



Telengy

Slimme RUD samenwerking met ICT

Onderzoeksresultaten 2014





Slimme RUD samenwerking met ICT

Onderzoeksresultaten april 2014

Versiedatum : 12 mei 2014
Versie : 1
Auteur(s) : Ton de Wit, Roald Schel, Peter ter Telgte
Bestandsnaam : 140430 Slimme RUD samenwerking met ICT april 2014

Inhoud

1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Verantwoording	5
1.3 Opbouw rapportage	5
2 Ambitie	6
2.1 Takenpakket	6
2.2 Werkplekken	6
2.3 Informatievoorziening	7
2.4 Dienstverlening	7
2.5 Conclusie	7
3 Urgentie	8
3.1 Dienstverlening	8
3.2 Informatievoorziening	9
3.3 Conclusie	9
4 Planning	10
4.1 Landelijke voorzieningen	10
4.2 Ketenpartners	10
4.3 Zaaktypecatalogus	11
4.4 Geconsolideerde informatie	11
4.5 Conclusie	11
5 Interactie en Leiderschap	12
5.1 Conclusie	12
6 Conclusies en aanbevelingen	14
6.1 Ambitie	14
6.2 Urgentie	15
6.3 Overige bevindingen	16
6.4 Aanbevelingen	18

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2013 zijn de omgevingsdiensten officieel van start gegaan. De omgevingsdiensten hebben vanaf die datum een deel van de vergunning- en milieutaken van gemeenten overgenomen. In het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn 2013 en 2014 de opbouwjaren genoemd waarna een evaluatie plaatsvindt. Begin 2013 heeft Telengy samen met Arena Consulting het onderzoek "Slimme RUD samenwerking met ICT" uitgevoerd. Hiermee is de status van de informatievoorziening bij de omgevingsdiensten en de wijze waarop de omgevingsdiensten samenwerken met de gemeenten in beeld gebracht. Begin 2014 is een vervolgonderzoek afgerond. Enerzijds om te zien in hoeverre de oorspronkelijke plannen stand hebben gehouden, anderzijds om inzicht te geven waar de praktijk inmiddels tot andere keuzes en prioriteiten heeft geleid.

1.2 Verantwoording

Eind 2013 zijn omgevingsdiensten en gemeenten uitgenodigd deel te nemen aan het vervolgonderzoek. De response is per omgevingsdienst gecombineerd tot één beeld per omgevingsdienst. Op deze wijze is grotendeels de situatie voor de 28 omgevingsdiensten in beeld gebracht. Aan het onderzoek hebben 31 respondenten van gemeenten en omgevingsdiensten meegewerkt. Verder zijn de resultaten getoetst aan de praktijkervaringen van Telengy-adviseurs en hun netwerk. Daarnaast is uiteraard gebruik gemaakt van het materiaal en de onderzoeksresultaten van het onderzoek "Slimme RUD samenwerking met ICT" uit 2013¹. De resultaten en bevindingen vormden de basis voor de op 23 april 2014 georganiseerde kennis-sessie. In deze bijeenkomst zijn de resultaten besproken en vertaald naar de belangrijkste prioriteiten voor de doorontwikkeling van de informatievoorziening.

1.3 Opbouw rapportage

De rapportage van het onderzoek is, conform de opzet van het eerdere onderzoek, opgebouwd rondom de vijf veranderkrachten²:

1. **Ambitie:** is er een visie die aangeeft waar het heen gaat en wat de verandering voor betrokkenen betekent?
2. **Urgentie:** is bij de doelgroep helder waarom verandering noodzakelijk is en levert dit urgentiegevoel op?
3. **Planning:** is er een bij de doelgroep passende aanpak en tijdspad gekozen?
4. **Interactie:** wordt de doelgroep door middel van communicatiemiddelen blootgesteld aan de verandering?
5. **Leiderschap:** wordt management voldoende in stelling gebracht om zich te verbinden aan de verandering?

¹ <http://telengy.nl/in-de-praktijk/194/onderzoek-e-rud/>

² Mars, Annemarie (2006), *Hoe krijg je ze mee?*, Van Gorcum, Assen

2 Ambitie

‘Ambitie is een trekkende kracht die ervoor kan zorgen dat de doelgroep een gevoel voor richting heeft. Mensen kunnen zich beter verbinden aan een verandering als concreet is hoe hun werk eruit zal gaan zien. Hoe meer concreet en aantrekkelijk deze ambitie wordt gemaakt, hoe meer trekkende kracht er kan ontstaan.’³

Verbetering van de dienstverlening en voorkomen van calamiteiten waren de belangrijkste ambities bij het vormen van de omgevingsdiensten.

Voor het voorkomen van calamiteiten waren betere (regionale) samenwerking en afstemming en het delen van beschikbare en versnipperde informatie belangrijke verbeterpunten. Daarnaast moeten de omgevingsdiensten met adequate capaciteit en kennis zorgen voor verdere professionalisering van de vergunningverlening en handhaving.

