 oktober aan de staatssecretaris van IenW. De verdere procedure staat beschreven in de bij de vergaderstukken gevoegde notitie over het toetsingsproces.

Genomen besluit:

Bijlage(n):

- Bestuursnotitie
- Brief van IenW aan de voorzitter d.d. 17 juli 2023 inzake 'Robuuste omgevingsdiensten – verzoek om toetsing'
- Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten
- Toetsingproces

Bestuursnotitie

Datum 14 september 2023
Onderwerp Toetsing aan robuustheidscriteria

Deze bestuursnotitie bevat de resultaten van de toetsing van OZHZ aan de nieuwe robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten. Het format voor deze rapportage is overgenomen uit 'Document 20230825' die de bijlage 6 van het document 'Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten 15 juni 2023, eindnotitie' vervangt. Bij de invulling (zie de blauwe teksten) is mede gebruik gemaakt van de informatie van OZHZ uit de Staat van de VTH 2023.

In aanvulling op deze toetsing merkt OZHZ op dat, op initiatief van de provincie Zuid-Holland en samen met de 4 andere Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en hun besturen, al sinds 2021 een ontwikkeltraject loopt gelet op de toekomstige opgaven van de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers. Binnen deze doorontwikkeling pakken wij thema's op die aansluiten bij het IBP VTH en dit programma versterken. Het gaat hierbij om de thema's informatievoorziening en digitalisering zoals de altijd actuele digitale vergunning en het datalab, verbeteren van onze gezamenlijke positie op de arbeidsmarkt door o.a. een betere arbeidsmarktcommunicatie en een gezamenlijk traineeship te ontwikkelen, een betere afstemming tussen straf- en bestuursrecht en uitbouwen van de kennisuitwisseling, waaronder circulair en energie. Dit traject heeft al geleid tot een intensievere samenwerking tussen onze omgevingsdiensten, waarbij op meer dan 100 thema's en onderwerpen wordt samengewerkt en kennis uitgewisseld. Deze doorontwikkeling zien wij als een continu verbeterproces en een sterke impuls voor het IBP.

Conclusie van de onderstaande toetsing is dat OZHZ voldoet aan de robuustheidscriteria, met een aantal aandachtspunten. Op hoofdlijnen ziet het beeld er als volgt uit:

#	Normering	Toetsing OZHZ	Score
1	Randvoorwaarden	OZHZ voldoet aan alle randvoorwaarden.	
2	Innovatieagenda en -budget	Innovatie verloopt via de meerjarige programma's van de Ontwikkelaanpak. Het budget is ± eur. 1 mln en voldoet daarmee aan de norm.	
3/4	Opleidingsplan en -budget	Het opleidingsplan bevat alle verplichte elementen. Het opleidingsbudget voldoet met 1,55% niet aan de gestelde norm.	
5/6	Informatiegestuurd werken en business intelligence	OZHZ werkt grotendeels al informatiegestuurd. Acties om dit verder te versterken en te structureren lopen al. Per 1 januari 2024 is een nieuwe unit Data en ICT operationeel.	

7	VTH-kwaliteitseisen	OZHZ voldoet aan de VTH-kwaliteitseisen.	
8	Congruentie en samenhang werkgebied	OZHZ is in staat bij te dragen aan de maatschappelijke opgaven in Zuid-Holland Zuid. Er is sprake van een sterke (bestuurlijke) congruentie in de regio.	
9	Omvang werkprogramma	De omvang van het werkprogramma is circa € 20 mln. en voldoet daarmee aan de norm.	
10	Eigen werknemers	OZHZ hanteert conform zijn Nota Bedrijfsvoering een flexibele schil van gemiddeld 10%, met onderscheid naar verschillende taakvelden. En voldoet daarmee aan de norm.	
11	Mogelijkheden voor taakuitbreiding	Die mogelijkheden zijn er zeker. OZHZ voert echter geen actief acquisitiebeleid. Het is aan de opdrachtgevers om al dan niet extra taken bij OZHZ te beleggen. Daarover worden dan nadere afspraken gemaakt (businesscase).	
12/13	Afspraken over taakvermindering	Afspraken over taak/budgetvermindering staan in de gemeenschappelijke regeling en in de bijdrageverordening. Er is vooralsnog geen directie relatie met de nieuwe normen voor robuustheid. Daarover kunnen nadere procesafspraken worden gemaakt.	
14	Algemene reserve	Het weerstandsvermogen voldoet aan de norm.	
15/16/ 17	Alsnog realiseren van robuustheid	Niet van toepassing.	

Toetsingskader robuuste omgevingsdiensten

Alle omgevingsdiensten moeten aan de 6 genormeerde kpi's voldoen. Deze normen geven de ondergrens aan. Het staat partijen in het belang van de bescherming van de leefomgeving uiteraard vrij om daarbovenop extra te investeren. Alle criteria en kpi's voor robuustheid dienen in samenhang te worden toegepast. Een omgevingsdienst kan dan volledig robuust zijn, of op een of meer onderdelen versterking behoeven. Een inhoudelijk toetsingskader (ook in samenhang met de visitaties) biedt houvast voor de verdere doorontwikkeling van de omgevingsdiensten en daarmee versterking van het VTH-stelsel. Na de vaststelling of aan de 6 vastgestelde kpi's wordt voldaan, is het aan het regionaal bestuur om te bepalen wat gelet op het voldoen aan randvoorwaarden, criteria en kpi's nodig is om de omgevingsdienst robuust te laten zijn. Dit dient te worden vastgelegd in een door het bestuur vastgesteld plan van aanpak c.q. verbeterplan. Deze manier van toetsen biedt ruimte om ook te kijken naar het stelsel van omgevingsdiensten in het geheel.

Randvoorwaarden

- 1) Wordt aan alle randvoorwaarden voldaan zoals opgenomen in de door het BO IBP VTH vastgestelde notitie? Zo nee, neem in een plan van aanpak op wat daarvoor moet gebeuren.

Invulling van de tabel uit het toetsingskader geeft voor OZHZ het volgende beeld.

	Ja	Nee
Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen.	X	
De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, onafhankelijkheid en gezag het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat.	X	
Voor de minimale omvang telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieugerelateerde taken. Er is een duidelijk onderscheid tussen deze taken en de niet milieugerelateerde plustaken.	X	
Er wordt zelfstandig voldaan aan de minimale normen voor robuustheid.	X	
Zijn er specifieke kennisgebieden of taken die door een andere dienst worden uitgevoerd? Zo ja, specificatie in pva met daarbij de gemaakte afspraken over o.a. verantwoording.		X
Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de robuustheid in de toekomst (meerjarig perspectief, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele middelen).	X	

Innovatie

De omgevingsdienst moet in staat zijn tijdig en adequaat producten en diensten te ontwikkelen met het oog op toekomstige opgaven. Er dient daartoe voldoende aandacht, capaciteit en budget te zijn voor innovatie. Onder innovatie wordt verstaan: een sterk vernieuwd product (bv. wijze van monitoring), dienst (bv. digitaal inzien van vergunningen), proces (bv. vergunningverlening of digitaal opsporen) of manier van werken (bv. toezicht met behulp van drones). Innovatie mag niet ten laste komen van het primaire proces. Op enig moment worden de ontwikkelde innovaties onderdeel van het primair proces. Uit de (meerjarige) innovatiekalender moet blijken hoe innovatie binnen de organisatie is geagendeerd en georganiseerd.

- 2) Is er een (meerjarige) innovatieagenda?
- a. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva opnemen hoe deze innovatieagenda er gaat komen.
 - b. Zo ja, is er vrij besteedbaar budget voor innovatie?
 - i. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe dit vrij besteedbare budget er gaat komen.
 - ii. Zo ja, voldoet dit aan het percentage van minimaal 1% van de begroting? Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva opnemen hoe dat er gaat komen.

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

OZHZ werkt met een meerjarige innovatieagenda met telkens een duur van 4 jaar, de Ontwikkelaanpak (voorheen: Regieplan). Hieraan is een apart budget gekoppeld dat los staat van de budgetten voor de uitvoering van de primaire VTH-taken. OZHZ werkt al enkele jaren met deze programmatische aanpak die

zich richt op ontwikkeling en innovatie. De jaarprogramma's met de projecten van de Ontwikkelaanpak worden elk jaar vastgesteld door het AB.

Ter illustratie: in de periode 2022 - 2025 bevat de Ontwikkelaanpak 4 programmalijnen, die aansluiten op de maatschappelijke opgaven en uitdagingen van de gemeenten en provincie en op (wettelijke) ontwikkelingen op rijks- en provincieniveau. Ook de bevindingen van de commissie Van Aartsen en het hieruit volgende Interbestuurlijke Programma geven richting aan de Ontwikkelaanpak.

De 4 programma's van de Ontwikkelaanpak in de periode 2022 – 2025 zijn:

- Samen meer grip op milieuschade (zie <https://www.ozhz.nl/regio/milieuschade-2023/>).
- Toekomstgerichte gebiedsontwikkeling (zie <https://www.ozhz.nl/regio/gebiedsontwikkeling-2023/>).
- Werken met de Omgevingswet (zie <https://www.ozhz.nl/regio/omgevingswet-2023/>).
- Beter benutten van data (zie <https://www.ozhz.nl/regio/beter-benutten-van-data-2023/>).

De Ontwikkelaanpak 2022 – 2025 kent een meerjarige verdeling van het budget. De verdeling in 2023 van het beschikbare budget over de programma's is als volgt:

Toekomstgerichte gebiedsontwikkeling	€ 310.000	
Samen meer grip op milieuschade	€ 247.000	
Werken met de Omgevingswet	€ 258.000	
Beter benutten van data	€ 258.000	
TOTAAL		€ 1.074.000

Uitgaande van de totale begroting van OZHZ is dit 3,99%. Daarmee voldoet OZHZ aan de norm.

Sturing

De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.

- 3) De omgevingsdienst heeft een opleidingsprogramma met daarin opgenomen het reguliere onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden én de benodigde investeringen in opleiding en training t.b.v. nieuwe kennis, kunde en vaardigheden.

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Het jaarlijkse opleidingsprogramma van OZHZ bevat de in de kpi genoemde elementen.

- 4) Het opleidingsbudget voor het onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden is tenminste 3% van de loonsom. De begroting dekt de benodigde middelen voor de uitvoering van het opleidingsprogramma. De

gehanteerde definities voor de opleidingsuitgaven en het loonkostenbudget zijn conform het A&O fonds gemeenten.

a. Zo ja, wat is het percentage?

b. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze KPI. In plan van aanpak opnemen hoe deze er gaat komen.

Toetsing

OZHZ voldoet niet aan deze kpi.

Toelichting

Uitgaande van de definitie A&O ("som van alle looncomponenten in jaar t van alle personen die tot de gemeentelijke bezetting behoren. De looncomponenten bestaan uit salaris, toeslagen, uitkeringen, vergoedingen, wettelijke en niet wettelijke sociale lasten en werkgeversbijdrage in de pensioenpremie") bedraagt het percentage opleidingen bij OZHZ thans 1,55%. Hierin is niet meegenomen een bedrag van € 49.000 dat in 2023 incidenteel is toegevoegd aan het opleidingsbudget.

Overigens merkt het bestuur van OZHZ op dat de gehanteerde norm geen rekening houdt met de inspanningen die een omgevingsdienst doet om zelf medewerkers op te leiden en in te werken (mentorschap en training on the job). Zeker OZHZ is daar erg actief in vanwege de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Zo leidt OZHZ zelf milieu-inspecteurs op en medewerkers bouw. Dit wordt vanuit incidentele middelen gefinancierd. De norm gaat echter uit van structurele financiering en er is streng gedefinieerd wat daarin wel en niet kan worden meegenomen. In het genoemde percentage van 1,55% komt dit kwalitatieve aspect echter niet tot uitdrukking.

De omgevingsdienst beschikt over een business-intelligence (BI) strategie. Die beschrijft o.a. hoe de organisatie gegevens verzamelt, analyseert en benut om beslissingen te nemen en welke ambities men heeft met het beoogde resultaat en hoe dat te realiseren. Het advies is dat de omgevingsdienst drie fte in dienst heeft die werkzaam zijn op het gebied van BI.

5) Wordt er informatiegestuurd gewerkt en kan de dienst relatie leggen tussen werk, mensen en geld?

a. Zo ja, waar blijkt dat uit?

b. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe dit er gaat komen.

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

OZHZ werkt informatiegestuurd en kan de relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Jaarlijks wordt op basis van de afspraken in de jaarplannen met de opdrachtgevers berekend wat de benodigde vaste en flexibele formatie voor dat jaar moet zijn, uitgedrukt in aantallen functies, niveau van de functies etc. Op basis van dat geactualiseerde formatieplan, afgezet tegen de werkelijke bezetting, wordt besloten tot werving respectievelijk inhuur om het afgesproken takenpakket te kunnen uitvoeren. De jaarplannen van de opdrachtgevers zijn gebaseerd op het regionale risicomodel voor de uitvoering van de VTH-taken, waaronder het VT-RUN, het RUN voor groene taken en het RUN voor bodemtaken alsmede bijvoorbeeld de regionale energie-agenda. OZHZ vindt verdere versterking en structurering van het informatiegestuurd werken echter wenselijk. Acties daartoe lopen al,

waaronder het centraliseren van het informatiegestuurd werken in een nieuwe unit Data en ICT die per 1 januari 2024 operationeel zal zijn. Zie verder bij vraag 6.

- 6) Voldoet de capaciteit voor business-intelligence en het opleidingsbudget aan de gestelde norm van 3%?
- a. Zo ja, wat is het percentage?
 - b. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe deze er gaat komen.

Toetsing

OZHZ voldoet nog niet helemaal aan deze kpi.

Toelichting

De toetsing aan de kpi over het opleidingsbudget is hierboven bij vraag 5 al beantwoord.

Zoals opgemerkt werkt OZHZ eraan het informatiegestuurd werken verder te verbeteren en te structureren in de organisatie, mede vanwege de landelijke rapporten en adviezen van de Commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer. Hiertoe is onder andere vanaf 2023 een nieuw programma Beter benutten van data opgestart, als onderdeel van de hiervoor genoemde Ontwikkelaanpak (zie <https://www.ozhz.nl/regio/beter-benutten-van-data-2023/>). In het verlengde daarvan start per 1 januari 2024 een nieuwe organisatie-eenheid (unit) binnen OZHZ met een duidelijke taak en bevoegdheid. De voorbereidingen hiertoe zijn al gestart. Deze unit moet gaan bestaan uit ongeveer 15 fte, waarvan 3 fte Data-analist/business intelligence. Dergelijke afgezonderde specifieke functies zijn thans nog niet in de formatie opgenomen. Wel houden, verspreid over meerdere medewerkers opgeteld, circa twee fte zich bezig met B.I. taken. OZHZ voldoet op dit moment dus niet geheel aan de kpi, maar de inrichting van de nieuwe 'unit Data en ICT' zal in deze lacune gaan voorzien met ingang van 1 januari 2024. Daarnaast is samen met de andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland een basis gelegd voor verdere samenwerking op het gebied van data, business intelligence etc, onder meer in de vorm van een datalab waar de data-experts van de vijf omgevingsdiensten in samenwerken. Zie hierover ook de inleiding van deze bestuursnotitie.

Kwaliteitscriteria

- 7) Wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria (voor alle taken)?
- a. Zo ja, beschrijf waar dat uit blijkt.
 - b. Zo nee, wat is daarvoor nodig (opnemen in pva)?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Het voldoen aan de kwaliteitscriteria is een kpi waarover OZHZ elk jaar in zijn jaarstukken rapporteert. De onderliggende informatie is met ingang van 2024 nog beter beschikbaar door aanschaf van een goede monitoringstool. In de jaarstukken 2022 heeft OZHZ aangegeven te voldoen aan de kwaliteitscriteria: op alle deskundigheidsgebieden waar OZHZ taken uitvoert (zowel basistaken als plustaken) heeft OZHZ voldoende gekwalificeerd personeel in dienst. Op een enkel onderdeel steunt OZHZ op externe inhuur om aan voldoende volume te komen, bijvoorbeeld bij externe veiligheid, brandveiligheid en bouwfysica.

Waar de eigen expertise kwetsbaar wordt geacht werkt OZHZ samen met andere omgevingsdiensten of met ketenpartners zoals de veiligheidsregio. OZHZ telt deze samenstelling van eigen personeel, inhuur en personeel van andere omgevingsdiensten en ketenpartners wel mee in de toets aan de kwaliteitscriteria.

Congruentie en samenhang werkgebied

- 8) Is het werkgebied congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgaven?
- Zo ja, waar blijkt dat uit?
 - Zo nee, welke mogelijkheden zijn er om die congruentie te bereiken (opnemen in pva)?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Het werkgebied van OZHZ is congruent met de grenzen van de Veiligheidsregio ZHZ en de Dienst Gezondheid en Jeugd ZHZ. Binnen Zuid-Holland Zuid is bovendien sprake van een sterke bestuurlijke congruentie vanwege de samenwerking met de genoemde gemeenschappelijke regelingen en met partijen in de Drechtsteden (waaronder met de Servicegemeente Dordrecht, als opvolger van het voormalige Servicecentrum Drechtsteden). Ter verdere toelichting kan worden verwezen naar het onderzoeksrapport Verstandig Versterken van Berenschot over de samenwerking in de regio Zuid-Holland Zuid: <https://www.berenschot.nl/drechtsteden-versterken>. De opdrachtgevers stellen OZHZ in staat bij te dragen aan de huidige en toekomstige maatschappelijke (VTH-) opgaven in het werkgebied, waaronder bijvoorbeeld aan de drie regionale Energiestrategieën. Er zijn overigens ideeën om dit aspect in het kader van de doorontwikkeling van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten verder met elkaar te verkennen.

Omvang

- 9) Hoe groot is de omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht), uitgesplitst naar basistaken en milieugerelateerde plustaken en overige plustaken (inclusief overhead)?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Zie de tabel in de bijlage 1. Deze is, conform het advies uit de brief van IenW van 17 juli 2023, overgenomen uit de Staat van de VTH 2023. Het beeld voor de jaarschijf 2023 wijkt hier niet noemenswaardig van af.

- 10) Voldoet de omvang van de omzet voor basis- en milieugerelateerde plustaken (inclusief overhead) aan de vastgestelde geïndexeerde norm van € 16,5 miljoen?
- Zo ja, wat is de capaciteitsverdeling over de verschillende benodigde functies en is minimaal 80% van de medewerkers in vaste dienst?
 - Zo nee, zijn er mogelijkheden om aan die omzet te komen door de uitbreiding met milieugerelateerde plustaken door de huidige deelnemers, waarbij de uitgebreide taken voldoen

aan de kwaliteitscriteria? Of zijn er mogelijkheden om de capaciteit voor basis- en milieugerelateerde taken op te plussen? Beschrijf dit in het pva. Geef daarbij ook aan welke stappen er worden gezet om 80% van de medewerkers in vaste dienst te krijgen.

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Uit de tabel in de bijlage 1 blijkt dat de omvang van het werkprogramma van OZHZ circa € 20 mln bedraagt, zijnde de omzet 2022 van OZHZ minus de omzet voor de niet-milieugerelateerde taken en niet-productieve taken. De omvang van de omzet voldoet daarmee aan de vastgestelde norm. Uitgaande van de alternatieve berekeningswijze van 1.300 productieve uren en een omzet van € 100.000 per FTE komt de omzet 2023 op een vergelijkbaar niveau uit. Hierbij is uitgegaan van de totale formatie 2023, exclusief de formatie voor bouw- en APV-taken en de improductieve formatie die tot de overhead wordt gerekend.