De ambities op het gebied van verbetering van de dienstverlening is een aandachtspunt dat in het verlengde ligt van de ambities van veel gemeenten. De omgevingsdienst moet hieraan bijdragen door het bieden van een professioneel gesprekspartner, beperken van de lasten van toezicht, (her)gebruik van beschikbare gegevens en door gelijke behandeling van gelijke gevallen (“level playing field”).

2.1 Takenpakket

De omvang van het takenpakket van de omgevingsdienst geeft een indruk van de rol die de omgevingsdiensten begin 2014 vervullen. Begin 2013 was 98% van de gemeenten voornemens om in ieder geval de basistaken in de omgevingsdienst onder te brengen en 80% van de omgevingsdiensten was voornemens het takenpakket verder uit te breiden. Bij 20% van de omgevingsdiensten is het takenpakket inmiddels ook daadwerkelijk uitgebreid. Bij de meerderheid is de ambitie om de taken uit te breiden nog niet geëffectueerd. Het is goed te constateren dat er geen bewegingen waren om taken terug te nemen.

2.2 Werkplekken

Ongeveer de helft van de omgevingsdiensten had de ambitie om medewerkers vanuit een (eigen) centrale locatie te laten werken, al dan niet in combinatie met het werken op dislocaties en bij gemeenten. De praktijk per begin 2014 is dat 60% van de omgevingsdiensten overwegend vanuit de eigen centrale locatie werkt. Slechts 15% werkt overwegend vanuit de gemeentelijke locaties. In veel gevallen zal dat voortkomen vanuit de visie van een netwerkorganisatie. Organisatorisch hebben de meeste omgevingsdiensten zich in 2013 dus expliciet gepositioneerd als zelfstandige organisatie.

³ Zie voetnoot 1.

2.3 Informatievoorziening

Voor de informatievoorziening en applicaties gebruikt begin 2014 zo'n 20% van de omgevingsdiensten nog overwegend de aanwezige gemeentelijke applicaties. Bij aanvang waren de verwachtingen dat 43% zou werken met de gemeentelijke applicaties. Inmiddels blijken 35% van de diensten met eigen applicaties te werken (was 30%). Er vindt dus een lichte verschuiving plaats naar eigen applicaties, zowel zaaksystemen als eigen VTH-applicaties. Dat is ook in overeenstemming met de stijging van het aantal omgevingsdiensten dat overwegend vanuit de eigen kantoorlocatie werkt. De omgevingsdiensten die ontstaan zijn uit regionale milieudiensten zijn daarbij waarschijnlijk in het voordeel. Te verwachten is dat in deze omgevingsdiensten ook al regionale informatie opgebouwd wordt over vergunningplichtige inrichtingen, vergunningen en handhavingsacties. Tegelijkertijd is die informatie in veel gevallen dus nog niet beschikbaar.

2.4 Dienstverlening

Voor de (gemeentelijke⁴) ambities op het gebied van verbetering van de dienstverlening is het relevant of de werkprocessen van gemeenten en omgevingsdienst goed op elkaar afgestemd zijn. In het onderzoek begin 2013 was er nog de nodige onduidelijkheid over de processen. Ook kwamen de beelden van gemeenten niet overeen met die van de omgevingsdiensten. Stand van zaken per begin 2014 is dat in ruim 25% van de gevallen processen opnieuw zijn beschreven en deels in nieuwe applicaties ingericht. In veel gevallen wordt dus nog met bestaande, deels niet gedocumenteerde, processen gewerkt. 25% geeft aan nog bezig te zijn met het uitwerken van de (nieuwe) processen en 20% weet het niet. Het lijkt daarmee onwaarschijnlijk dat op het gebied van verbetering van de dienstverlening, in combinatie met efficiënte en effectieve processen, al substantiële stappen gezet zijn.

2.5 Conclusie

Het takenpakket van de omgevingsdiensten is beperkt uitgebreid ten opzichte van de ambities in de startsituatie en er zijn geen "terugtrekkende" bewegingen te constateren.

De omgevingsdienst heeft zich als zelfstandige organisatie "gevestigd", medewerkers werken ook fysiek overwegend vanuit deze organisatie.

Zo'n 35% van de omgevingsdiensten werkt met eigen applicaties waarin informatie over inrichtingen, vergunningen en handhaving in één applicatie bijeen gebracht worden. Dat biedt in beperkte mate inzicht en overzicht op het niveau van de omgevingsdienst.

De wijze waarop gemeente en omgevingsdienst samenwerken is in veel gevallen nog niet gestructureerd en in processen vastgelegd. De ambities op het gebied van dienstverlening worden daarmee nog niet ingevuld.

⁴ In het 'Programmaplan PUmA', 18 oktober 2010, is verbetering van dienstverlening weggelaten als doel, dat leek bij nader inzien minder adequaat als doel van vergunningverlening toezicht en handhaving. Voor veel gemeenten blijft deze doelstelling echter wel gelden.

3 Urgentie

‘Urgentie, de duwende kracht die de verandering op weg kan helpen, is een weinig benutte kracht in veranderingen. Veel veranderingen starten als een plicht of als een wens. Het ook in die veranderingen expliciteren en benutten van het onderliggende probleem kan veel kracht uitoefenen.’⁵

Begin 2013 werd een hoge mate van urgentie gevoeld om te komen tot omgevingsdiensten. Daarbij is veel prioriteit gegeven aan het vormen en bemensen van de organisatie en de financiering van de diensten. Nu de omgevingsdiensten als organisatie zijn “neergezet” zijn de organisaties zelf aan zet. De focus verschuift daarmee van het vormen van nieuwe organisaties naar het ontwikkelen door die organisaties zelf. Dit betekent dat er ook veel aandacht uitgaat naar die eigen organisatie.

3.1 Dienstverlening

De samenwerking tussen gemeente en omgevingsdienst is van cruciaal belang voor verbetering van de dienstverlening. Begin 2013 waren de samenwerkingsafspraken en processen beperkt uitgewerkt dan wel nog niet bij alle betrokkenen bekend. Begin 2014 geeft ruim 50% aan dat op enige wijze afspraken zijn gemaakt over de processen waarin gemeente en omgevingsdienst moeten samenwerken binnen één proces. In 13% van de gevallen zijn deze processen ook daadwerkelijk uitgewerkt. Dat is weliswaar een lichte stijging t.o.v. de stand per begin 2013 maar de urgentie om de samenwerkingsafspraken verder te concretiseren en specificeren lijkt relatief laag. In 30% van de gevallen zijn afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie (al dan niet geautomatiseerd en/of digitaal). Dat is vergelijkbaar met de startsituatie. Gemeenten beschikken in veel gevallen nog niet of beperkt dan wel omslachtig over informatie over lopende zaken. In 25% van de gevallen werkt de omgevingsdienst met een zaakstelsel maar die informatie wordt nog niet uitgewisseld met gemeentelijke systemen. Medewerkers van de omgevingsdienst hebben veelal wel toegang tot gemeentelijke systemen maar omgekeerd is dat meestal nog niet het geval. Gemeenten moeten in staat zijn regie te voeren op het dienstverleningsproces dat veelal nog steeds in hun eigen organisatie geïnitieerd en bewaakt moet worden. Hiervoor is echter wel nadere invulling nodig van de informatievoorziening binnen de samenwerking.

⁵ Zie voetnoot 1.

3.2 Informatievoorziening

In veel samenwerkingsrelaties zijn (noodgedwongen) tijdelijke oplossingen gecreëerd om informatie uit te kunnen wisselen. Bijvoorbeeld:

- inloggen op lokale systemen: betekent veelheid aan technische oplossingen, toegangsmethoden, beveiligingsissues e.d.;
- on-demand scannen van dossiers: betekent veel extra werk voor bijvoorbeeld DIV-medewerkers, dubbele dossiers, onduidelijkheid over volledigheid en archivering e.d.;
- werken op verschillende locaties: betekent versnippering van informatie, ontbreken van overzicht enzovoorts.

Dit betekent dat er nog geen echte efficiëncy en/of schaalvoordelen behaald worden of dat de kosten relatief zelfs hoger kunnen zijn dan voorheen. Hiervoor moeten de informatievoorziening en werkprocessen doorontwikkeld worden. Per begin 2014 geeft 40% van de diensten aan in de nabije toekomst voornemens zijn te investeren in systemen die de samenwerking en informatie-uitwisseling ondersteunen, 25% heeft geen plannen en 35% van de respondenten weet het niet. Het urgentiebesef en de prioriteit lijkt daarmee nog relatief gering.

3.3 Conclusie

Onder "ambitie" is al geconstateerd dat een deel van de omgevingsdiensten inmiddels vanuit de eigen organisatie en met eigen applicaties werkt. Deels valt daarmee het initiële urgentiegevoel weg en moet er een ander urgentiegevoel komen van waaruit gewerkt wordt aan met name de professionalisering, informatievoorziening en dienstverlening.

Verder vormgeven en invullen van de samenwerking met gemeenten, de daarvoor benodigde informatievoorziening en het ontwikkelen van integrale en regionale informatievoorziening moeten nu prioriteit krijgen. Het daarvoor noodzakelijke urgentiebesef en de benodigde investeringsruimte lijkt echter te ontbreken.