In de Nota Bedrijfsvoering is vastgelegd dat minimaal 90% van de medewerkers in dienst is van OZHZ. De omzet van OZHZ is per taakveld in verschillende mate variabel. Voor de wettelijke taken geldt dat budgetten binnen zekere marges mogen fluctueren. Voor de adviestaken geldt dat er tot dusver geen verplichting voor gemeenten en provincie om opdrachten bij OZHZ neer te leggen. Wel is in de context van de ambitiebepaling vanwege de invoering van de Omgevingswet in het AB de afspraak gemaakt dat OZHZ 'first supplier' van de deelnemers is bij de inbreng van expertise bij hun trajecten in het omgevingsdomein. Ook subsidieontvangsten hebben een variabel karakter. Tegen deze achtergrond hanteert OZHZ de doelstelling van een gemiddelde flexibele schil van 10%. Onderdelen met een meer variabele omzet (bijvoorbeeld bouw en expertise en advies) hebben een hogere flexibele schil dan de onderdelen die de wettelijke milieutaken uitvoeren. In de huidige arbeidsmarkt is het overigens een uitdaging om deze percentages daadwerkelijk te realiseren. Het daadwerkelijke percentage fluctueert continu omdat het sterk afhankelijk is van de mogelijkheden om eigen personeel te werven.

De capaciteitsverdeling over de verschillende benodigde functies is opgenomen in bijlage 2.

Continuïteit

- 11) Zijn er i.v.m. het efficiënter kunnen werken (o.a. door robuustere overhead) mogelijkheden voor de uitbreiding met niet-milieugerelateerde plustaken, waarbij de uitgebreide taken voldoen aan de kwaliteitscriteria?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

OZHZ voert al een breed VTH-takenpakket uit voor zijn opdrachtgevers. Voor de 10 gemeenten zijn dat alle basistaken en milieugerelateerde plustaken. De gemeenten Alblasserdam en Dordrecht hebben daarnaast ook taken bij OZHZ ondergebracht op het gebied van bouwen, brandveiligheid, APV en enkele bijzondere wetten. Voor de gemeente Molenlanden voert OZHZ ook het bedrijfsgericht integraal toezicht op bestaande bouw en brandveiligheid uit. Enkele gemeenten hebben ook VTH-taken in het kader van de Huisvestingswet bij OZHZ belegd. Voor de provincie Zuid-Holland voert OZHZ naast de brede Wabo-taken ook toezichtstaken in heel Zuid-Holland uit op het gebied van groen en natuur. De specialisten van OZHZ

leveren de opdrachtgevers expertise op het gebied van o.a. luchtkwaliteit, geluid, bodem, externe veiligheid, duurzaamheid (regionale energiestrategie) en ecologie.

OZHZ voert geen actief acquisitiebeleid op uitbreiding van zijn taken. Het is aan de deelnemers en hun vertegenwoordigende organen om al dan niet extra omgevingstaken bij OZHZ te beleggen. Alsdan stelt OZHZ een businesscase op ten behoeve van het maken van nadere afspraken over die extra taakuitvoering. De spelregels daarvoor staan in de eerdergenoemde Nota Bedrijfsvoering (paragraaf 2.3: Zakelijk kader uitbreiding taken). Onderdeel daarvan is ook het voldoen aan de kwaliteitscriteria.

12) Welke afspraken zijn gemaakt in de gemeenschappelijke regeling over het terugnemen van (milieugerelateerde) plustaken?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Het terugnemen van taken kan het gevolg zijn van hetzij uittreding door de betreffende deelnemer, hetzij vermindering van het af te nemen takenvolume (soms ook wel partieel uittreden genoemd).

De gevolgen van uittreden zijn geregeld in artikel 33 van de gemeenschappelijke regeling. Zie https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Zuid-Holland/629423/CVDR629423_1.html. Een technische aanpassing van dit artikel ligt thans voor zienswijze voor bij de raden en Provinciale Staten. Ook na aanpassing van artikel 33 blijft sprake van het betalen van een (reële) frictievergoeding bij uittreding.

De gevolgen van het verminderen van het af te nemen takenvolume is geregeld in artikel 5 van de bijdrageverordening van OZHZ: <https://lokaleregeling.overheid.nl/CVDR376688/4>. Ook hier is sprake van een frictiekostenbepaling.

Bij de toepassing van deze artikelen uit de gemeenschappelijke regeling en de bijdrageverordening wordt geen onderscheid gemaakt naar basistaken en plustaken.

13) Zijn deze afspraken toereikend om ook bij terugname robuust te kunnen blijven?

- a. Zo ja, waar blijkt dat uit?
- b. Zo nee, wat moet er worden geregeld om ook bij terugname robuust te kunnen blijven (opnemen in pva)?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

De genoemde frictiebepalingen beogen primair het collectief aan 'achterblijvende' deelnemers te beschermen tegen de bedrijfsmatige risico's van overmatige terugname van taken, ook als deze bijvoorbeeld het gevolg zijn van besluiten of wetgeving op rijksniveau zoals in geval van herindeling en bijkomende provinciegrenscorrectie. Een relatie met de nieuwe norm voor robuustheid is op voorhand niet te leggen, omdat dit sterk afhangt van de uittredende deelnemer en de aard en omvang van diens

ingebrachte takenpakket of van de aard en grootte van de volumereductie. Overigens wordt de ondergrens bij volumereductie wel bepaald door enerzijds het wettelijke basistakenpakket en de VTH-kwaliteitseisen, anderzijds het afgesproken regionale uitvoeringsniveau voor de VTH-taken (RUN).

Er is op dit moment geen specifieke afspraak in de gemeenschappelijke regeling of bijdrageverordening die direct de relatie legt tussen taakafname en de nieuwe norm voor robuustheid. OZHZ is van mening dat zo'n afspraak op de voorhand ook niet te maken is, anders dan de procesafpraak dat bij uittreding van een deelnemer of bij taakterugname buiten de bandbreedte van de bijdrageverordening de toetsing aan de robuustheidscriteria zal plaatsvinden en - indien nodig - maatregelen worden genomen om wederom aan de criteria te gaan voldoen.

De omgevingsdienst brengt, conform de voorschriften uit de BBV, bij de begroting en de jaarrekening het weerstandsvermogen in beeld. Doel van het weerstandsvermogen is om afdoende algemene reserve te hebben voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers. Er vindt jaarlijks een actualisatie van de bepaling van het weerstandsvermogen plaats, op basis van een actuele risicobeoordeling. Daarbij wordt ook de mogelijke financiële impact van risico's wordt geactualiseerd.

14) Heeft de omgevingsdienst een weerstandsratio van minimaal 0,8?

- a. Zo ja, wat is de ratio?
- b. Zo nee, is expliciet (in de GR of in beleidsregels) vastgelegd dat (bepaalde) risico's worden opgevangen door deelnemers?
- c. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. Opnemen in pva hoe aan weerstandsratio van minimaal 0,8 wordt voldaan dan wel beschrijven hoe vastgelegd gaat worden dat risico's worden opgevangen door de deelnemers.

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

In de jaarstukken 2022, vastgesteld door het AB op 6 juli 2023, staat een uitgebreide toelichting op de wijze van berekenen van het weerstandsvermogen van OZHZ. Zie hoofdstuk 2 (Paragrafen) van deel I van de jaarstukken: <https://www.ozhz.nl/over-ozhz/vergaderingen-en-stukken/>. Een beschrijving van de berekening van het weerstandsvermogen staat ook op p. 22 van de Nota Bedrijfsvoering (te vinden via dezelfde hyperlink): op grond van de risicoclassificatie wordt de benodigde weerstandscapaciteit bepaald. OZHZ hanteert daarbij een weerstandsratio van 1,0. De financiële kwantificeerbare risico's die resteren na de beheersmaatregelen worden volledig gedekt uit het weerstandsvermogen.

15) Is er afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers?

- a. Zo ja, waar blijkt dat uit?
- b. Zo nee, wat is daarvoor nodig (opnemen in pva)?

Toetsing

OZHZ voldoet aan deze kpi.

Toelichting

Per 1 januari 2023 bedraagt het weerstandsvermogen € 1,382 mln. Gegeven het risicoprofiel is een weerstandsvermogen van € 962.000 nodig. Bron: Jaarstukken OZHZ 2022, vastgesteld door het AB op 6 juli 2023 (te downloaden vanaf <https://www.ozhz.nl/over-ozhz/vergaderingen-en-stukken/>).

- 16) Als robuustheid niet te bereiken is met uitbreiding van taken of opplussen van capaciteit, welke mogelijkheden voor fusies zijn er gelet op het voldoen aan de omzetnorm voor basis- en milieugerelateerde plustaken en de vereiste congruentie met het werkgebied? Uitleggen in pva wat de af/overwegingen in dit kader zijn geweest m.n. m.b.t. de congruentie.

Niet van toepassing.

- 17) Zijn daar al (oriënterende) gesprekken over gevoerd? Graag uitkomsten opnemen in het pva.

Niet van toepassing.

- 18) Wordt met de beoogde fusie voldaan aan alle randvoorwaarden en genormeerde kpi's voor robuustheid?

- a. Zo ja, vul een gecombineerd toetsingskader in.
- b. Zo nee, beschrijf welke andere mogelijkheden er zijn om aan de robuustheidscriteria te kunnen voldoen.

Niet van toepassing.

Bijlage 1, behorende bij vraag 9 (omvang van het werkprogramma)

Financiële informatie en informatie takenpakket		
Aspect	Vraag	Antwoord
Jaarrekening 2022 in €	Wat is de totale realisatie van uw OD in 2022?	€ 29.825.860
Basistakenpakket (BTP) Onder het Basistakenpakket vallen de taken die zijn genoemd in artikel 7.1 van het Besluit Omgevingsrecht (BOR). Zie ook de circulaire Basistaken op ipto.nl.	Wat is de omvang van de realisatie voor het BTP in 2022?	€ 14.597.637
	Welke deelnemers hebben alle basistaken bij de OD ondergebracht?	Alle deelnemers
	Welke basistaken zijn niet bij de OD ondergebracht? Per deelnemer aangeven. (Deelnemer X heeft taken Y niet ondergebracht bij de OD)	Niet van toepassing
	Is de reden voor het niet inbrengen van een basistaak bekend? (Selecteer Ja/Nee)	Niet van toepassing
	Zo ja, wat is deze reden?	Niet van toepassing
Omvang plustaken in € (bijv. ruimtelijk advies) in 2022	Wat is de omvang van de begroting van de plustaken; dus de taken die niet tot het BTP behoren in 2022? (inclusief overhead)	€ 5.859.999
BRIKS-taken provincie	Wat is de omvang voor de uitvoering van de BRIKS-taken voor de provincie(s) in 2022? (inclusief overhead)	€ 132.730
BRIKS-gemeenten	Voor hoeveel van de gemeenten worden in 2022 BRIKS-taken uitgevoerd?	Aantal gemeenten: Invullen in cel hiernaast 2
	Wat is de omvang voor de uitvoering van de BRIKS-taken voor de gemeenten in 2022? (inclusief overhead)	€ 7.065.851
Andere taken niet zijnde milieu- of BRIKS-taken (zie ook plustaken)	Voert u nog andere taken uit voor provincie of gemeenten? Denk aan specialisaties voor groen, zwemgelegenheden, etc?	<p>Taken op het gebied van APV, Alcoholwet, Wet op de kansspelen, Wet explosieven voor civiel gebruik, Zondagswet Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en Regeling Verkeersregelaars 2009, Wegenverkeerswet, Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels, Wet openbare manifestaties, handhaving Opiumwet, toezicht en handhaving natuurwet- en regelgeving voor provincie Zuid-Holland, Huisvestingswet w.o. opkoopbescherming, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Regeling vervoer over land van gevaarlijke stoffen, Vuurwerkbesluit, Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen, Wet BAG.</p>
Omvang projecten in € (tijdelijke opdrachten van deelnemers en andere overheden) in 2022	Wat is de omvang van additionele middelen van andere (landelijke) partijen voor bepaalde projecten (energiebesparing vanuit EZK, EV-gelden, SPUK etc.) in 2022?	€ 2.302.373
Bijdrage van de provincie(s) Vast – incidenteel 2022	Wat is de financiële bijdrage van de provincie(s) aan uw OD in 2022? Uitgesplitst naar:	€ 8.280.716,00
	• Totaal	
	• Vast (opgenomen in de meerjarenramingen)	€ 7.516.938,00
Bijdrage van de gemeenten Vast – incidenteel 2022	• Incidenteel (eenmalig)	€ 763.778,00
	Wat is de financiële bijdrage van de gemeenten aan uw OD in 2022? Uitgesplitst naar:	€ 18.191.492,00
	• Totaal	
Weerstandsvermogen (als % van de begroting)	• Vast (opgenomen in de meerjarenramingen)	€ 15.506.301,00
	• Incidenteel (eenmalig)	€ 2.685.191,00
	Wat is het weerstandsvermogen? (%)	1,40%
Onderuitputting	Wat is het maximaal toegestane weerstandsvermogen? (%)	Weerstandsvermogen wordt berekend op basis van risicomodel. Er is geen percentage bepaald als norm.
	Bestaat er de mogelijkheid (een deel van) de onderuitputting door te schuiven? (%) (Selecteer Ja/Nee)	Ja
Wijze van bekostiging (input, output, outcome, anders)	In hoeverre wordt hier gebruik van gemaakt?	Er wordt gewerkt met een bandbreedte van 10% binnen het volume van de jaarprogramma's dat doorgeschoven kan worden. De daadwerkelijke afspraken over wat wel en niet wordt doorgeschoven vind plaats in overleg met elke individuele deelnemer.
	Op welke wijze vindt bekostiging/financiering plaats binnen de OD?	Grotendeels output (Q x P) en daarnaast een deel wat vast is en met elke deelnemer wordt doorberekend ongeacht de output (instandhouding GR)

Bijlage 2, behorende bij vraag 10 (Capaciteitsverdeling over de verschillende benodigde functies)

Deskundigheid Kwaliteitscriteria 2.2	Type	Functie omschrijving OZHZ	Aantal medewerkers	Totaal Fte
1. casemanagen		Vergunningverlener A, B, C	23	9,51
2. vergunningverlening bouw		Vergunningverlener A, B, C	17	9,62
3. vergunningverlening milieu	klasse 1, 2 en 3 algemeen	Vergunningverlener A, B, C Adviseur bedrijven	17	10,31
3. vergunningverlening milieu	klasse 1, 2 en 3 procesindustrie	Vergunningverlener A, B, C Adviseur bedrijven	3	0,99
3. vergunningverlening milieu	klasse 1, 2 en 3 agrarisch	Vergunningverlener A, B, C	3	0,99
3. vergunningverlening milieu	klasse 1, 2 en 3 afval	Vergunningverlener A, B, C	2	0,67
3. vergunningverlening milieu	klasse 1, 2 en 3 milieuzoneringsonderzoek	Adviseur A, B, C	2	0,67
4. Toezicht en handhaving bouw	klasse 1 en 2 eenvoudig	Inspecteur A, B, C Adviseur A, B	7	5
4. Toezicht en handhaving bouw	klasse 1 t/m 6 complex	Inspecteur A, B, C	7	3,6
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2	Adviseur A, B	6	5,2
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2 en 3 algemeen	Inspecteur A, B, C	9	5,50
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2 en 3 procesindustrie	Adviseur A, B	9	6,00
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2 en 3 agrarisch	Inspecteur A, B, C	2	1,00
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2 en 3 afval	Adviseur A, B, C	3	1,00
5. Toezicht en handhaving milieu	klasse 1, 2 en 3 BRZO	N.V.T.	0	0,00
6. toezicht en handhaving bodem		Inspecteur A, B, C	5	4,30
7. toezicht en handhaving groen		Inspecteur A, B, C Adviseur A	13	12,50
8. Behandelen juridische aspecten vergunningverlening		Juridisch adviseur A, B, C	4	3,90
9. behandelen juridische aspecten handhaving		Inspecteur A, B, C	7	7,00
10. behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluit		nvt		
11. Ketentoezicht		Adviseur A Inspecteur B	2	2
12. BOA grijs		Inspecteur A	3	1,00
12. BOA groen		Inspecteur A	9	3,50
13. Bouwfysica		Adviseur A	1	0,22

Deskundigheid Kwaliteitscriteria 2.2	Type	Functie omschrijving OZHZ	Aantal medewerkers	Totaal Fte
14. Brandveiligheid		Vergunningverlener C	2	1,33
15. Constructieve veiligheid		Adviseur A	7	5,24
17. Sloop en asbest		Vergunningverlener A, B, C	6	3,39
18. Afvalwater (indirecte lozingen)		Inspecteur A, B, C	2	0,63
19. Bodem, bouwstoffen, water		Adviseur A, B, C	10	8,50
20. Externe veiligheid		Adviseur A, B, C	5	3,22
21. Geluid		Adviseur A, B, C	8	6,23
22. Groen en ecologie		Adviseur A, B, C	3	2,34
23. Luchtkwaliteit		Adviseur A, B, C	4	3,62
24. Stedenbouw en inrichting openbare ruimte		nvt		
27. Energiebesparing en duurzaamheid		Adviseur A, B, C	4	2,5

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid
t.a.v. de voorzitter van het Algemeen Bestuur
De heer M. Stolk

per mail m.stolk@pzh.nl

afschrift aan: IPO, VNG, ODNL

Datum 17 juli 2023
Betreft Robuuste omgevingsdiensten – verzoek om toetsing

Bestuurskern

Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster E

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

Liesbeth Hennink-Spoelma
Beleidsmedewerker

M +31(0)6-11316837
liesbeth.spoelma@minienw.nl

Ons kenmerk

IENW/BSK-2023/193231

Bijlage(n)

Eindnotitie robuuste
omgevingsdiensten incl.
toetsingskader

Geachte heer Stolk,

Bijna een jaar geleden zijn we met alle betrokken partijen waaronder gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, Unie van Waterschappen en diverse ministeries in het Bestuurlijk Programma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP VTH) met elkaar aan de slag gegaan met de versterking van het VTH stelsel. De Algemeen Besturen vervullen hier ook een voorname taak in. In het programma volgen we de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen op. Gezamenlijk hebben we het afgelopen jaar al veel in gang gezet. Dit heeft geleid tot een aantal adviezen die het Bestuurlijk Overleg IBP VTH (BO IBP VTH) op 22 juni jl. heeft overgenomen. Wij, de programmadirecteur van het IBP VTH en de directeur generaal Milieu en Internationaal, informeren u hierbij over de genomen besluiten en belangrijke stappen die nu gezet moeten worden.

Het IBP VTH is nu bijna een jaar aan de slag en daarmee halverwege de looptijd. Het eerste jaar was bedoeld om plannen te maken en het tweede jaar is bedoeld voor de implementatie van deze plannen. Op 22 juni jl. heeft het BO IBP VTH de volgende besluiten genomen:

1. Robuustheidscriteria omgevingsdiensten

De robuustheidscriteria (effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency) zijn vastgesteld. Deze criteria zijn uitgewerkt in zes genormeerde kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Verderop in de brief gaan we hier nader op in.

2. Advisering omgevingsplannen

Afgesproken is om de rol van omgevingsdiensten bij de advisering over omgevingsplannen vast te leggen in bestuurlijke afspraken. Dit zal verder binnen het IBP VTH worden uitgewerkt.