4 Planning

‘De urgentie en ambitie zijn twee zijden van dezelfde medaille. Samen vormen ze het ‘veranderverhaal’. Een ambitie zonder urgentie verliest het van de waan van alledag, en urgentie zonder ambitie werkt verlamdend.(...). Planning legt de brug tussen het veranderverhaal en het veranderingsproces.(...). De keuze voor de veranderstrategie is het beste te vergelijken met de keuze voor het vervoermiddel bij een reis Naar een nieuwe bestemming. De route is nog niet bekend en soms is zelfs nog het eindstation onzeker. De keuze voor het vervoermiddel bepaalt of uiteindelijk een geschikte bestemming bereikt wordt, en hoeveel omwegen en brandstof daarvoor nodig zijn.’⁶

Voor de doorontwikkeling van de informatievoorziening van de omgevingsdiensten zelf en de samenwerking met de gemeenten en andere ketenpartners is een planning onontbeerlijk. Enerzijds vanuit de individuele omgevingsdienst, gericht op de doorontwikkeling van de eigen informatievoorziening, maar anderzijds zeker ook een integrale met ketenpartners afgestemde overkoepelende planning. Een planning waarin gemeentelijke en landelijke systemen en voorzieningen gekoppeld worden aan die van de omgevingsdiensten.

4.1 Landelijke voorzieningen

Aansluiting van omgevingsdiensten op de landelijke basisregistraties en voorzieningen is (m.u.v. OLO) nog beperkt gerealiseerd:

- Aansluiting op het OLO: 50%
- Aansluiting op de BAG: 15%
- Aansluiting op de GBA: 15%
- Aansluiting op de BRK: 5%

Voor overige registraties is het niet bekend c.q. is er nog geen aansluiting. Bijvoorbeeld de aansluiting op de landelijke voorziening Inspectievew Milieu (PIM) is onbekend bij de respondenten. Begin 2013 had 15% van de respondenten gepland aan te sluiten.

Op de PIM-website staat een aansluitplanning, maar in hoeverre die gerealiseerd is en de voorziening ook daadwerkelijk gebruikt wordt is onduidelijk.

4.2 Ketenpartners

Net als begin 2013 worden ook begin 2014 de relaties met ketenpartners nauwelijks ondersteund met geautomatiseerde systemen en gegevensuitwisselingen. Er zijn geen respondenten die aangeven dat hiervoor al voorzieningen zijn. De meerderheid geeft aan dit niet te weten. Dat zegt waarschijnlijk ook wat over de geringe prioriteit en aandacht hiervoor.

⁶ Zie voetnoot 1.

De voorgenomen verbetering van dienstverlening en het voorkomen van calamiteiten komt daardoor onder druk te staan.

Slechts in 5% van de gevallen is voorzien in geautomatiseerde koppelingen en gegevensuitwisseling of worden gegevens in elkaars systemen geraadpleegd. In veel gevallen wordt informatie opgevraagd en “handmatig” geleverd, veelal wel in een digitale vorm. Het betekent dat in meerdere organisaties (delen van dossiers) in omloop zijn. Dat brengt onduidelijkheid en risico's met zich mee ten aanzien van de volledigheid en betrouwbaarheid van de verschillende dossiers.

In combinatie met de beperkte investeringsruimte en -plannen is niet te verwachten dat er binnen afzienbare termijn belangrijk stappen gezet kunnen worden op dit vlak van informatievoorziening.

4.3 Zaaktypecatalogus

In de voorbereidingsperiode is veel aandacht besteed aan het uitwerken van zaaktypen. Begin 2013 bleek dat de (voorbeeld) zaaktypecatalogus in veel gevallen omarmd werd.

Omgevingsdiensten beschikten in 60% van de gevallen over een producten en dienstencatalogus (“prijslijst”). In 20% van de gevallen zijn die producten en diensten gekoppeld aan zaaktypen in een zaaktypencatalogus.

Begin 2014 heeft 75% een producten en diensten catalogus waarvan nog steeds 20% gekoppeld is aan zaaktypen. Het werken met en vanuit zaaktypen heeft zich het afgelopen jaar dus nagenoeg niet verder ontwikkeld.

4.4 Geconsolideerde informatie

De grote diversiteit van informatiesystemen en het gebrek aan gedeelde informatie en voorzieningen binnen één regio belemmert de mogelijkheden om eenvoudig gegevens van de diverse bevoegde gezagen te ontsluiten voor bijvoorbeeld regionale (risico) analyses. Geen van de respondenten geeft aan dat er voorzieningen zijn voor het uitwisselen van gegevens met ketenpartners (politie, OM, waterschappen, veiligheidsregio, rijksdiensten). 40% geeft expliciet aan dat deze er niet zijn en 60% weet het niet. Geconcludeerd kan worden dat dit onderwerp nog niet hoog op de agenda's staat. Dit draagt uiteraard niet bij aan de beoogde doelstellingen zoals het voorkomen van calamiteiten en effectiever optreden in geval van calamiteiten.

Informatie blijft vooralsnog te versnipperd in de regio dan wel is onvoldoende betrouwbaar.

4.5 Conclusie

De plannen en planning voor doorontwikkeling van informatievoorziening binnen de omgevingsdiensten zelf en de informatie-uitwisseling tussen omgevingsdiensten en ketenpartners zijn zeer beperkt. Het is daardoor de vraag of de huidige veelal pragmatische (tussen)oplossingen binnen afzienbare tijd vervangen gaan worden door meer betrouwbare en efficiënte voorzieningen die ook kunnen voorzien in regionale informatiebehoeften. Om invulling te geven aan de oorspronkelijke ambities is dit echter wel noodzakelijk.

5 Interactie en Leiderschap

'En in die interactie gebeurt het.(...) In interactie wordt de doelgroep blootgesteld aan het verhaal, kunnen weerstanden opgevangen en doorgewerkt worden, kunnen ze een inbreng leveren, kunnen ze het nieuwe gedrag leren en worden ze geprikkeld dit gedrag te tonen.'

*'In veranderingsprocessen is een boegbeeld nodig en zullen op gezette tijden keuzes moeten worden gemaakt. Er moet vastgesteld worden welke (prestatie-) problemen wel en niet om een oplossing vragen en er zal een afweging moeten worden gemaakt of het oplossen van dat probleem opweegt tegen de inzet van schaarse middelen. Er zal een ambitie gekozen moeten worden, een veranderstrategie worden bepaald, een veranderplan worden vastgesteld en er zullen middelen moeten worden vrijgemaakt. Deze sturende rol hoort te liggen bij de hoogste leidinggevende.'*⁷

In de periode van totstandkoming van de omgevingsdiensten is intensief met alle betrokkenen gecommuniceerd. Met regelmaat zijn bijeenkomsten belegd waarbij de vele stakeholders met elkaar in gesprek gingen en beelden gedeeld en besproken werden. Ook de vele landelijke programma's en initiatieven (OLO, PIM, RIHa) waren hier bij betrokken. Nu de omgevingsdiensten operationeel zijn is deze communicatie aanmerkelijk afgenomen. Het lijkt er op dat de verschillende organisaties zich vooral (weer) richten op de eigen doelstellingen en taken en weinig oog voor elkaar hebben.

De directeurs van de omgevingsdiensten hebben zich verenigd in Omgevingsdienst.nl, de opvolging van het Programma Uitvoering met Ambitie.

De doelstelling is op de website Omgevingsdienst.nl als volgt verwoord:

"Omgevingsdienst NL is er primair "van en voor de leden" en richt zich op tactisch-operationele vraagstukken. Belangrijke onderwerpen zijn onder meer: bedrijfsvoering, kwaliteit en arbeidsmarkt, expertise & deskundigheid."

Als een van de activiteiten wordt ook genoemd "Netwerkontwikkeling tussen omgevingsdiensten en met de bovenregionale externe omgeving". In de praktijk lijkt de aandacht vooralsnog vooral gericht te zijn op de ontwikkeling van de omgevingsdiensten zelf en minder op de interactie en afstemming met de omgeving en ketenpartners.

5.1 Conclusie

Het ontbreekt aan interactie en leiderschap om te komen tot daadwerkelijke verbetering en professionalisering van de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners en de

⁷ Zie voetnoot 1.

ontwikkeling van een samenhangende en integrale informatievoorziening. Hierdoor worden de ambities en doelstelling op het gebied van veiligheid niet gerealiseerd en blijven suboptimale oplossingen de boventoon voeren.

De kansen om de ontwikkelingen aan te grijpen om daadwerkelijke verbeteringen door te voeren worden op deze wijze voorlopig helaas dus nog niet verzilverd. Het ontbreekt aan regie en leiderschap op de samenwerking tussen alle ketenpartners. Geen van deze partijen pakt dit op. 25% van de respondenten geeft aan wel behoefte te hebben aan landelijke voorzieningen, standaarden en voorbeelden. De behoefte lijkt er dus wel te zijn.

6 Conclusies en aanbevelingen

Op 23 april zijn de voorlopige onderzoeksresultaten en bevindingen tijdens de kennis-sessie “Slimme RUD samenwerking met ICT” besproken. Dit gebeurde in de inspirerende omgeving van het voormalig Floriade terrein in Venlo met een onbelemmerd uitzicht vanuit de 16^e verdieping van de Innovatoren.

Bij aanvang van de sessie zijn de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd en bediscussieerd. Vervolgens is de casus van gebiedsontwikkeling in de omgeving van Venlo gepresenteerd. Mede op basis hiervan is daarna ingegaan op de nieuwe omgevingswet en de impact hiervan. Dit vormde een prima opstap om in het laatste deel van de sessie vooruit te kijken naar ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening voor de omgevingsdiensten.

In zijn algemeenheid zijn de conclusies en aanbevelingen van het eerste onderzoek in 2013⁸ op hoofdlijnen blijven staan:

1. Focus op de besturing en inrichting van de eigen organisatie;
2. Grote diversiteit in organisatie/werkwijze, ondanks homogeen takenpakket;
3. Beperkte aandacht voor I-visie en architectuur;
4. Delen van (handhavings)informatie nog in kinderschoenen;
5. Beperkte innovatie in processen en werkwijze;
6. Gezamenlijk platform voor informatievoorziening omgevingsdiensten wordt gemist.