3. Visie op kennisinfrastructuur

De visie op kennisinfrastructuur is vastgesteld. De volgende stap is dat een handelingsperspectief moet worden geboden hoe de visie haar weerslag krijgt in de uitvoering. Dit wordt opgepakt binnen het IBP VTH.

4. Mandaat

Het BO IBP VTH heeft gekozen voor het instrument mandaat voor het beleggen van taken bij de omgevingsdienst. Dit wordt verder uitgewerkt binnen het IBP VTH.

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster E

Datum
17 juli 2023

Op 4 juli jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het IBP VTH en voornoemde besluiten (zie [Voortgang versterking VTH-stelsel juni 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal¹](#)).

Toelichting besluit robuustheidscriteria omgevingsdiensten

Binnen pijler 1 van het IBP VTH (robuuste omgevingsdiensten en financiering) zijn criteria geformuleerd voor een robuuste omgevingsdienst. Deze criteria zijn: effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency. Deze criteria zijn vervolgens omgezet naar de volgende zes kritische prestatie-indicatoren (KPI's):

1. De omvang van het regionaal werkprogramma gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Het percentage voor het innovatiebudget wordt in het kader van het onderzoek naar de robuuste financiering nader bepaald.
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname. Het percentage voor het weerstandsvermogen wordt in het kader van het onderzoek naar de robuuste financiering nader bepaald.
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Daarnaast is een toetsingskader opgesteld waarmee omgevingsdiensten kunnen toetsen of de eigen omgevingsdienst voldoet aan de robuustheidscriteria. U treft de betreffende stukken bijgaand aan.

Het BO IBP VTH heeft ingestemd met de robuustheidscriteria, de KPI's en het toetsingskader. Verder heeft het BO IBP VTH bepaald dat **uiterlijk 1 april 2026** alle omgevingsdiensten robuust moeten zijn door aan de zes KPI's te voldoen.

Tevens heeft de werkgroep het advies gegeven dat na toetsing aan de zes vastgestelde KPI's, het aan het regionaal bestuur is om te bepalen wat gelet op het voldoen aan randvoorwaarden, criteria en KPI's nodig is om de omgevingsdienst robuust te laten zijn. Dit dient te worden vastgelegd in een door

¹ Kamerstuk 22343 / 28663 nr. 360

het bestuur vastgesteld plan van aanpak c.q. verbeterplan. Ook met dit advies heeft het BO IBP VTH ingestemd.

Bestuurskern
Dir Omgevingsveiligheid &
Milieurisico's
Cluster E

Gelet op bovenstaande besluiten verzoeken wij u om met het bijgevoegde toetsingskader te toetsen of uw omgevingsdienst aan de KPI's voldoet. Hierbij kunt u gebruik maken van de data uit het tweejaarlijks onderzoek dat volgens planning medio augustus beschikbaar komt. Het resultaat van deze toetsing ontvangt de staatssecretaris van IenW graag **uiterlijk 1 oktober 2023**.

Datum
17 juli 2023

Als uw omgevingsdienst niet voldoet aan alle zes KPI's, maakt u een plan van aanpak waarin beschreven is hoe uw omgevingsdienst aan de criteria gaat voldoen. Dit plan van aanpak ontvangt de Staatssecretaris van IenW graag **uiterlijk 1 april 2024**.

De uitkomst van de toetsing en het plan van aanpak kunnen gestuurd worden naar postbusVTH@minienw.nl.

Parallel aan het traject van toetsing en het opstellen van de plannen van aanpak, start IenW met de voorbereiding om de door het BO IBP VTH vastgestelde robuustheidscriteria vast te leggen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

Met vriendelijke groet,

De directeur-generaal Milieu en Internationaal,



Afke van Rijn

De programmadirecteur IBP VTH



Magdeleen Sturm



Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten

15 juni 2023 Eindnotitie

Voorwoord

Voor elk van de 4 deelonderwerpen binnen pijler 1 is een werkgroep opgericht. Deze notitie betreft deelonderwerp A en is opgesteld door de werkgroep Robuuste omgevingsdiensten, bestaande uit deelnemers vanuit gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ODNL, VNG, IPO en het ministerie van I&W.

Robuuste omgevingsdiensten zijn cruciaal voor de bescherming van de burgers en hun leefomgeving en het voorkomen van milieuschade. Vanuit die opgave heeft de werkgroep in een intensief proces met een inhoudelijke benadering, criteria en kritische prestatie-indicatoren opgesteld voor robuustheid. Voor het bepalen en bereiken van robuustheid dienen deze in samenhang te worden toegepast. De werkgroep vertrouwt er op dat dit door de verantwoordelijke partijen in het VTH-stelsel wordt opgepakt.

Met het opleveren van deze notitie beschouwt de werkgroep haar opdracht als afgerond.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
2 Werkwijze	10
Specificatie robuustheid	11
Uitgangspunten	12
3 Definitie robuustheid aan de hand van criteria	15
Essentiële kritische prestatie-indicatoren voor robuustheid	15
Normering	16
4 Landschap van omgevingsdiensten	21
Indeling huidige omgevingsdiensten	21
Beschrijving nieuwe landschap omgevingsdiensten	23
5 Vervolg	25
Samenhang met overige deelprojecten pijler 1	25
Toetsing voldoen aan de criteria	25
Verankering minimumeisen	25
Consequenties niet voldoen aan minimum eisen	26
Financiële consequenties	28
Aanbevelingen	28
Bijlage 1 Uitgangspuntennotitie Denkrichting Ondergrens	29
Bijlage 2 Visie en ambitie programma IBT VTH	33
Bijlage 3 Kritische prestatie-indicatoren voor robuuste omgevingsdienst	34
Bijlage 4 Minimaal adequaat niveau	36
Bijlage 5 VTH-kwaliteitscriteria	38
Bijlage 6 Toetsingskader	40

Samenvatting

De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (verder commissie Van Aartsen) constateert dat momenteel sprake is van vermijdbare milieuschade doordat het VTH-stelsel niet overal afdoende functioneert. Een van de oorzaken is dat niet alle omgevingsdiensten robuust genoeg zijn en daarmee ook niet kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen. De commissie Van Aartsen stelt “dat het stelsel – nog steeds – gekenmerkt wordt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is. Het stelsel schiet volgens de commissie onder meer te kort, omdat de omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen.”

Een robuuste organisatie is een organisatie die wendbaar en daadkrachtig kan blijven in tijden van verandering en die onafhankelijk van externe omstandigheden of factoren naar behoren kan blijven functioneren. Dit is in de uitgangspuntennotitie *Denkrichting ondergrens*¹ vertaald naar de omgevingsdiensten en daarin is aangegeven dat dit betekent dat de diensten in staat moeten zijn:

1. de opgedragen taken op een dusdanige manier uit te voeren dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, bijdragen aan het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade en bijdragen aan het aanpakken van de (milieu)problemen;
2. hun rol te (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

Gelet op deze opgaven is door de werkgroep het begrip robuustheid nader gespecificeerd. Daartoe zijn vier verschillende perspectieven **maatschappij, innovatie, organisatie en middelen** onderscheiden en van elk daarvan is besproken welke criteria daarop van toepassing zijn. Om robuust te zijn moet een omgevingsdienst aan de volgende criteria voldoen: **effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency**.

Vervolgens is aan de hand van de vastgestelde documenten bepaald welke uitgangspunten/randvoorwaarden er voor deze opdracht gelden. Op basis daarvan is voor het meetbaar en specifiek maken van de criteria, een vertaling gemaakt in een set van 6 kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Uitgangspunt daarbij was de inhoudelijke benadering en geen structuraanpak door direct te kiezen voor een geografische benadering. Na vaststelling van de kpi's in het bestuurlijk overleg van 21 maart jl., zijn deze vervolgens genormeerd op basis van de opdracht aan de werkgroep om voldoende scherpte in de normering van de 6 kpi's aan te brengen, om ze onderscheidend te laten zijn ten opzichte van de huidige situatie. Resultaat is een beschrijving van het nieuwe “landschap” van de omgevingsdiensten.

Kpi's voor robuustheid

1. De omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang (basis- en milieugerelateerde plustaken) is minimaal € 15 miljoen (incl. overhead) (prijspeil 2021) en 80% van de medewerkers in het primaire proces in dienst van de organisatie.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel de basistaken als de plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie blijkend uit aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie.

¹ Door het bestuurlijk overleg IBP VTH op 24 november 2022 vastgesteld.

4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvormogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname.
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Alle omgevingsdiensten moeten aan de 6 genormeerde kpi's voldoen. Deze normen geven de ondergrens aan.

De werkgroep heeft op basis van de beschikbare gegevens uit 2021 vastgesteld welke omgevingsdiensten voldoende omzet en voldoende mensen in eigen dienst hebben om robuust te kunnen zijn (kpi 1). Het gaat om de omgevingsdiensten:

Groningen
Drenthe
FUMO
West Holland
Regio Arnhem
NHN
Rivierenland
ZO Brabant
Midden Holland
ZHZ
Haaglanden
Brabant Noord
Nijmegen
MWB
NZKG
DCMR

De feitelijke toetsing dient plaats te vinden aan de hand van de geïndexeerde cijfers van 2023. Omdat voor het voldoen aan de minimale norm uitsluitend de basis- en milieugerelateerde plustaken meetellen, dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt met de niet-milieugerelateerde plustaken.

Voor kpi 2, 3 en 5 zal op basis van het tweejaarlijks onderzoek (medio 2023), maar ook uit de uitvraag van werkgroep financiën blijken of, en zo ja welke omgevingsdiensten niet voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH, welke beschikken over een innovatieagenda en een vrij besteedbaar innovatiebudget en een budget van 3% voor business intelligence en kennisontwikkeling.

Kwetsbaar voor veranderingen in het werkpakket (kpi 4), is een aantal omgevingsdiensten met in verhouding veel plustaken (waarvan mogelijk ook niet-milieugerelateerd of geen opgave) of waar signalen zijn dat gemeenten die taken (mogelijk) willen terughalen of dat al in gang hebben gezet.

Er zijn bestuurlijke dilemma's geïdentificeerd voor de bestuurders van de omgevingsdiensten, gelet op karakteristieken van het werkgebied, cultuurhistorische achtergrond en verschil in maatschappelijke opgaven.

Voldoen aan kpi 6 leidt voor de volgende omgevingsdiensten tot onvoldoende congruentie tussen omgevingsdienst en werkgebied, of er is sprake van een samenhangend gebied dat wordt bediend door meer omgevingsdiensten:

- Er zijn er in Zuid-Holland 5 omgevingsdiensten die 3 onderscheidende gebieden bedienen (Groene Hart, Botlek en stedelijk-/kustgebied). Midden-Holland heeft een werkgebied dat uiteenvalt in bollen/kuststreek, zakelijke dienstverlening en Groene Hart en dat weinig interne samenhang vertoont.
- In Noord-Holland is de opsplitsing tussen OD IJmond en ODNZKG niet congruent met de opgaven in het gebied: niet logisch dat er gelet op het karakter van het werkgebied er twee omgevingsdiensten zijn in het Noordzeekanaalgebied. Daarnaast bedient OD IJmond twee niet vergelijkbare (en niet aaneengesloten) werkgebieden.
- Er is geen logica vanuit de gebiedsopgaven voor het bestaan van twee omgevingsdiensten in Utrecht.
- In de provincie Gelderland zijn er 7 omgevingsdiensten (samenwerkend in Gelders stelsel). In Gelderland is er een gebied met specifieke karakteristieken dat wordt bediend door – nu nog – 3 omgevingsdiensten, namelijk de Veluwe. Verder is op basis van congruentie met de opgave (beide stedelijk gebied en er is een langjarige samenwerking in de (Groene Metropool)regio Arnhem-Nijmegen) de scheiding tussen OD Regio Arnhem en OD Regio Nijmegen niet logisch. De ODA valt niet samen met de Regio Achterhoek en bedient een aantal gemeenten die in andere samenwerkingsconstellaties niet worden gerekend tot de Achterhoek.
- De verschillen in het werkgebied van Limburg-Zuid zijn groot, met het Heuvelland en Chemelot als uitersten. De schaal van de OD Limburg Zuid is te klein om beide goed te kunnen bedienen.

In de beschrijving van het nieuwe landschap van omgevingsdiensten in combinatie van voldoen aan kpi's 1 en 6 hoeft er wat de werkgroep betreft niets te veranderen in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Noord-Brabant en mogelijk Zeeland. Voor de toekomstige opgaven ligt samenwerking tussen de 3 noordelijke provincies en de 3 omgevingsdiensten in Noord-Brabant wel voor de hand. Voor Zeeland ligt die samenwerking voor de hand met DCMR of Midden- en West Brabant.

Hoewel de provincie Flevoland en Gooi- en Vechtstreek gelijksoortige werkgebieden zijn, lijkt het voor de omgevingsdienst FGV, zelfs met het uitbreiden van (milieugerelateerde) plustaken, niet mogelijk om robuust te zijn.

Robuuste omgevingsdiensten zijn cruciaal voor de bescherming van de burgers en hun leefomgeving en het voorkomen van milieuschade. Alle criteria voor robuustheid dienen in samenhang te worden toegepast. Een omgevingsdienst kan dan volledig robuust zijn, of op een of meer onderdelen versterking behoeven. Na de vaststelling of aan de kpi's wordt voldaan (aan de hand van een toetsingskader), is het aan het regionaal bestuur om te bepalen wat gelet op het voldoen aan de 6 kpi's nodig is om de omgevingsdienst robuust te laten zijn. Dit dient te

worden vastgelegd in een door het bestuur vastgesteld plan van aanpak. Voor het voldoen aan met name kpi's 1 en 6 is de keuze om robuustheid te bereiken door:

1. het vergroten van het werkgebied (fusering);
2. het vergroten van het takenpakket middels milieugerelateerde plustaken. Meer taken betekent een grotere dienst in omvang en draagt bij aan een integrale benadering en meer speelruimte.
3. het opplussen van capaciteit voor de basis- en/of milieugerelateerde functies.

Daarbij doet de werkgroep de volgende aanbevelingen. Kies bij optie 1 indien mogelijk voor de congruentie met de provinciegrens vanwege nabijheid en karakter en de regierol van deze bestuurslaag bij de (grootschalige) milieupgaven. Houdt voor het bereiken van robuustheid niet vast aan de huidige grenzen van de omgevingsdiensten, maar laat de congruentie met het karakter van het werkgebied leidend zijn. Opknippen en weer samenvoegen van (delen van) omgevingsdiensten is nadrukkelijk één van de opties op robuust te worden.

1 Inleiding

De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (verder commissie Van Aartsen) constateert dat momenteel sprake is van vermijdbare milieuschade doordat het VTH-stelsel niet overal afdoende functioneert. Een van de oorzaken is dat niet alle omgevingsdiensten robuust genoeg zijn en daarmee ook niet kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen. De commissie Van Aartsen stelt “dat het stelsel - nog steeds - gekenmerkt wordt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat omgevingsdiensten niet hun rol kunnen invullen zoals de bedoeling is. Het stelsel schiet volgens de commissie onder meer te kort, omdat de omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen.”

Duidelijk is dat niet alle omgevingsdiensten een zodanige kritische massa of robuustheid hebben dat ze in staat zijn de VTH-opgave in de regio te vervullen op de manier waarop die was bedoeld bij de totstandkoming van het stelsel. Ook is de huidige opzet niet in lijn met de bedoeling van het advies van de commissie-Mans om de milieuwethandhaving te verbeteren. Op basis van de bestaande rapporten en beschikbare informatie is duidelijk dat er meer omgevingsdiensten zijn dan op basis van inhoudelijke criteria nodig zou zijn. (Bron commissie Van Aartsen)

Daarnaast is de milieuproblematiek complexer geworden en zijn er nieuwe opgaven, zoals de zeer zorgwekkende stoffen, de energietransitie, de stikstofproblematiek en de klimaatdoelstellingen. De maatschappij is kritischer geworden en vraagt om een (pro)actieve aanpak van milieuproblemen. Bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is de bewustwording van hun rol in de aanpak van vermijdbare milieuschade toegenomen.

Omgevingsdiensten zijn onvoldoende robuust om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen, door een combinatie van:

- een te kleine schaal van een aantal diensten,
- negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving en kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering,
- te grote diversiteit in het takenpakket waardoor een regionale handhavingsstrategie niet van de grond komt,
- informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling zijn onder de maat voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie. Laat staan dat deze zijn toegesneden op de toekomstige vraagstukken waar bevoegd gezag en omgevingsdiensten mee te maken krijgen. (Bron commissie Van Aartsen)

Het doel van IBP VTH is het versterken van het vth-stelsel door o.a. de effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten te versterken (uitgewerkt in 6 pijlers), zodat zij in staat zijn op een professionele manier hun taken uit te voeren (zie bijlage 2 voor visie en ambitie). Daarmee wordt bijgedragen aan een schonere, veiliger en gezondere leefomgeving en wordt milieuschade voorkomen in plaats van achteraf te moeten herstellen. Pijler 1 draagt daaraan bij door het formuleren van criteria van de ondergrens waar een omgevingsdienst aan moet voldoen wil deze voldoende robuust kunnen zijn door de juiste omvang, kwaliteitscriteria, een adequate financiering en advisering door omgevingsdiensten op milieunormen. Deze notitie beperkt zich tot de criteria voor de robuustheid.

Samenvattend zijn er 3 vastgestelde documenten die belangrijk zijn voor de uitwerking van de criteria voor robuustheid: het programmaplan (o.a. uitwerking aanbevelingen van commissie Van Aartsen), het pijlerplan en de uitgangspuntennotitie Denkrichting ondergrens². Deze laatste is opgenomen in bijlage 1.

Een van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen heeft betrekking op het vaststellen van een ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst. Deze aanbeveling is als volgt geformuleerd.

Een 'kritische massa' is vereist voor omgevingsdiensten: een zodanige omvang dat de organisatie in voldoende mate beschikt over de gespecialiseerde technische en juridische kennis die een effectieve en rechtmatige toepassing en handhaving van het omgevingsrecht mogelijk maakt en de omgevingsdienst in staat stelt sparringpartner te zijn voor complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de omgevingswet. Er zijn nu omgevingsdiensten die alleen kunnen functioneren doordat een andere omgevingsdienst basistaken voor hen uitvoert of die hun schaal vooral te danken hebben aan plustaken. Dat vindt de commissie ongewenst. De basis moet zijn dat elke omgevingsdienst het basistakenpakket nu en in de toekomst zelf kan uitvoeren en alleen in uitzonderlijke gevallen kennis van elders haalt. Bovendien moet de omgevingsdienst voldoende robuust zijn om gebiedsgericht specialistische kennis te kunnen opbouwen. De commissie adviseert daarom een ondergrens vast te stellen voor de omvang van een omgevingsdienst (kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit) op basis van het aantal inrichtingen met milieubelastende activiteiten (per categorie).

In het programmaplan IBP Versterking VTH-stelsel is deze aanbeveling verwerkt in de volgende uitgangspunten:

- Formuleren landelijke uniforme criteria voor effectieve en efficiënte omgevingsdiensten die voldoende massa hebben om hun huidige én toekomstige taken uit te voeren. Meegenomen worden de verplichte taken en de zogenaamde plustaken (aanbeveling 1 van commissie Van Aartsen). Op basis van deze criteria wordt bepaald wat de ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst is. Daaruit volgt of aangesloten wordt bij de systematiek van de veiligheidsregio's (van 29 naar 23 omgevingsdiensten) of dat een andere vorm van fusering meer voor de hand ligt.
- Vaststellen van landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor de kritische massa van omgevingsdiensten.