Hieronder wordt daarom met name ingegaan op de nuanceringen, mede vanuit het seminar.

6.1 Ambitie

Uit de onderzoeksresultaten blijken de oorspronkelijke ambities van de omgevingsdiensten stand te houden. Het oorspronkelijk overeengekomen takenpakket is ingevuld en in 20% van de gevallen zelfs uitgebreid. Ook de ambitie om de organisatie van de omgevingsdiensten medio 2013 te hebben “staan” is in nagenoeg alle gevallen gerealiseerd.

Daar waar eind 2013 nog in de helft van de gevallen vanuit een eigen RUD-locatie gewerkt zou gaan worden blijkt dit inmiddels 60% te zijn. Wellicht mede doordat er meer vanuit de eigen locatie wordt gewerkt, gebruikt men ook meer eigen VTH-applicaties (35% in plaats van 30%). In 20% van de gevallen wordt vooral met de applicaties van de deelnemers gewerkt. Voor de overige omgevingsdiensten is niet gespecificeerd hoe er feitelijk gewerkt wordt.

Verbeteren van dienstverlening wordt nagenoeg niet expliciet als ambitie genoemd. Bestaande processen blijven veelal ongewijzigd. Doordat het proces nu over 2 organisaties (gemeente en omgevingsdienst) loopt, lijkt het vooralsnog eerder lastiger dan beter te maken. Dit hangt uiteraard wel samen met het overgedragen takenpakket.

⁸ <http://telengy.nl/in-de-praktijk/194/onderzoek-e-rud/>

De conclusie is dat de organisatie van de diensten inmiddels staat. Het is ook prima gelukt om tijdens de ingrijpende verbouwing in 2013 de winkel open te houden. Dat is op zich al een goede prestatie.

De omgevingsdiensten zijn in deze fase vooral gericht op het optimaliseren van de eigen organisatie en informatievoorziening. Het bijeenbrengen van de nu nog (bij de dienst en deelnemers) versnipperde informatie is een belangrijke nieuwe ambitie en uitdaging die moet bijdragen tot meer efficiëncy en betere uitvoering. Verbeteren van de samenwerking en samenwerkingsprocessen is een andere veelgehoorde ambitie.

Tijdens de discussie blijkt dat er in enkele regio's inmiddels ambities en concrete initiatieven zijn om te komen tot samenwerking tussen de verschillende diensten. Bijvoorbeeld op het gebied van informatievoorziening. Veelal speelt de provincie hierbij ook een belangrijke stimulerende en initiërende rol. Men verwacht bij de verdere realisatie van deze ambitie echter wel flinke financiële drempels. De diensten zullen hun beperkte budgetten immers bij voorrang aan de eigen organisatie en systemen besteden en niet aan regionale ontwikkeling van voorzieningen. Samenwerking op landelijk niveau komt nog niet van de grond en ook daar zal financiering van gezamenlijke ontwikkelingen een probleem gaan vormen.

Over de dienstverlening zijn de meningen voorzichtig positief. Doordat in de omgevingsdienst meer vakdisciplines bij elkaar komen en de expertise en specialisatie toeneemt kan betere kwaliteit worden geleverd. De verwachting is dat dit dan vooral in complexere gevallen toch wel tot verbetering leidt.

6.2 Urgentie

Het mag duidelijk zijn dat de urgentie om medio 2013 als omgevingsdienst te kunnen starten inmiddels volledig is vervallen. De urgentie heeft zich veelal "naar binnen gekeerd" naar het op orde brengen van de eigen organisatie. De urgentie zit daarbij vooral in personele, organisatorische en bedrijfsvoering aspecten. Informatievoorziening komt vooralsnog slechts sporadisch in deze prioriteitenlijst voor. Uiteraard de goede uitzonderingen daargelaten.

Op het gebied van procesoptimalisatie wordt de urgentie gevoeld om er mee aan de slag te gaan. Helaas beperkt dit zich veelal tot de eigen interne processen en blijven ketenprocessen onderbelicht. En dat terwijl juist daar de grote verbeteringen (en efficiëncy) te behalen zijn.

De urgentie voor de vorming van omgevingsdiensten was gelegen in de veiligheid in de openbare ruimte en verbetering van de informatie-uitwisseling. Het is opvallend dat deze urgentie in de huidige situatie nagenoeg volledig ontbreekt. Afgezien van enkele samenwerkingsinitiatieven tussen omgevingsdiensten onderling is er bijvoorbeeld geen urgentie om de (boven) regionale informatievoorziening fundamenteel te verbeteren. Het (nog niet) op grote schaal aansluiten op PIM lijkt hiervan een signaal, hoewel er uiteraard meerdere en uiteenlopende redenen voor zijn. Zo zijn er geen middelen voor beschikbaar en lijkt er ook geen organisatie of gremium te zijn dat hier actief op stuurt en regie voert.