Op 17 januari jl. heeft de stuurgroep ingestemd met het projectplan van pijler 1. In het pijlerplan is het volgende opgenomen:

De commissie Van Aartsen heeft naar drie aspecten gekeken die bijdragen aan robuuste omgevingsdiensten, namelijk de ondergrens van omgevingsdiensten (aanbeveling 1), de kwaliteit van de uitvoering verbeteren en afstemmen op de aard van de inrichtingen (aanbeveling 2) en de wijze van financiering van de omgevingsdiensten (algemene norm voor de bekostiging van de omgevingsdiensten, aanbeveling 5). Deze ingrediënten zijn de basis, maar op dit moment is er geen eenduidig en gedefinieerd beeld van wat een robuuste, effectieve en slagvaardige omgevingsdienst is. Van belang is daarom om te komen tot een gezamenlijke en gedragen probleemdefinitie met betrekking tot de ondergrens van omgevingsdiensten en definitie van wat een effectieve en slagvaardige omgevingsdienst is.

² Door het bestuurlijk overleg IBP VTH op 24 november 2022 vastgesteld.

Er is gekozen om in pijler 1 vier deelonderwerpen uit te werken:

- A. Ondergrens omgevingsdiensten: landelijke uniforme criteria voor de omvang
- B. Kwaliteitscriteria: opstellen landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor kritische massa met mogelijkheid regionale verfijning
- C. Normfinanciering: opstellen normfinanciering voor omgevingsdiensten
- D. Uitvoeringstoets: Advisering omgevingsdiensten op omgevingsplannen

Op 22 september jl. heeft de stuurgroep aangegeven notities van het kernteam van pijler 1 te willen ontvangen, met de denkrichtingen voor de ondergrens en normfinanciering van omgevingsdiensten. De notities dienen als richtinggevende documenten voor de leden van de stuurgroep voor o.a. het besluitvormingstraject naar het bestuurlijk overleg, waar de plannen van het IBP VTH zijn voorgelegd. De notities maken inzichtelijk wat de kaders zijn en welke ruimte er is voor de werkgroepen om inkleuring te geven aan beide deelprojecten. Daarnaast wordt hierin het bestuurlijke traject en het tijdsplan voor besluitvorming omschreven.

2 Werkwijze

Voor elk deelonderwerp is een werkgroep in het leven geroepen. Deze notitie betreft deelonderwerp A en is opgesteld door de werkgroep Robuuste omgevingsdiensten, bestaande uit deelnemers vanuit gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, ODNL, VNG, IPO en het ministerie van I&W (verder werkgroep). Er is door het bestuurlijk overleg naar aanleiding van de door het kernteam opgestelde notitie besloten dat het begrip robuustheid wordt gehanteerd om de ondergrens en de kwaliteitscriteria voor de kritische massa op te baseren, omdat dit een positief begrip is. Een robuuste organisatie is een organisatie die wendbaar en daadkrachtig kan blijven in tijden van verandering en die onafhankelijk van externe omstandigheden of factoren naar behoren kan blijven functioneren. Dit is in de nota vertaald naar de omgevingsdiensten en dat betekent dat de diensten in staat moeten zijn:

1. de opgedragen/overeengekomen taken op een dusdanige manier uit te voeren dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, bijdragen aan het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade en bijdragen aan het aanpakken van de (milieu)problemen;
2. hun rol te (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

Het belang van robuuste en goed functionerende omgevingsdiensten is recent weer geïllustreerd door een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). OVV heeft aan de hand van drie casussen (Tata Steel IJmuiden, Chemours Dordrecht en APN Nijmegen) onderzocht hoe omwonenden beschermd worden tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies. Daarnaast is onderzocht of in de bescherming verbeteringen mogelijk zijn. OVV stelt dat alleen de bedrijven zelf direct invloed hebben op hun bijdrage aan de blootstelling. Het gegeven dat industrie zich in de nabijheid van dorpen en steden bevindt, brengt een extra verantwoordelijkheid met zich mee voor zowel bedrijven als de overheid. Er ligt potentie om de VTH-uitvoering een belangrijke bijdrage te laten leveren aan de beperking van gezondheidsrisico's. De omvang en het effect van deze bijdrage is sterk afhankelijk van de inzet aan de voorkant van de andere partners/actoren in het stelsel. In dat geval zijn omgevingsdiensten in staat om de aanbevelingen van de OVV op te volgen, namelijk optimaal gebruik maken van alle mogelijkheden binnen het huidige instrumentarium om de gezondheid van omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies door:

- zicht te hebben op de emissies van bedrijven;
- een inschatting van het gezondheidsrisico per stof te kunnen maken waaraan omwonenden worden blootgesteld (in samenwerking met GGD's en RIVM);
- zorg te dragen voor aanscherping van de vergunning zodra de gezondheidsrisico's voor omwonenden daarom vragen;
- zorg te dragen voor tijdige implementatie van best beschikbare technieken (BBT) door de bedrijven;
- kennis en ervaring met andere bevoegde bestuursorganen en omgevingsdiensten uit te wisselen (opgave in pijler 4).

De werkgroep is gestart met het doornemen van de volgende stukken:

- Programmaplan IBP VTH
- Pijlerplan 1 Robuuste omgevingsdiensten en normfinanciering
- Uitgangspuntennotitie Denkrichting Ondergrens
- Omgevingsdiensten in beeld (SPPS/Twijnstra en Gudde)
- Rapportage visitatie omgevingsdiensten
- Groslijst criteria voor robuustheid

In een later stadium zijn daar bij gekomen:

- Programmaplan NOVEX
- Rapport Industrie en omwonenden (OVV)

Specificatie robuustheid

Vervolgens heeft de werkgroep ervoor gekozen om, gelet op opgave waar de omgevingsdiensten voor aan de lat staan, aan het begrip robuustheid een nadere specificatie te geven. Daarbij heeft de werkgroep zich gebaseerd op de vier perspectieven uit de Balance scorecard. Dat zijn maatschappij, innovatie, organisatie en middelen. Voor elk perspectief is een overheersend criterium bepaald. Voor een robuuste omgevingsdienst gelden dan de volgende criteria:

- effectiviteit
- ontwikkelvermogen
- wendbaarheid
- efficiency

Perspectief	Criterium	Toelichting
Maatschappij Burgers, bedrijven, partners, overheden en opdrachtgevers/ eigenaren van Omgevingsdiensten	Effectiviteit	In welke mate voldoet de OD aan de impliciete en expliciete verwachtingen van haar opdrachtgevers en via hen aan die van burgers en bedrijven? In welke mate beschermt de OD de gezondheid van omwonenden tegen schadelijke industriële emissies? In welke mate bereikt de OD een aantoonbaar maatschappelijk effect en in welke mate wordt daarop concreet gestuurd?
Innovatie Het tijdig en adequaat ontwikkelen van producten en diensten met het oog op toekomstige opgaven	Ontwikkelvermogen	In welke mate is de OD gemotiveerd en in staat om de (toekomstige) gevraagde prestaties te leveren? Is de OD in staat om zich te richten op onderzoek en ontwikkeling?
Organisatie De inrichting en het functioneren van alle werkprocessen	Wendbaarheid	In welke mate is de OD in staat zich op toekomstige ontwikkelingen in maatschappelijke vraag en verwachtingen te anticiperen dan wel op onverwachte omstandigheden te anticiperen? Is daarvoor de juiste werkcultuur aanwezig?
Middelen Geld, capaciteit en materieel	Efficiency	In welke mate weet de OD haar middelen zo optimaal mogelijk in te zetten om aan de klantverwachtingen (eigenaren en opdrachtgevers) te kunnen voldoen? Achterliggende vraag is of er een voldoende match is tussen de gevraagde prestatie en het benodigde budget.

Allereerst is door de werkgroep aan de hand van de vastgestelde documenten bepaald welke uitgangspunten/randvoorwaarden er voor deze opdracht gelden. Op basis daarvan is voor het meetbaar en specifiek maken van de criteria, een vertaling gemaakt in een set van 6 kritische prestatie-indicatoren (kpi's).

Uitgangspunt daarbij was de inhoudelijke benadering en geen structuuraanpak door direct te kiezen voor congruentie met bv. de Veiligheidsregio's. Van alle criteria is getoetst in welke mate wordt bijgedragen aan de robuustheid.

Na vaststelling daarvan in het bestuurlijk overleg van 21 maart jl., zijn deze vervolgens genormeerd op basis van de opdracht aan de werkgroep om voldoende scherpte in de normering van de 6 kpi's aan te brengen, om ze onderscheidend te laten zijn ten opzichte van de huidige situatie. Resultaat is een beschrijving van het nieuwe landschap van de omgevingsdiensten.

Gedurende het werkproces is de samenhang met de overige deelprojecten van pijler 1 (kwaliteitscriteria, adequate financiering en advisering door omgevingsdiensten op milieunormen) bewaakt. Geconstateerd is dat de financiële kpi's het beste door de werkgroep Financiering kunnen worden uitgewerkt.

Ook is geconstateerd dat er factoren zijn die in andere pijlers van het IBP VTH worden uitgewerkt, die medebepalend zijn voor de robuustheid van de diensten, zoals de aanpak van milieucriminaliteit (pijler 2), de verbetering van de informatievoorziening (pijler 3), een werkende kennisinfrastructuur en voldoende gekwalificeerd personeel (pijler 4) en het sluiten van de uitvoerings- en beleidscyclus (pijler 5). Deze link wordt in de kpi's gemarkeerd (zie bijlage 3).

Uitgangspunten

Door de werkgroep is geconstateerd dat deze criteria primair betrekking hebben op de individuele omgevingsdiensten, maar ook van invloed zijn op het stelsel van omgevingsdiensten en de andere partners (bv. OM en ILT) in het stelsel. Om robuust te zijn, zijn omgevingsdiensten afhankelijk van hun omgeving, namelijk hun opdrachtgevers en eigenaren, voor de kwaliteit van de uitvoering, de omvang van het takenpakket en de financiering. Nauwe samenwerking met de opdrachtgevers is belangrijk. In het bestuurlijk overleg is opgemerkt dat een omgevingsdienst alleen maar robuust kan zijn als de opdrachtgever dat ook is. Dat is ook de conclusie van de projectgroep OGON (opdrachtgever-opdrachtnemerschap). Daarbij moet worden gekeken of gelet op de grote transities er meer beleidskracht op het gebied van regulering en vergunningverlening wordt gebundeld bij de omgevingsdiensten of deze bij de gemeenten moet blijven en worden versterkt. Dat gaat ook om de verstrekte middelen. Geadviseerd wordt om ook criteria te formuleren voor robuust opdrachtgeverschap. Hiervoor is een aparte opdracht nodig, maar dit is geen onderdeel van de opdracht van de werkgroep.

Alle omgevingsdiensten dienen aan de vastgestelde criteria en bijbehorende kpi's voor robuustheid te (gaan) voldoen. Niet voldoen heeft consequenties voor de betreffende omgevingsdienst. Geadviseerd wordt om het bestuurlijk overleg een einddatum te laten bepalen wanneer men aan de minimale criteria en bijbehorende kpi's moet voldoen. De werkgroep adviseert deze termijn niet te lang te laten zijn. Voorstel is de eigenaren van omgevingsdiensten binnen een termijn van een half jaar na de besluitvorming over de normering voor robuustheid, kenbaar te maken hoe daaraan gaat worden voldaan.

Aan de hand van de vastgestelde documenten is bepaald welke uitgangspunten/randvoorwaarden er voor deze opdracht gelden. Daarbij is gelet op de toekomstbestendigheid en de aanbeveling van de commissie Van Aartsen om het huidige stelsel niet overhoop te gooien. Op basis daarvan zijn de criteria en de kritische prestatie-indicatoren opgesteld, die vervolgens zijn genormeerd. In de vastgestelde notitie *Denkrichting ondergrens* is opgenomen dat er een nadere uitwerking moet komen van het daarin geïntroduceerde evaluatiekader. Vanwege het karakter van de opdracht kiest de werkgroep voor de term toetsingskader om vast te stellen of een omgevingsdienst voldoende robuust is.

Daarnaast is verkend hoe de afspraken over het voldoen aan minimumeisen verankerd kunnen worden.

De geformuleerde uitgangspunten/randvoorwaarden zijn:

1. Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen (helaas is recent gebleken dat aan die wettelijke verplichting nog niet is voldaan). Beide zijn een voorwaarde om te kunnen (gaan) voldoen. Aandachtspunt is de governance van de BRZO-bedrijven in relatie tot Wgr.
2. De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap (goede relatie en heldere afspraken), onafhankelijkheid en gezag, het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat (goed leiderschap) (uitwerking in pijler 5). Daarbij de opmerking dat een robuuste omgevingsdienst in staat is de opdrachtgever te helpen bij de professionalisering van het opdrachtgeverschap.
3. Voor het bepalen van de robuustheid wordt zowel naar basis- als milieugerelateerde plustaken gekeken. Zoals door SPPS/TG in Omgevingsdiensten in Beeld is opgemerkt kan een omgevingsdienst die uitsluitend is toegerust op de uitvoering van het basistakenpakket, niet automatisch ook een rol spelen in alle maatschappelijke (milieu-) opgaven in de regio. Op basis van de cijfers uit Omgevingsdienst in beeld heeft de werkgroep bovendien geconcludeerd dat het hebben van plustaken belangrijk is om als omgevingsdienst robuust te zijn. Om deze robuustheid te kunnen garanderen dient er iets afgesproken (bestuurlijk) of geregeld (bij wet- en regelgeving) te worden ten aanzien van deze plustaken. Dit ligt overigens eerder voor de hand voor complexe milieu- gerelateerde plustaken omdat de omgevingsdiensten ooit zijn opgericht om de meer complexe en/of regionale milieuproblematiek aan te pakken. Wanneer sprake is van (bestuurlijke) afspraken of aangepaste wet- en regelgeving dient op het niveau van de gemeenschappelijke regeling een overgangstermijn ten aanzien van de inbreng en uithaal van plustaken te worden vastgelegd.
4. De criteria (ondergrens robuustheid) gelden voor de individuele omgevingsdienst. Dat betekent dat op specifieke kennisgebieden het mogelijk is/blijft om taken door een andere dienst te laten uitvoeren (zoals taken behorende tot BRZO-inrichtingen en IPPC-categorie-4-installaties en taken die ondanks congruentie in het werkgebied te weinig voorkomen).
5. De normering houdt rekening met de robuustheid in de toekomst (meerjarig perspectief, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele middelen).
6. De werkgroep heeft er voor gekozen zich niet te beperken tot criteria die uitsluitend de bedrijfsvoering betreffen.
7. De werkgroep heeft er voor gekozen om te beschrijven welke stappen in fusie of uitbreiding van taken moeten worden gezet om de robuustheid te kunnen bereiken. De feitelijke implementatie is een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Hiervoor dient wel een einddatum te worden bepaald.
8. Een criterium voor robuustheid en bijbehorende kritische prestatie-indicator is alleen in het toetsingskader opgenomen als het criterium meetbaar is en kan worden getoetst aan een norm, met de bewuste keuze het aantal criteria zo beperkt mogelijk te houden.
9. De robuustheid is niet bedoeld om een keurslijf aan te brengen en te streven naar gelijkende organisaties, maar te zorgen dat de omgevingsdiensten minimaal voldoende gekwalificeerd en geëquipeerd zijn om de taken op het vereiste inhoudelijke niveau uit te kunnen voeren.
10. De werkgroep is zich ervan bewust dat een toetsing van een omgevingsdienst in termen van maatschappelijk effect (outcome) optimaal is. Dat is echter in dit stadium niet

haalbaar. Criteria hebben daarom betrekking op de eisen die worden gesteld aan de organisatie.

11. Voor een zuivere beoordeling en weging (ook in het visitatietraject) is het van belang dat omgevingsdiensten te vergelijken zijn. De discussie over appels en peren kan alleen maar worden beslecht als er eenduidige afspraken worden gemaakt over bv. het uurtarief en hoe dat is opgebouwd (aantal directe, indirecte en niet productieve uren; ook van belang als er wordt gekozen om normen op te nemen over overhead). Voor de normering van de omzet (kpi 1) is gewerkt met een aantal indicaties, te weten 1300u/fte productief, 200u/fte indirect- productief en €100.000/fte (exclusief overhead). Voor de overhead wordt geadviseerd de bevindingen van de commissie overhead als uitgangspunt te nemen.

3 Definitie robuustheid aan de hand van criteria

De vraag wat de ondergrens voor een omgevingsdienst zou moeten zijn is vaker gesteld, maar deze vraag is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. SPPS/TG heeft op mede op basis van de verzamelde data van de omgevingsdiensten verschillende analyses gedaan (Omgevingsdiensten in beeld 2021). Bijvoorbeeld op basis van het aantal en de zwaarte van inrichtingen in combinatie met aantallen fte en kengetallen voor inrichtingen. Het valt op dat de spreiding tussen de omgevingsdiensten groot is. Uit de analyse van SPPS/TG blijkt dat er geen simpele formule is om een maat voor de ondergrens van omgevingsdiensten op te stellen. Daar komt bij dat het inrichtingenbestand vaak vervuild blijkt te zijn (dubbele adressen, postbusadressen e.d.) en er gelet op de omgevingswet een overgang gaat plaatsvinden van inrichtingen naar milieubelastende activiteiten. Daarom is de vraag niet zozeer of er een absolute ondergrens in aantallen inrichtingen of fte moet zijn, maar of de omgevingsdiensten voldoende gekwalificeerd zijn om deze taken op het vereiste inhoudelijke niveau uit te kunnen voeren. Robuustheid op basis van inhoudelijke criteria hangt volgens het Kernteam pijler 1 samen met de grootte van het werkgebied en de omvang van het takenpakket.

Essentiële kritische prestatie-indicatoren voor robuustheid

De werkgroep heeft alle geïnterpreteerde kpi's (bijlage 3) naast de vastgestelde criteria gelegd en de mate van meetbaarheid beoordeeld. Daarbij is tevens rekening gehouden met de uitgangspunten/randvoorwaarden. Bij de vertaling is bepalend geweest dat het toepassen van de kpi's moet leiden tot een helder onderscheid gericht op een stevige en duurzame verbetering van de robuustheid, ook in de toekomst. Na deze exercitie zijn de volgende zes kpi's als essentieel aangemerkt³.

1. De dienst heeft een voldoende omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst
2. De dienst voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria VTH voor basis- en plustaken
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandvermogen)
5. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied

Alle omgevingsdiensten dienen **minimaal** aan deze essentiële kpi's te voldoen. Dat is de randvoorwaarde om robuust te kunnen zijn. Wat overigens niet betekent dat een robuuste omgevingsdienst automatisch goed functioneert. Met voldoen aan de essentiële criteria zijn wel de randvoorwaarden aanwezig om goed te kunnen functioneren. De werkgroep heeft ervoor gekozen om geen onderscheid te maken in de zwaarte (weging) van de kpi. De robuustheid wordt bepaald door de samenhang van de onderscheidende kpi's en er is weging over het totaal. Met andere woorden het voldoen aan een groot deel van de essentiële kpi's maakt niet dat een omgevingsdienst robuust is.

De robuustheid van een dienst wordt door meer bepaald dan alleen deze zes kpi's. De samenhang van alle geïnterpreteerde kpi's en de mate waarin voldaan wordt aan de uitkomsten van de overige werkgroepen in pijler 1 en de overige pijlers van het programma, bepalen de uiteindelijke robuustheid van de dienst. De visitatie heeft hierin een belangrijke rol.