De ontwikkelingen en innovaties die nodig zijn om invulling te geven aan de initiële doelstellingen van de omgevingsdiensten blijven vooralsnog uit. Daarmee worden die doelstellingen naar verwachting ook niet binnen afzienbare termijn gerealiseerd. Mogelijk werkt het zelfs belemmerend als omgevingsdiensten eerst zelfstandig de eigen informatievoorziening inrichten om vervolgens te constateren dat uitwisseling met partners niet kan of lastig en duur is. De investeringsruimte is dan immers voor de komende jaren al besteed.

Een nieuwe en gedragen urgentie, gericht op de oorspronkelijke doelstellingen, zal bijdragen aan het realiseren van de beoogde (maatschappelijke) effecten. Het is alleen de vraag of we daarvoor eerst een nieuwe ramp nodig hebben....

Tijdens de kennis-sessie worden de bevindingen wel gedeeld. Uiteraard is het gebrek aan middelen een veelgehoord argument maar ook focus en aandacht vanuit het management en bestuur wordt gemist. Met name op het gebied van informatievoorziening. Zowel binnen de eigen organisatie als landelijk. Het lijkt er op dat het project omgevingsdienst is afgerond en opgeleverd. De reeds ingeboekte "besparingen" moeten de omgevingsdiensten nu zelf maar zien te verzilveren, maar wel met gesloten beurzen.

De ontwikkeling van de informatievoorziening blijkt zich veelal op ondersteuning van het primaire proces te richten. Informatie voor sturing, bewaking en bedrijfsvoering is nog onderbelicht. Net als rapportage en verantwoording aan de deelnemers/opdrachtgevers en stuur- en risicoinformatie op regionale schaal.

6.3 Overige bevindingen

De tijdelijk bedoelde werkwijzen blijken in de praktijk veelal inefficiënt maar blijven langer in stand dan gedacht. Met name op het vlak van samenwerking en gegevensuitwisseling met gemeenten. Wellicht dat gebrek aan middelen en (te) hoge uitvoeringskosten tot een nieuwe urgentie leidt om dit aan te pakken.

De informatieuitwisseling met gemeenten vindt in veel gevallen nog "handmatig" plaats in de vorm van ad-hoc telefoon- en mailverkeer en het overdragen van stukken (analoog of digitaal). Van gestructureerde digitale informatie-uitwisseling is nog weinig sprake.

Zaakgericht werken wordt als "concept" wel omarmd en her en der ook ingevoerd, echter nog niet op grote schaal. Daar waar het wel gebeurt richt het zich op het eigen proces en strekt het zich (nog) niet uit over het ketenproces. Reden hiervoor is uiteraard dat veel ketenpartners ook nog niet zaakgericht werken. Dat neemt echter niet weg dat de "zaken" waarin gemeenten en omgevingsdienst samenwerken zaakgericht gedefinieerd kunnen worden. Daarbij kan vastgelegd worden welke informatie over en weer uitgewisseld en overgedragen moet worden en welke termijn in acht te nemen zijn. Vervolgens kan iedere organisatie alsnog zelf bepalen of er zaakgericht gewerkt wordt.

Het gebruik van landelijke voorzieningen zoals het reeds genoemde PIM blijft beperkt, met uitzondering van het OLO. Mede daardoor komt informatie over met name inrichtingen en risico's niet gestructureerd beschikbaar voor alle betrokken ketenpartners. Dat terwijl er tegelijkertijd wel de nodige initiatieven en projecten zijn die het dit proberen te faciliteren. Met andere woorden: vraag en antwoord lijken elkaar nog niet goed te vinden. Het belang, de behoefte en de bijdrage vanuit de omgevingsdiensten (als collectief) worden nog onvoldoende in stelling gebracht.

Als voorbeeld wordt de “Laan van de leefomgeving” genoemd. Dit initiatief beoogt, ter ondersteuning van de nieuwe omgevingswet, zoveel mogelijk informatie over de leefomgeving centraal te verzamelen en ontsluiten. Afgezien van enkele milieudiensten nemen de nieuwe omgevingsdiensten hier als collectief nog niet aan deel.

Een ander voorbeeld is het Sectoraal Koppelpunt Provincies (SKP) waarin centraal toegang tot en gebruik van basisregistraties wordt gefaciliteerd⁹. Deze voorziening is mogelijk ook voor omgevingsdiensten toegankelijk.

Het is niet duidelijk welke organisatie of welk gremium ontwikkelingen en innovaties kan initiëren of zelfs afdwingen. Innovatie en ontwikkeling is daarmee voor een groot deel afhankelijk van lokale en veelal geïsoleerde initiatieven. Ter illustratie: tijdens het seminar ontstaan spontaan initiatieven om voorbeelden uit te wisselen en initiatieven af te stemmen.