³ Bij het uitwerken is begonnen met de maatschappij omdat deze opgave voorop staat. Omdat de omzet een hard gegeven is, is de nummering van de kpi's 1 en 6 gewisseld.

Normering

In onderstaande overzicht zijn de kpi's genormeerd. Dit betreft de ondergrens die voor robuuste omgevingsdiensten wordt aangehouden. Zoals eerder opgemerkt dient een robuuste omgevingsdienst aan alle 6 kpi's te voldoen.

Perspectief	Criterium	KPI	Normering (ondergrens)
Maatschappij	Effectiviteit	De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied (heeft relatie met omvang van het werkprogramma) Geldende kwaliteitscriteria VTH voor basis- en plustaken	Congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgaven. Voldoen
Innovatie	Ontwikkelvermogen	Er is voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie (nog nader definiëren, gaat o.a. over r&d)	Aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda. Vrij besteedbaar budget voor innovatie (innovatie mag niet ten laste komen van het primaire proces) Percentage van de begroting van het primaire proces (nader uit te werken door werkgroep financiering)
Organisatie	Wendbaarheid	De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvormogen)	Afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers (nader uit te werken door werkgroep financiën; aandachtspunt is o.a. de verhouding tussen verplichte basistaken en milieugerelateerde plustaken en omvang van de risico's) Expliciete afspraken over uitname (zoals overgangperiode voor uitname van taken minimaal 4 jaar, tenzij andere overeengekomen)
Middelen	Efficiency	De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Omvang regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst	Percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence om informatiegestuurd te kunnen werken (nadere uitwerking door pijlers 3 en 5) Opleidingsbudget van 3% van de loonsom (ook gelet op verplichte opleidingskarakter van bepaalde functies zoals boa) (nadere uitwerking door werkgroep 4) De omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren; basis- en milieugerelateerde plustaken inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 15 miljoen (incl. overhead en prijspeil 2021) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie (niet zijnde inhuur)

Hieronder een toelichting op de zes essentiële kpi's robuuste omgevingsdiensten:

1. De dienst heeft een voldoende omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht) gecombineerd met percentage medewerkers in eigen dienst

Er is grote samenhang met kpi 6. Gaat om basis- en milieugerelateerde plustaken en heeft alleen betrekking op het primaire proces (inclusief juridische ondersteuning, ketentoezicht, BOA, specialismen crisisbeheersing en piketdienst). Globale capaciteitsverdeling is 20% vv, 60% t&h en 20% specialismen.

Voor het vaststellen van de ondergrens is uitgegaan van de minimaal benodigde capaciteit in het primaire proces, verdeeld over de verschillende disciplines (zie bijlage 4 voor nadere onderbouwing). Op basis daarvan is de omzet bepaald. De werkgroep hecht er waarde aan te benadrukken dat sec voldoen aan deze ondergrens niet automatisch betekent dat men robuust is. En robuust zijn betekent niet automatisch dat er sprake is van een goed functionerende organisatie. Ook is groter niet per definitie beter, maar klein is in ieder geval niet robuust. Bij het vergroten van het werkgebied is er extra aandacht nodig voor de bestuurbaarheid en bedienen van de lokale belangen. Omdat voldoende overhead bijdraagt aan de robuustheid en discussie over de opbouw van de overhead in dit stadium te voorkomen, heeft de werkgroep de ondergrens gesteld op € 15 miljoen inclusief overhead (prijspeil 2021).

Met deze beschrijving van medewerkers in eigen dienst komt voldoende tot uitdrukking dat het om één organisatie moet gaan. Netwerkdiensten voldoen daar niet aan. Vanwege het belang dat een robuuste omgevingsdienst de benodigde kennis in eigen huis heeft en houdt, wordt hier 80% mensen in loondienst en max. 20% inhuur bedoeld.

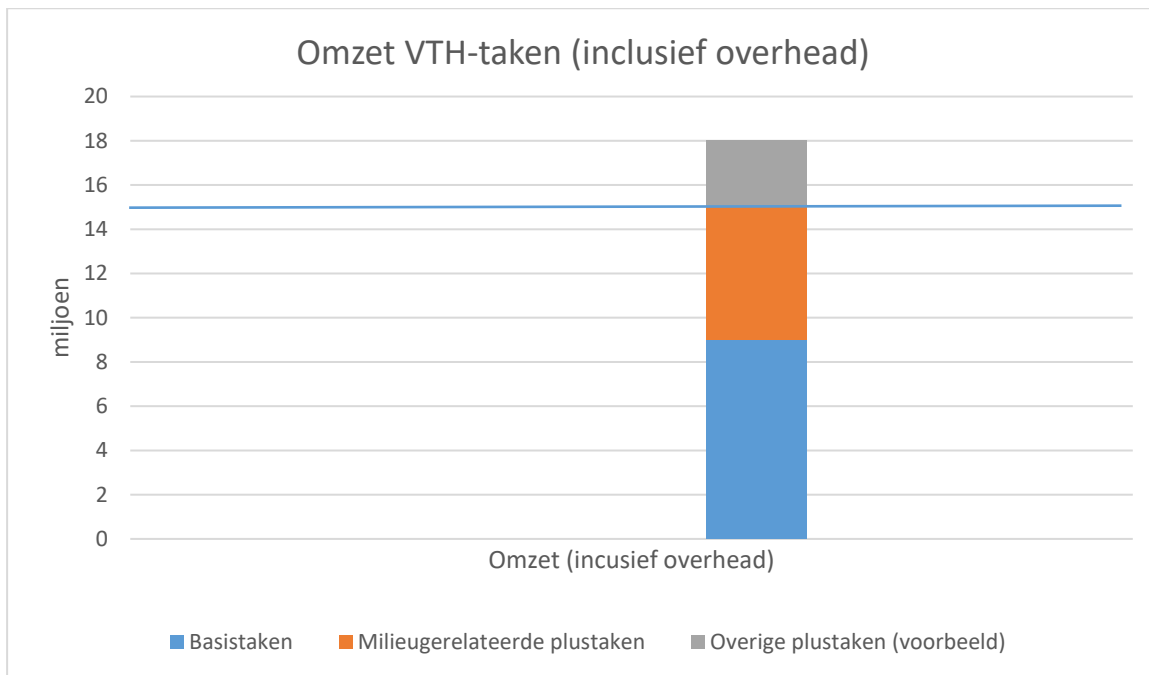
Voor een goede toetsing wordt uitgegaan van de volgende definities:

Basistaken: taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) waarvoor het college van B&W en Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn en die bij wet zijn aangewezen om uitgevoerd te worden door een omgevingsdienst. Onder de nu geldende wet- en regelgeving zijn de basistaken aangewezen in bijlage IV van het Besluit omgevingsrecht. Onder de per 1 januari 2024 van kracht zijnde Omgevingswet zijn de basistaken aangewezen in bijlage VI van het Omgevingsbesluit.

Plustaken: VTH-taken en ander taken zoals bijv. adviestaken – niet zijnde basistaken – die door het bevoegd gezag (gemeenten, provincies, maar eventueel ook waterschappen en het Rijk) vrijwillig kunnen worden ondergebracht bij een omgevingsdienst. Het onderbrengen van plustaken is niet bij wet- en regelgeving geregeld. Het onderdeel van de omzet in relatie tot de norm, betreft de milieugerelateerde taken, zoals niet BAL activiteiten, WKB en zwemwater.

Plustaken die niet-milieugerelateerd zijn, zijn gebruiksvergunning en gemeentelijke BRIKS-taken⁴ maken geen onderdeel uit van de € 15 miljoen. Deze taken kunnen wel bij een omgevingsdienst worden belegd.

⁴ Bouwen, Reclame, Inrit, Kap en Sloop



Een wijziging is o.a. dat onder de Wabo de provinciale BRIKS-taken zijn aangewezen als basistaak. Onder de Omgevingswet zijn alleen de provinciale bouw- en slooptaken nog onderdeel van het basistakenpakket.

Omdat voldoende overhead bijdraagt aan de robuustheid, kan worden overwogen daar een percentage voor te bepalen.

Peildatum van de omzet van omgevingsdiensten is 2021 (Omgevingsdiensten in beeld) om conclusies te kunnen trekken over de beschrijving van het landschap. Geadviseerd wordt voor het moment van toetsing uit te gaan van de situatie per 2023, omdat er mogelijk taken zijn bijgekomen of afgegaan. Tevens dient te worden uitgegaan van een geïndexeerde norm van € 15 miljoen (gebaseerd op CPB-cijfers).

2. De dienst voldoet aan de geldende kwaliteitscriteria VTH

Alle taken dienen robuust te worden uitgevoerd. Het gaat om kritieke massa, procescriteria en competenties. Dat de kwaliteitscriteria als essentiële kpi zijn opgenomen kan de vraag oproepen waarom deze specifiek. Het lijkt namelijk dat het bij wet geregeld is dat men aan de kwaliteitscriteria moet voldoen.

Echter, de kwaliteitscriteria zijn niet wettelijk geborgd. Wel is bij wet vastgelegd dat provincies en gemeentes bij verordening iets moeten opnemen over de kwaliteit van de uitvoering van de basistaken. Voor de achterblijvende en plustaken geldt de zorgplicht. Daar komt bij dat men gemotiveerd kan afwijken. Om de kwaliteit van de uitvoering zo uniform mogelijk te regelen hebben het IPO en de VNG gezamenlijk een modelverordening opgesteld. Een groot deel van de bevoegde gezagen heeft deze verordening overgenomen in hun provinciale - of gemeentelijke verordening, een deel niet. De modelverordening is overigens Wabo-breed opgesteld en niet alleen voor de basistaken.

Omdat bij het opstellen van de kpi's de omgevingsdiensten het uitgangspunt zijn, is de kwaliteitsborging gekoppeld aan alle taken (basis- en plustaken) die belegd zijn bij een

omgevingsdienst. Vanuit deze invalshoek heeft de werkgroep ervoor gekozen deze kpi op te nemen, waarmee de kwaliteit van de uitvoering optimaal wordt geborgd en alle taken belegd bij een omgevingsdienst op eenzelfde minimaal kwaliteitsniveau worden uitgevoerd. Dit dient verder door de werkgroep Kwaliteitscriteria te worden uitgewerkt.

3. De dienst kan relatie leggen tussen werk, mensen en geld. De informatievoorziening faciliteert zowel het primair proces als de bedrijfsvoering (ICT, data, kennis, middelen).

Achtergrond van deze kpi is dat de dienst in staat is zich optimaal te verantwoorden op behaalde milieuresultaten met oog voor (kosten)effectiviteit. De dienst moet zich kunnen ontwikkelen naar een outcome gerichte organisatie omdat die raakt aan de kern van het bestaansrecht van de omgevingsdienst (milieurelevantie). Businessintelligence (voornamelijk mensen) is nodig om informatiegestuurd te kunnen werken. NB dit is geen IV budget. Datakwaliteit e.d. (pijler 3) is hierin een randvoorwaarde.

4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandvermogen).

Er dient te worden gewerkt met risicoprofielen (advies om te werken met Monte Carlo systematiek). Naast het financiële aspect dient er ook voldoende capaciteit, kwaliteit en middelen te zijn voor kennisontwikkeling om toekomstige opgaven aan te kunnen. Gaat om combinatie van afspraken over uittreden en geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers.

Een robuuste omgevingsdienst hoeft niet voor elke tegenvaller terug naar DB/AB. Er dient een acceptabele bandbreedte te zijn omdat een te grote reserve ook niet wenselijk is. Nadere uitwerking in werkgroep financiering om op basis hiervan te bepalen wat voldoende is.

5. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie.

Innovatie mag niet ten laste komen van het primaire proces. Op enig moment worden de ontwikkelde innovaties onderdeel van het primair proces.

Van belang dat er sprake is van een meerjarige innovatieagenda. Hoewel de aanwezigheid van een agenda voor de individuele dienst geldt, wordt geadviseerd om dat inhoudelijk op bovenregionaal of landelijk niveau op te pakken.

Relatie met de opgave van de omgevingswet (zie artikel 1.3). Nog verder nakijken hoe te beschrijven.

6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied.

De werkgroep realiseert zich dat deze kpi lastig is te normeren. Er is grote samenhang met kpi 1. De maatschappelijke opgave moet centraal staan. Van belang dat er homogeniteit is in het karakter van het werkgebied vanwege de benodigde kennis. Daarbij is door de werkgroep geconcludeerd dat stedelijk, landelijk en industrieel onvoldoende is voor het onderscheidend karakter. Voor een optimale rol in alle maatschappelijke (milieu-)opgaven, kunnen regionale kenmerken worden aangehouden als (bron Omgevingsdiensten in beeld):

- aanwezigheid van chemische clusters
- aanwezigheid van mainports, zoals nationale luchthaven (Schiphol) en haven (R'dam)
- een grote dichtheid intensieve veehouderij
- een matige luchtkwaliteit
- een grote ruimtelijke dynamiek
- grote natuurgebieden.

De werkgroep heeft daarom ook gekeken naar ontwikkelingen zoals het nieuwe nationaal ruimtelijk beleid waar op dit moment aan wordt gewerkt. De uitkomsten van de programma's NOVEX en Mooi Nederland leiden tot de aangescherpte Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het kabinet verwacht in 2024 de aangescherpte NOVI definitief te kunnen vaststellen. Er zijn zestien NOVEX-gebieden aangewezen waar grote ruimtelijke transitie vragen om een apart ontwikkelperspectief. Dit ontwikkelperspectief stellen Rijk en regio samen op. De plannen voor deze zestien gebieden worden opgenomen in het ruimtelijk voorstel dat de provincies na de zomer 2023 opleveren. Voor de NOVEX-gebieden wordt vervolgens een uitvoeringsagenda met regionale investeringsagenda opgesteld. De gebieden zijn (met tussen haakjes de omgevingsdiensten die daar mee te maken krijgen): Noordzee-kanaalgebied (OD NZKG en OD IJmond), Regio Schiphol (OD NZKG), Metropoolregio Amsterdam (OD NZKG, OD IJmond en OD FGV), Zuidelijke Randstad (Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten en DCMR), Rotterdamse Haven (DCMR), Groene Hart (Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten en ODRU), Utrecht-Amersfoort (RUD Utrecht), Arnhem/ Nijmegen Foodvalley (OD regio Arnhem, OD regio Nijmegen en OD De Vallei), North Sea Port District (OD Zeeland), Stedelijk Brabant (Brabantse Omgevingsdiensten), De Peel (Omgevingsdiensten Brabant-Noord, Zuidoost Brabant en Limburg Noord), Zuid-Limburg (OD Zuid Limburg), Regio Zwolle (OD IJsselland), Groningen (OD Groningen), Groningen-Assen (OD Groningen en OD Drenthe) en Lelylijn (n.n.b.; in ieder geval OFGV).

4 Landschap van omgevingsdiensten

De voorgestelde normering per kpi heeft gevolgen voor de huidige indeling van werkgebieden voor omgevingsdiensten. Alvorens die brug te slaan wordt een weergave gegeven van de huidige situatie in een kort historisch perspectief.

Indeling huidige omgevingsdiensten

In de oorspronkelijke opzet voor omgevingsdiensten was het voornemen om het werkgebied van een omgevingsdienst te laten samenvallen met het werkgebied van een of meerdere veiligheidsregio's. De bestaande praktijk kent verschillende varianten van afwijkende situaties, die tijdelijk zijn geformaliseerd op het niveau van de Ministeriële regeling omgevingsrecht. In de Memorie van Toelichting staat het volgende daarover vermeld: 'Congruentie van schaal en werkgebied komt de afstemming tussen de VTH-taken van de omgevingsdiensten en de taken van de veiligheidsregio ten goede.' Dit is ook zo verwoord in de Wabo (art. 5.3). In een aantal regio's is gekozen voor de vorming van meer omgevingsdiensten binnen het werkgebied van één veiligheidsregio. Ten tijde van het maken van deze wetgeving was de politie (gelet op de aanpak van milieucriminaliteit) ook aangesloten conform het werkgebied van een veiligheidsregio. Dat is door de komst van de nationale politie achterhaald.

Desondanks heeft de werkgroep dit perspectief beoordeeld voor een herziene regionale indeling. De werkgroep heeft echter geconcludeerd dat de door de Tweede Kamer gewenste congruentie met de veiligheidsregio in niet alle regio's leidt tot het kunnen voldoen aan de normen voor robuustheid. Congruentie is daarom uitsluitend een optie voor een omgevingsdienst om robuust te worden als ook aan de andere eisen wordt voldaan. De werkgroep ziet verder geen aanleiding om vast te houden aan de congruentie van de veiligheidsregio's.



- | | |
|--|---|
| 1. Omgevingsdienst Groningen | 16. Omgevingsdienst Haaglanden |
| 2. Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing | 17. Omgevingsdienst Achterhoek |
| 3. RUD Drenthe | 18. Omgevingsdienst Midden-Holland |
| 4. Omgevingsdienst Noord-Holland Noord | 19. Omgevingsdienst Regio Arnhem |
| 5. Omgevingsdienst IJsselland | 20. Omgevingsdienst Rivierenland |
| 6. Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek | 21. DCMR Milieudienst Rijnmond |
| 7. Omgevingsdienst IJmond | 22. Omgevingsdienst Regio Nijmegen |
| 8. Omgevingsdienst Noord-Veluwe | 23. Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid |
| 9. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied | 24. Omgevingsdienst Brabant Noord |
| 10. Omgevingsdienst Twente | 25. Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant |
| 11. Omgevingsdienst Veluwe IJssel | 26. RUD Zeeland |
| 12. Omgevingsdienst West-Holland | 27. Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant |
| 13. Omgevingsdienst De Vallei | 28. RUD Limburg Noord |
| 14. RUD Utrecht | 29. RUD Zuid Limburg |
| 15. Omgevingsdienst Regio Utrecht | |

Voor VTH van BRZO-bedrijven zijn er zes gespecialiseerde omgevingsdiensten (met tussen haakjes de provincies die zij bedienen):

Omgevingsdienst Groningen (Groningen, Drenthe, Fryslân)

Omgevingsdienst Regio Nijmegen (Overijssel, Gelderland)

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht)

DCMR Milieudienst Rijnmond (Zuid-Holland en Zeeland)

Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (Noord-Brabant)

RUD Zuid-Limburg (Limburg)

Beschrijving nieuwe landschap omgevingsdiensten

Zoals eerder opgemerkt dient een robuuste omgevingsdienst aan alle 6 kpi's te voldoen, maar is de combinatie van 1 en 6 onderscheidend voor het landschap van omgevingsdiensten.

Om te bepalen of een dienst aan de kpi's voldoet of kan gaan voldoen, is een nadere analyse per omgevingsdienst noodzakelijk. Echter, op basis van de beschikbare informatie zijn gelet op de gestelde normering wel enkele conclusies te trekken. Zo voldoet bijna de helft van de omgevingsdiensten volgens de inventarisatie uit Omgevingsdiensten in beeld (2021) niet aan de minimale ondergrens voor de uitvoering van de VTH-taken van € 15 miljoen (inclusief overhead), waarbij wordt opgemerkt dat een aantal diensten geen opgave heeft gedaan van de omvang van basis- respectievelijk milieugerelateerde plustaken. Bovendien kunnen in de omzetten ook niet-milieugerelateerde plustaken zitten, waardoor het niet uitgesloten is dat er meer omgevingsdiensten hieraan niet voldoen.

De werkgroep heeft op basis van de beschikbare gegevens uit 2021 vastgesteld welke omgevingsdiensten voldoende omzet en voldoende mensen in eigen dienst hebben om robuust te kunnen zijn (kpi 1). Het gaat om de omgevingsdiensten:

Groningen

Drenthe

FUMO

West Holland

Regio Arnhem

NHN

Rivierenland

ZO Brabant

Midden Holland

ZHZ

Haaglanden

Brabant Noord

Nijmegen

MWB

NZKG

DCMR

Voor kpi 2, 3 en 5 zal op basis van het tweejaarlijks onderzoek (medio 2023), maar ook uit de uitvraag van werkgroep Financiën blijken of, en zo ja welke omgevingsdiensten niet voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH, welke beschikken over een innovatieagenda en een vrij besteedbaar innovatiebudget en een budget van 3% voor business intelligence en kennisontwikkeling.

Kwetsbaar voor veranderingen in het werkpakket (kpi 4), is een aantal omgevingsdiensten met in verhouding veel plustaken (waarvan mogelijk ook niet-milieugerelateerd of geen opgave) of waar signalen zijn dat gemeenten die taken (mogelijk) willen terughalen of dat al in gang hebben gezet.

Er zijn bestuurlijke dilemma's geïdentificeerd voor de bestuurders van de omgevingsdiensten, gelet op karakteristieken van het werkgebied, cultuurhistorische achtergrond en verschil in maatschappelijke opgaven.

Voldoen aan kpi 6 leidt voor de volgende omgevingsdiensten tot onvoldoende congruentie tussen omgevingsdienst en werkgebied, of er is sprake van een samenhangend gebied dat wordt bediend door meer omgevingsdiensten:

- Er zijn er in Zuid-Holland 5 omgevingsdiensten die 3 onderscheidende gebieden bedienen (Groene Hart, Botlek en stedelijk-/kustgebied). Midden-Holland heeft een werkgebied dat uiteenvalt in bollen/kuststreek, zakelijke dienstverlening en Groene Hart en dat weinig interne samenhang vertoont.
- In Noord-Holland is de opsplitsing tussen OD IJmond en ODNZKG niet congruent met de opgaven in het gebied: niet logisch dat er gelet op het karakter van het werkgebied er twee omgevingsdiensten zijn in het Noordzeekanaalgebied. Daarnaast bedient OD IJmond twee niet vergelijkbare (en niet aaneengesloten) werkgebieden.
- Er is geen logica vanuit de gebiedsopgaven voor het bestaan van twee omgevingsdiensten in Utrecht.
- In de provincie Gelderland zijn er 7 omgevingsdiensten (samenwerkend in Gelders stelsel). In Gelderland is er een gebied met specifieke karakteristieken dat wordt bediend door – nu nog – 3 omgevingsdiensten, namelijk de Veluwe. Verder is op basis van congruentie met de opgave (beide stedelijk gebied en er is een langjarige samenwerking in de (Groene Metropool)regio Arnhem-Nijmegen) de scheiding tussen OD Regio Arnhem en OD Regio Nijmegen niet logisch. De ODA valt niet samen met de Regio Achterhoek en bedient een aantal gemeenten die in andere samenwerkingsconstellaties niet worden gerekend tot de Achterhoek.
- De verschillen in het werkgebied van Limburg-Zuid zijn groot, met het Heuvelland en Chemelot als uitersten. De schaal van de OD Limburg Zuid is te klein om beide goed te kunnen bedienen.

In de beschrijving van het nieuwe landschap van omgevingsdiensten in combinatie met voldoen aan kpi's 1 en 6 hoeft er wat de werkgroep betreft niets te veranderen in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Noord-Brabant en mogelijk Zeeland. Voor de toekomstige opgaven ligt samenwerking tussen de 3 noordelijke provincies en de 3 omgevingsdiensten in Noord-Brabant wel voor de hand. Voor Zeeland ligt die samenwerking voor de hand met DCMR of Midden- en West Brabant.

Hoewel de provincie Flevoland en Gooi- en Vechtstreek gelijksoortige werkgebieden zijn, lijkt het voor de omgevingsdienst FGV, zelfs met het uitbreiden van (milieugerelateerde) plustaken, niet mogelijk om robuust te zijn.

5 Vervolg

Samenhang met overige deelprojecten pijler 1

In een later stadium dienen de consequenties voor het voldoen aan de criteria te worden uitgewerkt. Daarbij dient ook te worden gekeken naar de uitkomsten van de andere deelprojecten van pijler 1 en de juridische consequenties ervan.

De werkgroep kwaliteitscriteria is nog niet gestart. Dit lijkt ook volgtijdelijk te zijn op criteria robuustheid. Daarom kan er in dit stadium niets worden opgenomen over de geactualiseerde kwaliteitscriteria. Er is een grote samenhang tussen robuustheid en adequate financiering. Er wordt voorgesteld de minimumeisen over robuustheid die raken aan geld nader in te laten vullen door de werkgroep Financiering. Advisering door omgevingsdiensten op milieunormen (en breder in relatie tot Ow) zegt iets over de ontwikkelopgave. Ook hier is samenwerking met de opdrachtgever belangrijk. Er is bv. kennis en kunde nodig om een goede gesprekspartner te kunnen zijn bij het opstellen van omgevingsplannen. Die werkgroep kent echter een andere fasering en de werkgroep Robuustheid heeft ervoor gekozen daar in dit stadium niets over op te nemen.

Toetsing voldoen aan de criteria

Er is een toetsingskader opgesteld (zie bijlage 6) met daarin de genormeerde kpi's. Goede onderbouwing van de omzet met basis- en milieugerelateerde taken is daarbij van groot belang. Alle criteria voor robuustheid dienen in samenhang te worden toegepast. Een omgevingsdienst kan dan volledig robuust zijn, of op een of meer onderdelen versterking behoeven. Na de vaststelling of aan de kpi's wordt voldaan, is het aan het regionaal bestuur om te bepalen wat gelet op het voldoen aan de 6 kpi's nodig is om de omgevingsdienst robuust te laten zijn. Dit dient te worden vastgelegd in een door het bestuur vastgesteld plan van aanpak c.q. verbeterplan. Deze manier van toetsen biedt ruimte om ook te kijken naar het stelsel van omgevingsdiensten in het geheel. Een inhoudelijk toetsingskader biedt houvast voor verdere doorontwikkeling van de omgevingsdiensten. Samenwerking op termijn op dit vlak met de systematiek van visitaties in pijler 6 is daarbij essentieel⁵. Daarbij is het goed om vast te stellen dat het ritme van de visitaties een ander ritme heeft dan dit project. Er is forse tijdsdruk om in pijler 1 in voor de zomer 2023 al te leveren; de visitaties hebben een ander traject/andere planning. We hebben dus wel criteria uit de visitaties gebruikt, maar wachten de resultaten van de visitaties niet af. Er moet worden voorkomen dat diensten die al wel robuust zijn onnodig moeten fuseren of moeten komen tot een andere indeling of andere knelpunten niet worden opgelost. Er dient nog te worden besloten of onafhankelijke beoordeling van de plannen van aanpak c.q. verbeterplannen noodzakelijk is. Nadere uitwerking in vervolgtraject.

Verankering minimumeisen

Er mag geen vrijblijvendheid zijn; borging van de minimumeisen is noodzakelijk. Dat geldt ook voor de einddatum waarop moet zijn voldaan. Verankering van de eisen kan bijvoorbeeld via bestuurlijke afspraken en/of door het wijzigen van wet- en regelgeving, maar ook door uitvoeringselementen op te nemen in de VTH-kwaliteitscriteria (zie bijlage 5). Nader onderzoek is nodig naar de meest passende manier.

Bij de verankering moet worden nagedacht aan de volgende punten:

- Wat is het doel?
- Wat rechtvaardigt overheidsinterventie? Is dit echt een taak voor de overheid?

⁵ De visitatiemethodiek gebeurt in de vorm van collegiale toetsing en is gericht op de ontwikkeling van de kwaliteit. Het gebruik van het toetsingskader zal meer het karakter hebben van een audit.

- Is dit het beste instrument?
 - o Rechtmatig?
 - o Doeltreffend?
 - o Doelmatig?
 - o Uitvoerbaar?
- Wat zijn de gevolgen? Voor mens, milieu, burger en bedrijven?

Verschillende opties

- bestuurlijke afspraken in het bestuurlijk omgevingsberaad
- gemeentelijk niveau, vastleggen van de criteria per gemeente of onder de gemeentes binnen een werkgebied van een omgevingsdienst.
 - o In de vorm van een beschikking
 - o Regionale verordening
 - o Nalevingsbesluit met rechtsreeks werkende criteria
- provinciaal verband
 - o In de vorm van een beschikking
 - o Regionale verordening
 - o Nalevingsbesluit met rechtsreeks werkende criteria
- modelverordening VNG en IPO
- landelijke uniforme maatregelen, bijvoorbeeld in de vorm van VTH-kwaliteitscriteria. Deze kwaliteitscriteria regelen de kwaliteit van de uitvoering, maar dat is nadrukkelijk iets anders dan minimale criteria/kpi's voor robuustheid.

Consequenties niet voldoen aan minimum eisen

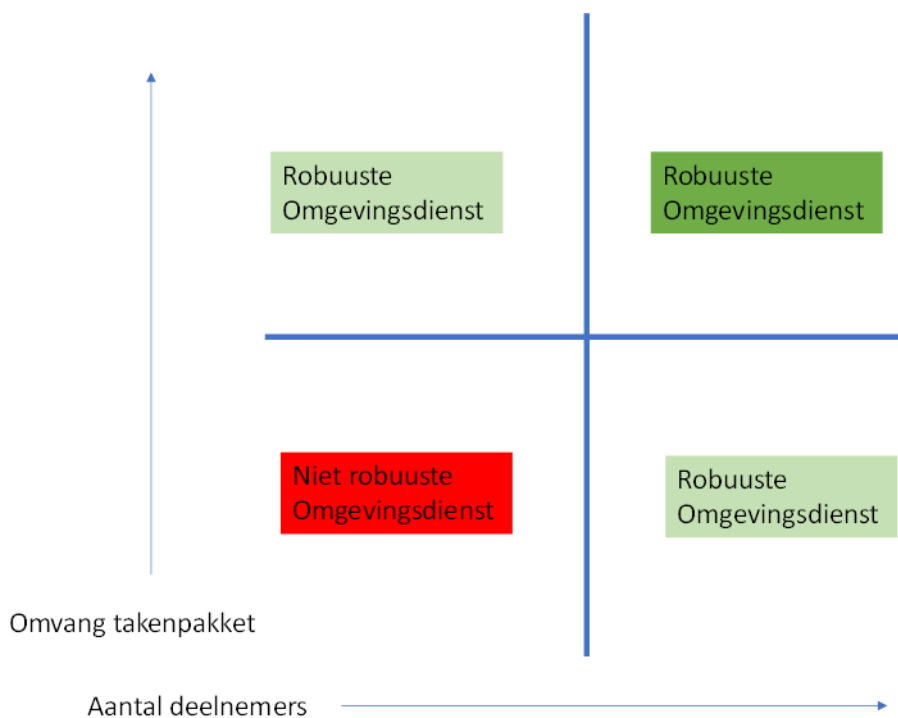
In opdracht van bestuurlijk overleg is voldoende scherppte in de normering van de 6 kpi's aangebracht, om ze onderscheidend te laten zijn ten opzichte van de huidige situatie.

Als uit het toetsingskader blijkt dat de omgevingsdienst niet voldoet aan de minimumeisen en verhoging van de ondergrens noodzakelijk is, moet er zoals eerder aangegeven door het bestuur van de omgevingsdienst worden gewerkt aan een plan van aanpak hoe aan de criteria voor robuustheid kan worden voldaan. Het is de keuze om dit te doen door:

1. het vergroten van het werkgebied (fusering);
2. het vergroten van het takenpakket middels milieugerelateerde plustaken. Meer taken betekent een grotere dienst in omvang en draagt bij aan een integrale benadering en meer speelruimte⁶.
3. het opplussen van capaciteit voor de basis- en/of milieugerelateerde functies.

Daarbij doet de werkgroep de volgende aanbevelingen. Kies bij optie 1 indien mogelijk voor de congruentie met de provinciegrens vanwege nabijheid en karakter en de regierol van deze bestuurslaag bij de (grootschalige) milieuopgaven. Houdt voor het bereiken van robuustheid niet vast aan de huidige grenzen van de omgevingsdiensten, maar laat de congruentie met het karakter van het werkgebied leidend zijn. Opknippen en weer samenvoegen van (delen van) van omgevingsdiensten is nadrukkelijk één van de opties op robuust te worden.

⁶ NB Uitbreiding met niet-milieugerelateerde plustaken kan alleen maar worden gerealiseerd als er voldoende robuustheid voor deze uitvoering (incl. overhead) is gegarandeerd. Er moet ook voor deze taken aan de kwaliteitscriteria worden voldaan. De uitbreiding met deze taken geldt niet voor het voldoen aan de geïndexeerde norm.



In alle keuzes dient te worden bepaald of aan alle minimumeisen van de essentiële kpi's in samenhang wordt voldaan. Het passen bij de identiteit en logica van het werkgebied met samenhang in het takenpakket is daarbij een belangrijk aspect. Eventuele keuze voor het congruent maken aan de veiligheidsregio is uitsluitend een optie als ook aan de andere eisen wordt voldaan. Uitgangspunt bij een fusie is dat er in ieder geval sprake is van één aansturing. Dat betekent dat onderbrengen in één pand geen noodzakelijke randvoorwaarde is. Streven moet zijn dat fusies minimaal invloed hebben op de kwaliteit van de uitvoering (milieurendement). De huidige erkende kwaliteiten van diensten (zoals flexibiliteit en innovatievermogen) die niet als robuust worden aangemerkt, dienen bij een eventuele fusie te worden behouden.

De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen hebben betrekking op gemeentelijke milieugerelateerde plustaken. Geadviseerd wordt een taak alleen als plustaak onder te brengen bij een omgevingsdienst als deze goed is omschreven, apart is gefinancierd en bemenst is. Dit vraagt om een bestuursbesluit. Een goede verhouding tussen bevoegd gezag en omgevingsdienst is hierbij essentieel. Enerzijds omdat het bevoegd gezag (mede)eigenaar is van de omgevingsdienst en anderzijds omdat zij opdrachtgever is. Het beleggen van een plustaak bij een omgevingsdienst blijft daarmee mogelijk.

De werkgroep signaleert het dilemma dat er gemeenten zijn die besloten hebben of gaan besluiten om plustaken terug te nemen, met directe nadelige gevolgen voor de robuustheid van een omgevingsdienst. Binnen het huidige stelsel staat het een gemeente vrij om hiervoor te kiezen (lokale autonomie). Uiteraard blijft dit een lokale keuze, maar geadviseerd wordt om daar als eigenaren met elkaar over in gesprek te gaan. In Drenthe hebben gemeenten bijvoorbeeld afgesproken om hetzelfde werkpakket aan de OD over te dragen. Dat is wat de werkgroep betreft een mooi initiatief dat rechtstreeks bijdraagt aan de robuustheid van de omgevingsdienst. Datzelfde geldt voor het overdragen van niet-milieugerelateerde plustaken.

Financiële consequenties

Er zijn financiële consequenties aan het voldoen aan de criteria/kpi's. De werkgroep heeft vastgehouden aan de inhoudelijke werkwijze bij de normering, omdat het anders ten koste gaat van de kwaliteit en dus van de mate van robuustheid. Daar komt bij dat de feitelijke situatie in de regio zo verschillend is, dat het dichtn van de afstand naar de wenselijke situatie een lokale opgave is. Daarom is gekozen te volstaan met het benoemen van de financiële consequenties zonder die te kwantificeren. Dat betekent overigens wel dat er zowel voor deelproject robuuste omgevingsdiensten, heel pijler 1 en voor de rest van het programma een financiële vertaling en vervolgens borging moet komen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele kosten. Incidentele kosten hebben betrekking op het fusieproces (als gevolg van kpi's 1 en 6). Daarbij dient ook te worden onderzocht welke opbrengsten er (op termijn) van een fusie zijn, omdat er mogelijk efficiënter wordt gewerkt. Een fusie moet niet worden gebruikt om een taakstelling mee te geven, omdat de ervaring leert dat dit ten koste gaat van de uitvoering en daarmee de beoogde milieudoelstellingen. Structurele kosten hebben te maken met de extra kosten voor het voldoen aan de kpi's 3, 4 en 5.

Er kan ook blijken dat er (bij de start) sprake is van onderfinanciering om adequate uitvoering te kunnen realiseren. In dat geval dienen eigenaren/opdrachtgevers het tekort aan te vullen (werkgroep financiering). Moet wellicht als uitgangspunt worden opgenomen.

Aanbevelingen

Als uit de toetsing blijkt dat een omgevingsdienst voldoet aan de ondergrens kunnen er (bv. gelet op de overige kpi's) ook vervolgstappen nodig zijn voor verbetering/optimalisering.

Geadviseerd wordt dat in het traject van de visitaties mee te nemen.

Daarnaast verdient het aanbeveling dat er benchmarks komen tussen de omgevingsdiensten, met name op het gebied van efficiency. Zoals eerder opgemerkt is het van belang dat omgevingsdiensten kunnen worden vergeleken. Uit Omgevingsdiensten in beeld blijkt dat het beschikbare bedrag per bedrijf tussen omgevingsdiensten varieert tussen € 638 en € 4558. Hoewel het beeld kan worden vertekend door de uitvoering van BRZO-bedrijven, is dat een dermate grote spreiding dat die nader onderzoek verdient. Dit is van belang om het soms levende sentiment bij opdrachtgevers weg te nemen, dat de uitvoering door omgevingsdiensten alleen maar duurder wordt. De discussie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet primair gaan over de opgave, terwijl het nu (te) vaak alleen over financiën gaat.

Uit hetzelfde rapport blijkt dat er onder andere grote verschillen zijn hoe invulling wordt gegeven aan het adequate niveau van vergunningverlening en toezicht&handhaving.

Geadviseerd wordt om collectieve afspraken te maken over het minimale niveau, waarbij het risicogerichte werken het uitgangspunt is. Goede datakwaliteit en analysecapaciteit (pijler 3) is noodzakelijk voor het goed kunnen opstellen van een regionaal uitvoeringsprogramma VTH. Zie verder bijlage 5 voor een uitwerking van het minimale adequate niveau van uitvoering.

Bijlage 1 Uitgangspuntennotitie Denkrichting Ondergrens

In deze notitie is een tweetal denkrichtingen beschreven om de robuustheid van de omgevingsdiensten te vergroten door het stellen van een ondergrens voor de omgevingsdiensten.

Vragen aan de stuurgroep

- Herkent de stuurgroep de denkrichtingen die gegeven worden in de nota "uitgangspunten ondergrens"?
- Heeft de stuurgroep opmerkingen of toevoegingen aan de denkrichtingen?
- Het kernteam vindt het logisch om te starten bij de tweede denkrichting en daarna te bepalen of congruentie daadwerkelijk een bijdrage levert aan de kwaliteit en robuustheid van omgevingsdiensten.
- Gaat de stuurgroep akkoord om de ondergrens van omgevingsdiensten in eerste instantie te baseren op inhoudelijke criteria i.p.v. op sec geografische congruentie?
- Gaat de stuurgroep akkoord dat het team van pijler 1 de komende periode deze criteria nader uitwerkt?