Tijdens de bijeenkomst is gebruik van basisregistraties als voorbeeld genoemd van zaken die landelijk geregeld moeten worden. Een goed voorbeeld van het faciliteren van de ontwikkeling van informatievoorziening is de begin maart opgeleverde “handreiking gebruik basisregistraties voor de omgevingsdiensten”¹⁰, opgesteld in opdracht van PIM, IPO en het ministerie. Het verdient aanbeveling deze handreiking te verwerken in lokaal te ontwikkelen informatieplannen.

Daar waar in de aanloop tot de vorming van de omgevingsdiensten nog veel landelijke bijeenkomsten werden georganiseerd gebeurt dat nu veel minder. Terwijl het juist in deze fase belangrijk is om van elkaar te leren en ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Regelmatig wordt de KING-ondersteuning bij het realiseren van de e-overheid bouwstenen als goed voorbeeld genoemd.

⁹ Het Sectoraal Knooppunt Provincies functioneert als koppelvlak met de basisregistraties voor de aangesloten provincies, inclusief volgindicaties en abonnementenservice.

¹⁰ De handreiking heeft tot doel om omgevingsdiensten te ondersteunen bij de implementatie van de basisregistraties en is tot stand gekomen met deelnemers van diverse omgevingsdiensten. <https://wiki.stelselvanbasisregistraties.nl/xwiki/bin/view/document/Handreiking+gebruik+basisregistraties+v oor+de+Omgevingsdiensten>

6.4 Aanbevelingen

Net als de conclusies blijven ook de aanbevelingen van het vorige onderzoek staan. Mede op basis van het seminar zijn onderstaande aanbevelingen geïdentificeerd, vooral geadresseerd aan de directeurs omgevingsdiensten en de verantwoordelijken voor informatievoorziening.

- 1. Voer centraal regie op en geef sturing aan ontwikkeling en innovatie*
Het belang van gezamenlijke ontwikkeling en innovatie op het gebied van informatievoorziening wordt alom onderkend. De aanbeveling is dat er een organisatie moet zijn die de regie en sturing hierop oppakt. De meest aangewezen en wellicht wel enige partij hiervoor lijkt Omgevingsdienst.nl. Bij voorkeur in samenwerking met partijen als IPO, VNG, KING en andere ketenpartners. Nu is het moment om dit in te richten om te voorkomen dat lokale investeringen in bestaande systemen de echte innovatie blokkeren.
- 2. Positioneer informatievoorziening als strategisch bedrijfsmiddel*
Aanbeveling is om vanuit Omgevingsdienst.nl een platform te faciliteren waar informatievoorziening specialisten uit de diensten samen werken aan innovaties voor de omgevingsdiensten. Daarmee kan ook sturing worden gegeven aan landelijke ontwikkelingen en programma's, best practices worden gedeeld en kunnen individuele diensten "ontzorgd" worden. Dit naar analogie van initiatieven voor de andere bedrijfsvoeringsaspecten waar Omgevingsdienst.nl zich op richt.
- 3. Hanteer standaarden op basis van het "pas toe of leg uit" principe*
Voer het "pas toe of leg uit" principe in voor een gezamenlijk vastgestelde lijst van standaarden, bewaak dit en dwing het waar nodig af. Zowel op het niveau van de individuele omgevingsdienst, binnen de landelijke programma's en projecten als bij leveranciers (leveranciersmanagement).
- 4. Focus op ontwikkelen van centrale/landelijke voorzieningen*
Focus op het ontwikkelen en faciliteren van handige centrale/landelijke voorzieningen die individuele omgevingsdiensten en ketenpartners laagdrempelig kunnen gebruiken in aanvulling of aansluiting op eigen lokale informatiesystemen. Met name voor nieuwe ontwikkelingen die nog niet op grote schaal lokaal geïmplementeerd zijn. Daarmee kan gefaseerd een gemeenschappelijke informatievoorziening worden uitgebouwd.
- 5. Zet moderne mogelijkheden in voor de ontwikkeling van voorzieningen*
Maak voor de ontwikkeling van nieuwe en centrale informatievoorzieningen gebruik van moderne mogelijkheden zoals crowdsourcing, opensource, bestaande voorzieningen, online portals en de cloud. Doe dit dus vooral samen met marktpartijen en ontwikkel deze voorzieningen vervolgens ook gezamenlijk als opensource door. Organiseer hierbij tevens het collectief opdrachtgeverschap en leveranciersmanagement.
- 6. Benut de invoering van de nieuwe omgevingswet*
De nieuwe omgevingswet brengt opnieuw veel veranderingen met zich mee voor omgevingsdiensten en gemeenten. Benut deze veranderingen (urgentie) om de hiervoor benodigde informatie en functionaliteit gezamenlijk te ontwikkelen, met toepassing van de andere aanbevelingen. Maak hierbij gebruik van de (nieuwe) landelijke budgetten die voor deze ontwikkelingen beschikbaar zijn/komen.