Doel pijler 1 robuuste omgevingsdiensten en normfinanciering

De commissie Van Aartsen constateert dat momenteel sprake is van vermijdbare milieuschade, o.a. doordat het VTH-stelsel niet overal afdoende functioneert. Omgevingsdiensten kunnen door het verhogen van de kwaliteit van de VTH-uitvoering bijdragen aan het verkleinen van de vermijdbare milieuschade. Het deelproject "ondergrens" draagt daaraan bij door de robuustheid van omgevingsdiensten te vergroten. In het programmaplan zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd voor de ondergrens / kritische massa:

- Formuleren landelijke uniforme criteria voor effectieve en efficiënte omgevingsdiensten die voldoende massa hebben om hun huidige en toekomstige taken uit te voeren. Meegenomen worden de verplichte taken en de zogenaamde plustaken (aanbeveling 1 van Aartsen). Op basis van deze criteria wordt bepaald wat de ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst is. Daaruit volgt of aangesloten wordt bij de systematiek van de veiligheidsregio's (van 29 naar 23 omgevingsdiensten) of dat een andere vorm van fusering meer voor de hand ligt.
- Vaststellen van landelijke uniforme minimum kwaliteitscriteria voor de kritische massa van omgevingsdiensten.

Robuuste omgevingsdiensten

De werkgroep stelt voor om het begrip robuustheid te hanteren om de ondergrens en de kwaliteitscriteria voor de kritische massa op te baseren, omdat dit een positief begrip is.

Een robuuste organisatie is een organisatie die wendbaar en daadkrachtig kan blijven in tijden van verandering en die onafhankelijk van externe omstandigheden of factoren naar behoren kan blijven functioneren.

Als we dit door vertalen naar de omgevingsdiensten, dan betekent dat de diensten in staat moeten zijn:
(1) de opgedragen taken op een dusdanige manier uit te voeren dat ze bijdragen aan de kwaliteit van de leefomgeving, bijdragen aan het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade en bijdragen aan het aanpakken van de (milieu)problemen;
(2) hun rol (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.

Om de robuustheid te bepalen, gelden een aantal harde en zachte criteria. Deze criteria hebben niet alleen betrekking op de individuele omgevingsdiensten, maar ook op het stelsel van omgevingsdiensten en de andere partners in het stelsel. Om robuust te zijn, zijn omgevingsdiensten afhankelijk van hun omgeving, namelijk hun opdrachtgevers en eigenaren, voor de kwaliteit van de uitvoering, de omvang van het takenpakket en de financiering.

Binnen deze criteria vallen in ieder geval een voldoende omvang (deelproject A), de kwaliteitscriteria (deelproject B), een adequate financiering (deelproject C) en de advisering door omgevingsdiensten op milieunormen (deelproject D). De criteria voor robuuste omgevingsdiensten worden verder uitgewerkt. Daarbij zijn factoren die in andere pijlers van het IBP VTH worden uitgewerkt, ook medebepalend voor de robuustheid van de diensten, zoals het sluiten van de uitvoerings- en beleidscyclus (pijler 5) en de aanpak van milieucriminaliteit (pijler 2), en het beschikken over een werkende kennisinfrastructuur en voldoende gekwalificeerd personeel (pijler 4).

Aanbeveling: denkrichtingen voor het vaststellen van de ondergrens van omgevingsdiensten

Voor het bepalen van de ondergrens van de omgevingsdiensten zijn globaal 2 denkrichtingen te onderscheiden:

1. Geografische congruentie (met bijvoorbeeld de veiligheidsregio's of een ander samenwerkingsverband, zoals de politieregio's);
2. Definitie robuustheid aan de hand van criteria (de ondergrens wordt onderdeel van een breder evaluatiekader).

Denkrichting 1: Geografische congruentie

Een van de manieren om te komen tot een ondergrens van de omgevingsdiensten, is om deze op een geografische manier vast te laten leggen.

De commissie Mans (2008) zocht naar een regionale inrichting die de samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving zou versterken. Gezien de ophanden zijnde schaalvergroting van de politie, die een te grote opschaling zou vragen ten opzichte van de destijds gebruikelijke gemeentelijke uitvoering, is voor het werkgebied van omgevingsdiensten gekozen om aan te sluiten bij de veiligheidsregio's. Van deze indeling mocht in de aanvangsfase worden afgeweken en zijn deze als tijdelijke "kringen van gemeenten" geborgd. De geografische grens is op deze manier in de Wabo vastgelegd en vormt de basis voor de huidige indeling.

Uitwerking congruentie Veiligheidsregio's

Om inzichtelijk te maken wat gebeurt als dit criterium strikt wordt toegepast, is gebruik gemaakt van de uitwerking bundeling omgevingsdiensten naar veiligheidsregio-indeling op basis van het Integraal Afwegingskader (IAK) in opdracht van het ministerie van IenW opgesteld (SPPS) en het rapport Omgevingsdiensten in beeld (SPPS/TwynstraGudde). In deze variant zullen mogelijk 11 van de 29 omgevingsdiensten moeten reorganiseren en fuseren. Na de fusering zullen er 23 i.p.v. 29 omgevingsdiensten zijn.

Tabel met uitwerking van de bundeling omgevingsdiensten naar veiligheidsregio-indeling

	Naam VR	Betrokken Omgevingsdiensten	Totaal aantal FTE (uitvraag SPPS 2021)	Totale begroting (uitvraag SPPS 2021)
1	Noord- en Oost Gelderland	Omgevingsdienst Veluwe IJssel Omgevingsdienst Noord-Veluwe Omgevingsdienst Achterhoek	170 fte	€ 22 miljoen
2	Regio Utrecht	Omgevingsdienst Regio Utrecht RUD Utrecht	240 fte	€ 28 miljoen
3	Gelderland Midden	Omgevingsdienst Regio Arnhem Omgevingsdienst De Vallei	277 fte	€ 33 miljoen
4	Gelderland Zuid	Omgevingsdienst Rivierenland Omgevingsdienst Regio Nijmegen	300 fte	€ 40 miljoen
5	Hollands Midden	Omgevingsdienst West Holland Omgevingsdienst Midden Holland	314 fte	€ 39 miljoen

De situatie bij enkele andere omgevingsdiensten is complex vanwege (deels) overlappende veiligheidsregio-regio's. Dit speelt in de volgende regio's:

- Kennemerland (Haarlemmermeer)
- Amsterdam en Amstelland (Zaanstad)
- Zaanstreek-Waterland
- De gemeente Heusden is deelnemer van de Omgevingsdienst Midden-West Brabant, maar maakt onderdeel uit van de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Dat leidt tot een uitzondering als "Kring van gemeenten"

Bij wet is geregeld dat het werkgebied van een omgevingsdienst congruent moet zijn met minimaal één veiligheidsregio. Een mogelijkheid is om een omgevingsdienst de grens van meerdere veiligheidsregio's te laten overstijgen (waarbij wel de buitengrens van de veiligheidsregio's wordt gehanteerd). Dan hoeft bijvoorbeeld de Omgevingsdienst Flevoland Gooise Vechtstreken niet gesplitst te worden. De consequenties voor de drie Noord-Hollandse veiligheidsregio's dient nader te worden onderzocht.

Variant indeling naar de politieregio's of naar de RES (energiestrategie)

Zoals aangeven zijn er meer regio's waarbij aansluiting gezocht kan worden, zoals bijvoorbeeld die van de 10 politieregio's of de 30 energieregio's. Deze varianten zijn nu niet opportuun, omdat eerst wordt voorgesteld de inhoudelijke criteria te bepalen. Bovendien beveelt de commissie Van Aartsen geen grote structuur ingrepen te doen en de Tweede Kamer heeft ook alleen de optie van veiligheidsregio's genoemd.

Dilemma's

Juridische kader

Het congruent maken aan de veiligheidsregio's lijkt juridisch gemakkelijk te verwezenlijken, doordat in de huidige wet- en regelgeving (de WABO) aansluiting van de omgevingsdiensten bij de veiligheidsregio's benoemd staat. Daar wordt vanaf geweken middels het aanwijzen van "kringen van gemeenten". De huidige afwijkingen van de omgevingsdiensten ten opzichte van de veiligheidsregio's staat daarmee expliciet benoemd in de wet op niveau van de ministeriële regeling (zie ook het juridisch rapport van KokxDeVoogd). Als een kring van gemeente wordt opgeheven (minstens 2) geldt dat congruentie met één of meerdere VR's volgt. Echter, het is de vraag of dit (juridisch) verwezenlijken gemakkelijk is. Dat heeft te maken met de verhoudingen zoals vastgelegd in de code Interbestuurlijke verhoudingen en de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). Beide bieden niet zonder meer ruimte om vanuit de centrale overheid een bepaalde structuur op te leggen.

Kwalitatieve criteria voor een geografische ondergrens

Bij Wgr's waar een geografische ondergrens is vastgesteld, wordt dit gedaan -mede- aan de hand van kwalitatieve criteria. Een voorbeeld is het jeugdossier waarbij een ondergrens voor een jeugdhulpregio door middel van kwalitatieve criteria wordt vastgesteld. De veiligheidsregio wordt ook op basis van kwaliteitscriteria begrensd, bijvoorbeeld aanrijtijden van ambulances. Dit criterium zegt iets over de kwaliteit van de dienstverlening. Van belang is daarom dat, voordat er aansluiting wordt gezocht bij een geografische ondergrens van een andere regio, onderzocht wordt of er criteria aan ten grondslag liggen die de keuze voor een geografische ondergrens onderbouwen.

Het hanteren van een geografische ondergrens is dus mogelijk, maar het betekent wel dat er altijd criteria aan ten grondslag moet liggen. Het is daarom logisch om eerst de inhoudelijke criteria te bepalen (tweede denkrichting) en daarna te bepalen of congruentie op het niveau van de veiligheidsregio daadwerkelijk de gewenste bijdrage levert aan de kwaliteit en robuustheid van omgevingsdiensten.

Principiële bezwaren

Het congruent maken van de diensten met de veiligheidsregio's betekent dat er meerdere diensten zullen opschalen. Hierdoor kunnen robuustere omgevingsdiensten ontstaan, doordat de ondergrens verhoogd wordt. Zoals blijkt uit de uitwerking zijn er een aantal diensten die momenteel voldoende robuust lijken te zijn (zie rapport Omgevingsdiensten in Beeld) die in dit geval toch moeten opschalen. De vraag is of dat wenselijk is, ook gezien de impact die reorganiseren met zich meebrengt.

Bij opschalen naar het niveau van de veiligheidsregio doen zich twee problemen voor. Als eerste is problematisch, dat het opschalen naar het niveau van de veiligheidsregio voor enkele diensten leidt tot fusie of een complexe herinrichting, terwijl er geen probleem speelt op het gebied van robuustheid. Ten tweede zijn er ook diensten waarbij het -op basis van de nu beschikbare onderzoeken- ter discussie staat of zij voldoende robuust zijn, ondanks dat ze congruent zijn aan de veiligheidsregio. Dit heeft te maken met het hiervoor genoemde punt van de toepassing van inhoudelijke criteria voor het bepalen van de schaal.

Mogelijke praktische bezwaren

Er is een aantal regio's die momenteel werken aan een fusering of opschaling. De Omgevingsdienst Noord Veluwe en de Omgevingsdienst Veluwe IJssel hebben een projectplan ingediend waarbij ze concreet aan de slag gaan met de fusering. In de regio Utrecht worden gesprekken gevoerd over een versterkte samenwerking of mogelijk fusering tussen de Omgevingsdienst Regio Utrecht en de RUD Utrecht. Het wordt een probleem als uit de op te stellen criteria blijkt dat deze mogelijke fusies niet leiden tot robuuste omgevingsdiensten. Hier kan de parallel worden getrokken met het huidige herindelingsbeleid. Dat is namelijk gericht op fuseren op basis van een beweging van onderop. Deze beweging kunnen we veroorzaken door gesprekken te gaan voeren over slagkracht van Omgevingsdiensten en eventuele oplossingen die de deelnemende bestuurders daarvoor zien.

Denkrichting 2: Definitie robuustheid aan de hand van criteria (opstellen van een evaluatiekader)

Het bepalen van de omvang (ondergrens) van robuuste omgevingsdiensten kan op verschillende manieren, op basis van verschillende harde en zachte criteria. Zo heeft het rapport Omgevingsdiensten in Beeld (SPPS/TwynstraGudde) een aantal harde criteria onderzocht, zoals de financiering en het aantal fte's. Deze criteria worden dan aangevuld met criteria zoals ruimte voor kennisontwikkeling, innovatiekracht, een adequate informatievoorziening, de afhankelijkheid van 1 of enkele opdrachtgevers en een sluitende uitvoerings- en beleidscyclus (BIG-8). Deze criteria hebben daarmee ook een verband met andere pijlers van het IBP VTH. Bijvoorbeeld, de verbetering van de informatievoorziening wordt opgepakt in pijler 3 en de verbetering van de kennisinfrastructuur is onderwerp van pijler 4. Deze criteria zijn benoemd in verschillende rapporten, maar ze moeten aangescherpt en bepaald moet worden welke essentieel zijn om te kunnen spreken van een robuuste omgevingsdienst.

De ondergrens voor robuuste omgevingsdiensten

De analyse die nu is gemaakt, is dat robuustheid op basis van inhoudelijke criteria samenhangt met de omvang van het werkgebied en de omvang van het takenpakket. Het nog op te stellen evaluatiekader kan de regio's ondersteunen bij het maken van een keuze hoe zij de ondergrens kunnen bereiken en voorkomt dat diensten die al wel robuust zijn onnodig moeten fuseren of moeten komen tot een andere indeling.

Waar verhoging van de ondergrens noodzakelijk is, omdat de dienst op dit moment nog niet voldoende robuust is, is de keuze om dit te doen door:

1. Het vergroten van het werkgebied (opschaling en fusering).
2. Het vergroten van het takenpakket middels plustaken. Meer taken betekent een grotere dienst in omvang. En zorgt voor een integrale benadering en meer speelruimte.

Visie en ambitie



Partijen werken samen aan het realiseren van een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving voor alle burgers in Nederland.



Focus ligt bij goed uitvoeren van basis- en plustaken én bijdrage aan de grote transitieopgaven



Partijen willen een werkend VTH-stelsel waarmee iedereen uit de voeten kan. En professionals de kwaliteit kunnen leveren die nodig is om Nederland schoner, gezonder en veiliger te maken.



Waarbij het gaat om de hele VTH-keten en alle partijen die daarin een rol spelen.



Regionaal versterken van de uitvoeringspraktijk staat centraal

Bijlage 3 Kritische prestatie-indicatoren voor robuuste omgevingsdienst

Hieronder wordt een opsomming gegeven voor de kritische prestatie-indicatoren voor een robuuste omgevingsdienst, onderverdeeld naar de eerder benoemde criteria in relatie tot de vier perspectieven van een gezonde organisatie. De werkgroep heeft ervoor gekozen geen onderscheid te maken in “zachte” en “harde” criteria, maar te beoordelen of de kpi meetbaar is. Waar nodig zijn ze verder aangescherpt. Daarnaast is aangegeven welke aspecten onderwerp zijn van ander pijlers binnen het IBP VTH.

Effectiviteit

1. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied (stedelijk, landelijk of industrieel) en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied.
2. De omgevingsdienst is in staat om voldoende te investeren in samenwerking met andere instanties en heeft daartoe een externe oriëntatie (bv. ketentoezicht).
3. De dienst heeft voldoende capaciteit en kwaliteit om te investeren in de optimale dienstverlening van bedrijven en bewoners (zeker gelet de omgevingswet van belang).
4. De dienst is een gezaghebbende autoriteit in de regio op het gebied van VTH en herkenbaar als één entiteit (gelet op identiteit, aansturing, aanspreekbaarheid e.d.) (netwerkdiensten zijn daarom niet toegestaan).
5. De dienst is in staat te sturen en zich optimaal te verantwoorden op behaalde milieuresultaten met oog voor kosteneffectiviteit; moet zich ontwikkelen naar een outcome gerichte organisatie (van belang voor het bestaansrecht van de organisatie (milieurelevantie)). Er is een duidelijke relatie werkveld, mensen en geld.
6. Voldoen aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor de overgedragen taken (*wordt verder uitgewerkt in werkgroep kwaliteit, die ook kijkt naar de kwaliteit van het hele VTH-stelsel; link met verordening kwaliteit*).
7. Minimaal aantal gekwalificeerd fte voor TH, VV, juridische ondersteuning, BOA en specialismen (zowel inhoudelijk als ondersteunend (zoals informatieanalist)). Dit heeft een relatie met de kwaliteitscriteria, maar het aspect hier gaat meer in op de robuustheid. Er dient sprake te zijn van een volwaardig functiegebouw. Advies is om functiebeschrijvings- en waarderingssysteem HR 21 toe te passen.

Efficiency

8. De omgevingsdienst is in staat een frontoffice (nader uit te werken) voor bedrijven en bewoners in te richten en te bemensen (pijler 3) (dit kan vanwege één -loket gedachte en ontbreken van kennis die niet meer bij de opdrachtgevers kan worden georganiseerd). Dit kan gelet op de omgevingswet anders worden.
9. Efficiënt ingerichte bedrijfsprocessen (pijler 3).

Wendbaarheid

10. De dienst kan veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvormogen).
11. De dienst is in staat proactief te acteren op toekomstige beleidsontwikkelingen en transitieopgaven.

Ontwikkelvermogen

12. De dienst beschikt over innovatiekracht (bijvoorbeeld voor vernieuwingen in het toezicht door de inzet met drones) en heeft daartoe voldoende capaciteit en middelen (koppeling met innovatiebudget).
13. Minimale capaciteit, kwaliteit en middelen voor kennisontwikkeling (pijler 1 en 4)

Combinatie

14. Minimaal aantal inrichtingen (milieubelastende activiteiten (mba) in Ow). Uiteraard zegt het aantal inrichtingen iets over de omvang van het takenpakket en dus iets over de mate van robuustheid. Bovendien kan het een zeer meetbaar aspect zijn. De werkgroep heeft geconcludeerd dat dit niet kan worden gevalideerd vanwege een gebrekkig inrichtingenbestand, de overgang naar mba en de afhankelijkheid van geografische situatie.
15. De dienst is in staat (milieu)problemen effectiever en sneller aan te pakken door op basis van (analyses van) actuele en betrouwbare gegevens doelen te stellen, activiteiten te prioriteren en risico's in te schatten. Er wordt door de dienst gewerkt met een regionaal meerjarig uitvoeringsprogramma (zie ook pijler 5). Hierin wordt het minimale uitvoeringsniveau geborgd (adequate uitvoering). De dienst is in staat (lees: heeft voldoende kennis en capaciteit) een bijdrage te leveren aan de beleidscyclus, de BIG 8 (is al wettelijke verplichting op grond van Bor).
16. Voldoende middelen voor ontwikkeling en specialisatie medewerkers (pijler 4).
17. Balans tussen inhuur en vaste formatie, gelet op het behouden van de benodigde kennis (goed werkgeverschap).
18. De omgevingsdienst beschikt over voldoende capaciteit en kwaliteit om proactief in te spelen op (nieuwe) ontwikkelingen en voor preventie van milieuschade (toekomstgerichtheid en ontwikkelkracht).
19. Minimale capaciteit, kwaliteit en middelen om data en informatievoorziening op orde te hebben (pijler 1 en 3).

Bijlage 4 Minimaal adequaat niveau

Onderstaande inhoudelijke uitwerkingen kunnen worden gebruikt voor het maken van het regionale uitvoeringsprogramma (basistaken en milieugerelateerde plustaken) en de financiële doorrekeningen voor de begroting.

Voor de capaciteit is de minimale norm aangegeven (uitmondend in de minimale norm van 114 fte die correspondeert met € 15 miljoen (incl. overhead).

Taken	Uitwerking minimaal adequaat uitvoeringsniveau
Milieu vergunningverlening Minimaal 16 fte (inclusief natuur en juristen)	Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor milieuvergunningverlening: <ol style="list-style-type: none"> 1) Efficiënte uitvoering waarbij wordt gekeken naar wet- en regelgeving en best toepasbare technieken. 2) Monitoren of en welke effecten de komst van de omgevingswet heeft op de uitvoering van het werk en de daarbij behorende tijdsinzet. 3) Structureel in te zetten op het actueel houden van vergunningen.
Milieumeldingen (onderdeel van formatie vv)	Voor adequate uitvoeringsniveau voor meldingen milieu: <ol style="list-style-type: none"> 1) Investeren aan de voorkant onder meer door betere afstemming met de toezichthouders om achteraf bij toezicht en handhaving tijd te besparen 2) De prioritering van de aanpak en de accenten bij de meldingen verder te verbeteren aan de hand van typen meldingen, inhoudelijke aspecten en ervaringen met naleefgedrag. 3) Een minimale capaciteitsinzet bepalen.
Milieutoezicht Minimaal 54 fte (inclusief bouw provinciale taken, energiebesparing en duurzaamheid, ketenhandhaving, natuur en juristen)	Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor milieutoezicht: <ol style="list-style-type: none"> 1) Vaststellen minimale frequenties bij de verschillende risicoklassen. 2) Te gaan werken met een risicomodel met als doel het rendement van het werk en daarmee het naleefgedrag te verhogen. 3) Een minimale capaciteitsinzet bepalen. 4) Monitoren van de kengetallen. 5) Adequate inzet op ketenhandhaving en samenwerking (boven)regionale handhavingsprojecten.
Strafrechtelijke handhaving/ BOA Minimaal 4 fte	Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de strafrechtelijke BOA capaciteit monitoren van de beschikbare capaciteit en afspraken maken over een minimale capaciteitsinzet.
Bouwen vergunningverlening Minimaal 4 fte voor provinciale taken	Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor taak vergunningverlening Bouwen: <ol style="list-style-type: none"> 1) De consequenties van de WKB voor de vergunningverlening Bouw per deelnemer uit te werken. 2) Inzet op een betereserviceverlening voor de aanvrager. 3) Inzet op het verminderen van regeldruk (afschaffen regels) door o.a. gebruik te maken van een eenvoudiger toetsingskader.

<p>Bouwen toezicht Minimaal 4 fte voor provinciale taken</p>	<p>Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de taak toezicht Bouwen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Om de klasse II en III te blijven uitvoeren op het huidige niveau met de daarbij geldende normen 2) Om te accepteren dat er verschillen gaan ontstaan tussen het toezicht op klasse I (door de private markt) en de klasse II en III 3) Om het aantal toezicht uren per deelnemer te herijken aan de WKB voor zover dat al kan. 4) Een keuze te maken of er ook risicogericht toezicht moet worden ingezet voor bestaande bouw.
<p>Juridische handhaving Minimaal 4 fte</p>	<p>Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de taak juridische handhaving:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Om als deelnemers en dienst samen te bepalen hoe met de maatschappelijke ontwikkelingen om te blijven gaan. 2) Goed te blijven monitoren hoe de aantallen handhavingzaken en de stijgende handavingsverzoeken zich blijven ontwikkelen, evenals de stijging van de gemiddelde tijdsbesteding per zaak.
<p>Bodem toezicht Minimaal 4 fte</p>	<p>Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de taak meldingen bodem:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Om een expliciete ambitiebepaling te maken ten aanzien van deze taak 2) Deze ambitiebepaling door te vertalen naar de inzet van fte
<p>Asbest toezicht Minimaal 4 fte</p>	<p>Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de taak</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Om een expliciete ambitiebepaling te maken ten aanzien van deze taak 2) Deze ambitiebepaling door te vertalen naar de inzet van fte
<p>Specialistische taken Minimaal 20 fte (bouw provinciale taken, bodem, geluid, EV, afvalwater, CE en ZZS)</p>	<p>Voor het adequaat uitvoeringsniveau voor de specialistische taken, wordt minimale capaciteit aangehouden (evenredige verdeling fte afhankelijk van maatschappelijke opgave c.q. uitvoeringsprogramma).</p>

Bijlage 5 VTH-kwaliteitscriteria

Krachtens artikel 5.4 van de Wabo en artikel 18.23, tweede lid, van de Omgevingswet moet een omgevingsdienst voldoen aan de kwaliteitscriteria die gemeenten en provincies ieder voor zich vaststellen. Er is sprake van een meer algemeen wettelijk kader, waarbij het vertrouwen centraal staat dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving vanuit de eigen uitvoeringsverantwoordelijkheid goed wordt geborgd.

Dit staat in artikel 18.23 Ow (kwaliteit basistakenpakket omgevingsdiensten):

1. Om een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdiensten te waarborgen:
 - a. stelt de gemeenteraad regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd,
 - b. stellen provinciale staten regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van gedeputeerde staten worden uitgevoerd.
2. Per omgevingsdienst en voor de op grond van artikel 18.22, tweede lid, aangewezen omgevingsdiensten worden uniforme regels vastgesteld.

NB. Er staat nergens dat ze hier ook aan moeten voldoen (maar misschien is dit ook niet nodig).

Daarbij is bepaald dat alle deelnemende bestuursorganen aan één omgevingsdienst dezelfde kwaliteitscriteria vaststellen. Er is wel sprake van regionale uniformiteit, maar geen specifieke inhoud of ondergrens voor de kritische massa van deze criteria. De regels kunnen betrekking hebben op de kwaliteit van uitvoering en handhaving als zodanig (zogenoemde outcome-criteria), maar ook op de vervulling van bepaalde randvoorwaarden om voldoende kwaliteit te behalen, zoals de aanwezigheid van voldoende specifieke deskundigheid voor de uitvoering van een bepaalde taak (input-criteria).⁷

Het rapport KokxDeVoogd (2021) opteert voor drie opties van de vastlegging van benodigde kritische massa van de omgevingsdiensten.

- Het AB van de omgevingsdienst neemt het besluit tot vaststelling per gemeente en provincie
 - o Beschikking van het AB aan individueel bevoegd gezag
 - o Grondslag kwaliteitsverordening
 - o Verplichting via wijziging 18.23, eerste lid, van de Ow.
- Het AB van de omgevingsdienst neemt het besluit tot vaststelling voor de regio als geheel
 - o Kwaliteitsverordening op regionaal niveau
 - o Artikel 54 Wgr; dit wil zeggen dat de deelnemende gemeenten en provincies hun huidige verordenende bevoegdheid met betrekking tot de kritische massa van de omgevingsdienst overdragen (dus delegeren) aan het bestuur van die omgevingsdienst
 - o Aanpassing 18.23, eerste lid, Ow en laten vervallen van artikel 18.23, tweede lid, Ow.
 - o artikel 2 Fww en 108 Gemeentewet voortvloeit dat dekking door het Rijk moet worden geboden voor de verzwaren van de medebewindstaak.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33872, 8, p. 9

- Landelijke criteria gelden, met daarbij de wettelijke opdracht aan de omgevingsdiensten om deze toe te passen bij het bepalen van de voor de uitvoering van uitvoeringsprogramma benodigde bezetting.
 - o Aanpassing artikel 18.23 van de Ow.
 - o De verordenende bevoegdheid van gemeenten en provincies vervalt en wordt vervangen door een regel over de rechtstreekse werking van de criteria voor de kritische massa. Artikel 18.23 Omgevingswet moet bij deze optie 3 tevens regelen dat de criteria bedoeld zijn voor het algemeen bestuur van de omgevingsdienst en dat dit bestuur – zijnde de normadressaat van de landelijke criteria – moet zorgen voor de naleving ervan
 - o Vastelling bij ministeriële regeling of bij Amvb

Bijlage 6 Toetsingskader

Alle omgevingsdiensten moeten aan de 6 genormeerde kpi's voldoen. Deze normen geven de ondergrens aan. Het staat partijen in het belang van de bescherming van de leefomgeving uiteraard vrij om daarbovenop extra te investeren. Alle criteria en kpi's voor robuustheid dienen in samenhang te worden toegepast. Een omgevingsdienst kan dan volledig robuust zijn, of op een of meer onderdelen versterking behoeven. Een inhoudelijk toetsingskader (ook in samenhang met de visitaties) biedt houvast voor de verdere doorontwikkeling van de omgevingsdiensten en daarmee versterking van het VTH-stelsel. Na de vaststelling of aan de 6 vastgestelde kpi's wordt voldaan, is het aan het regionaal bestuur om te bepalen wat gelet op het voldoen aan randvoorwaarden, criteria en kpi's nodig is om de omgevingsdienst robuust te laten zijn. Dit dient te worden vastgelegd in een door het bestuur vastgesteld plan van aanpak c.q. verbeterplan. Deze manier van toetsen biedt ruimte om ook te kijken naar het stelsel van omgevingsdiensten in het geheel.

Randvoorwaarden

- 1) Wordt aan alle randvoorwaarden voldaan zoals opgenomen in de door het BO IBP VTH vastgestelde notitie? Zo nee, neem in pva op wat daarvoor moet gebeuren.

	Ja	Nee
Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen		
De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, onafhankelijkheid en gezag het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat (als aan 1 van deze onderdelen niet wordt voldaan dan nee invullen) (heeft samenhang met pijler 5)		
Voor de minimale omvang telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieugerelateerde taken. Er is een duidelijk onderscheid tussen deze taken en de niet milieugerelateerde plustaken		
Er wordt zelfstandig voldaan aan de minimale normen voor robuustheid		
Zijn er specifieke kennisgebieden of taken die door een andere dienst worden uitgevoerd? Zo ja, specificatie in pva met daarbij de gemaakte afspraken over o.a. verantwoording		
Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de robuustheid in de toekomst (meerjarig perspectief, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele middelen)		

Innovatie

De omgevingsdienst moet in staat zijn tijdig en adequaat producten en diensten te ontwikkelen met het oog op toekomstige opgaven. Er dient daartoe voldoende aandacht, capaciteit en budget te zijn voor innovatie. Onder innovatie wordt verstaan: een sterk vernieuwd product (bv. wijze van monitoring), dienst (bv. digitaal inzien van vergunningen), proces (bv. vergunningverlening of digitaal opsporen) of manier van werken (bv. toezicht met behulp van drones). Innovatie mag niet ten laste komen van het primaire proces. Op enig moment worden de ontwikkelde innovaties onderdeel van het primair proces. Uit de (meerjarige) innovatiekalender moet blijken hoe innovatie binnen de organisatie is geagendeerd en georganiseerd.

- 2) Is er een (meerjarige) innovatieagenda?
 - a) Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe deze innovatieagenda er gaat komen.

b) Zo ja, is er vrij besteedbaar budget voor innovatie?

- i. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe dit vrij besteedbare budget er gaat komen.
- ii. Zo ja, voldoet dit aan het percentage van de begroting van het primaire proces? Zo nee in pva opnemen hoe dat er gaat komen.

Sturing

3) Wordt er informatiegestuurd gewerkt en kan de dienst relatie leggen tussen werk, mensen en geld?

- a. Zo ja, waar blijkt dat uit en wat is het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor businessintelligence?
- b. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe dit er gaat komen.

4) Voldoet het opleidingsbudget aan de gestelde norm?

- a. Zo ja, wat is het percentage?
- b. Zo nee, de dienst voldoet niet aan deze kpi. In pva aanpak opnemen hoe deze er gaat komen.

Kwaliteitscriteria

5) Wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria (voor alle taken)?

- a. Zo ja beschrijf waar dat uit blijkt.
- b. Zo nee, wat is daarvoor nodig (opnemen in pva)?

Congruentie en samenhang werkgebied

6) Is het werkgebied congruent met het karakter van het werkgebied en de maatschappelijke opgaven?

- a. Zo ja, waar blijkt dat uit?
- b. Zo nee, welke mogelijkheden zijn er om die congruentie te bereiken (opnemen in pva)?

Omvang

7) Hoe groot is de omvang van het regionaal werkprogramma (VTH-uren) (inclusief ketentoezicht), uitgesplitst naar basistaken en milieugerelateerde plustaken en overige plustaken (inclusief overhead)?

8) Voldoet de omvang van de omzet voor basis- en milieugerelateerde plustaken (inclusief overhead) aan de vastgestelde geïndexeerde norm van € 16,5 miljoen?

- a. Zo ja, wat is de capaciteitsverdeling over de verschillende benodigde functies en is minimaal 80% van de medewerkers in vaste dienst?

- b. Zo nee, zijn er mogelijkheden om aan die omzet te komen door de uitbreiding met milieugerelateerde plustaken door de huidige deelnemers, waarbij de uitgebreide taken voldoen aan de kwaliteitscriteria? Of zijn er mogelijkheden om de capaciteit voor basis- en milieugerelateerde taken op te plussen? Beschrijf dit in het pva. Geef daarbij ook aan welke stappen er worden gezet om 80% van de medewerkers in vaste dienst te krijgen.

Continuïteit

- 9) Zijn er i.v.m. het efficiënter kunnen werken (o.a. door robuustere overhead) mogelijkheden voor de uitbreiding met niet-milieugerelateerde plustaken, waarbij de uitgebreide taken voldoen aan de kwaliteitscriteria?
- 10) Welke afspraken zijn gemaakt in de gemeenschappelijke regeling over het terugnemen van (milieugerelateerde)plustaken?
- 11) Zijn deze afspraken toereikend om ook bij terugname robuust te kunnen blijven?
 - a. Zo ja, waar blijkt dat uit?
 - b. Zo nee, wat moet er worden geregeld om ook bij terugname robuust te kunnen blijven (opnemen in pva)?
- 12) Is er afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers?
 - a. Zo ja, waar blijkt dat uit?
 - b. Zo nee, wat is daarvoor nodig (opnemen in pva)?
- 13) Als robuustheid niet te bereiken is met uitbreiding van taken of oplussen van capaciteit, welke mogelijkheden voor fusies zijn er gelet op het voldoen aan de omzetnorm voor basis- en milieugerelateerde plustaken en de vereiste congruentie met het werkgebied? Uitleggen in pva wat de af/overwegingen in dit kader zijn geweest m.n. m.b.t. de congruentie.
- 14) Zijn daar al (oriënterende) gesprekken over gevoerd? Graag uitkomsten opnemen in het pva.
- 15) Wordt met de beoogde fusie voldaan aan alle randvoorwaarden en genormeerde kpi's voor robuustheid?
 - a. Zo ja, vul een gecombineerd toetsingskader in.
 - b. Zo nee, beschrijf welke andere mogelijkheden er zijn om aan de robuustheidscriteria te kunnen voldoen.

Beslisnota

Proces toetsing robuustheidscriteria

Aan Programmabureau IBP VTH
Van Roel van de Loo
Datum 27 juli 2023
Bijlage(n) 1

Inleiding

Op 17 juli jl. is een brief gestuurd aan de voorzitters van het algemeen bestuur van alle 29 omgevingsdiensten. Deze brief is ondertekend door Afke van Rijn, directeur-generaal Milieu en Internationaal bij IenW, en Magdeleen Sturm, directeur van het Interbestuurlijk programma versterking VTH (IBP VTH). Met deze brief wordt aan elke omgevingsdienst gevraagd om te toetsen aan de zes robuustheidscriteria die bestuurlijk zijn vastgesteld binnen het IBP VTH. Wordt niet voldaan aan deze criteria dan moet een plan van aanpak worden opgesteld om wel te volden aan de criteria. Hiervoor is in de brief een tijdspad opgenomen:

- De robuustheidstoets KPI's moet voor 1 oktober zijn uitgevoerd.
- Dit plan van aanpak ontvangt de staatssecretaris van IenW uiterlijk 1 april 2024.

In de brief van 17 jl. is aan het verdere proces nog geen invulling gegeven. De wens en behoefte vanuit het IBP VTH is om gezamenlijk met alle partijen van het programma afspraken te maken over het verdere proces van toetsing aan de beoordelingscriteria en dit in het bestuurlijk overleg van het IBP VTH op 20 september a.s. te laten vaststellen.

Voor de toetsing van de plannen van aanpak volgt in de stuurgroep van 21 november en in het bestuurlijk overleg op 6 december een voorstel.

Gevraagd besluit

De Stuurgroep wordt gevraagd om in te stemmen met onderstaand voorstel:

1. IenW stuurt de resultaten van de KPI-toets uiterlijk 2 oktober, via de directeur IBP VTH, door naar de werkgroep van pijler 1.
2. De werkgroep analyseert voor 16 oktober de resultaten;
 - a. Welke omgevingsdiensten zijn robuust;
 - b. Aan welke KPI's wordt niet aan voldaan;



- c. Afwijkende of onwaarschijnlijke toetsingsresultaten worden ter verificatie teruggelegd bij de betreffende omgevingsdienst. Hersteltermijn tot uiterlijk 29 oktober.
3. De werkgroep van pijler 1 rapporteert uiterlijk 13 november aan de directeur IBP.
4. De directeur IBP VTH agendeert de beoordeling voor de stuurgroep op 21 november.
5. De stuurgroep en het Bestuurlijk overleg IBP VTH (6 december) beoordelen het rapport van de werkgroep pijler 1.
6. De directeur IBP VTH stuurt de beoordeling per omgevingsdienst voor 15 december door aan de betreffende omgevingsdienst.
7. In de stuurgroep van 21 november en in het bestuurlijk overleg op 6 december wordt een voorstel uitgewerkt voor de toetsing van de plannen van aanpak.

Beslispunt:

De suggestie is gedaan om een onafhankelijk bureau een extra toets op de beoordeling van de werkgroep te laten uitvoeren, binnen het voorgestelde tijdsplan. Stemt de stuurgroep hiermee in?

Context

Tegelijk met deze nota wordt een nota in de stuurgroep gebracht die verdere invulling geeft aan de bepalingen die betrekking hebben op de financiering van KPI 3, 4 en 5. In het geadviseerde besluit wordt gevraagd in te stemmen met het zo spoedig mogelijk nasturen van deze KPI's. In de planning is daarvoor 17 augustus a.s. opgenomen als datum om de voorzitters van de algemene besturen van alle 29 omgevingsdiensten hierover nader te informeren.

Krachtenveld

Bij zowel bestuurders als in het werkveld zijn de robuustheidscriteria veel besproken, maar zijn ook al bewegingen in gang gezet om meer robuustheid te creëren. Dat dit proces zuiver en doordacht moet plaatsvinden en recht moet doen aan de lokale verantwoordelijkheid, is vanzelfsprekend. Vandaar de suggestie om een extra onafhankelijke toets uit te voeren.

Het vraagstuk van de lokale autonomie vraagt in het kader van de planvorming aandacht en daarom wordt een apart plan/voorstel uitgewerkt ter besluitvorming in november (stuurgroep)/december (bestuurlijk overleg).

Planning

Het tijdsplan is strak gepland. Als besturen het noodzakelijk vinden raden en staten te betrekken bij de beoordeling, kan dit een vertragende factor zijn. Deze onzekerheid geldt ook voor de fase van beoordeling van de door de omgevingsdiensten uitgevoerde toetsing; naar verwachting zal er een groot verschil zijn in (de kwaliteit van) het aanleveren van data.



Eerdere notities

Datum	Type nota	Toelichting
16 mei 2023	Advies (beslisnota) bepaling KPI's robuustheid.	Goedgekeurd door stuurgroep.
22 juni 2023		Goedgekeurd door bestuurlijk overleg IBP.