



Slimme RUD- samenwerking met ICT

Resultaten van het onderzoek naar de informatievoorziening
van omgevingsdiensten

Colofon

Datum *11 maart 2013*
Auteurs *Ton de Wit (Telengy)*
John Rayer (Arena Consulting)
Peter ter Telgte (Telengy)
Roald Schel (Arena Consulting)
Versie *1.0 Definitief*
www.arenaconsulting.nl
www.telengy.nl



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
	1.1 Verantwoording.....	3
	1.2 Vijf veranderkrachten	3
2	Ambitie	4
	2.1 Voorkomen van calamiteiten.....	4
	2.2 Verbetering van de dienstverlening.....	5
	2.3 Conclusie	6
3	Urgentie	7
	3.1 Rol van gemeenten in het primaire proces.....	7
	3.2 Bezuiniging.....	8
	3.3 Pseudo wetgeving	9
	3.4 Takenpakket omgevingsdiensten.....	9
	3.5 Conclusie	10
4	Planning	12
	4.1 Landelijke voorzieningen	12
	4.2 Aandacht voor informatievoorziening	13
	4.3 Van verlengde kabels naar netservices.....	14
	4.4 Conclusie	15
5	Interactie	16
	5.1 Interactie tussen omgevingsdienst en opdrachtgever	16
	5.2 Interactie in de keten	20
	5.3 Interactie met landelijke diensten.....	21
	5.4 Conclusie	23
6	Leiderschap	24
	6.1 Differentiatie in oplossingen.....	24
	6.2 Wisseling van regie.....	25
	6.3 Conclusie	26
7	Conclusies en aanbevelingen	27
	7.1 Een gemiddelde omgevingsdienst.....	27
	7.2 Conclusies	27
	7.3 Aanbevelingen	29

1. Inleiding

Per 1 januari 2013 zouden 28 omgevingsdiensten¹ in heel Nederland toezicht op complexe bedrijven houden. Daarnaast hebben de nieuwe organisaties een rol bij de milieugerelateerde vergunningverlening. Arena Consulting en Telengy hebben in de periode oktober-december 2012 onderzocht **wat** deze nieuwe organisaties gaan oppakken en **hoe** deze omgevingsdiensten dit gaan doen. Daarbij ligt de focus op de informatievoorziening in de relatie tussen omgevingsdiensten en gemeenten.

1.1 Verantwoording

In deze publicatie beschrijven we de resultaten van het onderzoek 'Slimme RUD-samenwerking met ICT'. De gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld in de periode oktober-december 2012. Naast intensief bureauonderzoek van 25 bedrijfsplannen (89% van de omgevingsdiensten) en aanvullend beschikbaar onderzoeksmateriaal hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de respons van 13 omgevingsdiensten (46%) en 18 gemeenten. Daarnaast zijn diepte-interviews gehouden met stakeholders en materiedeskundigen op diverse terreinen van de omgevingsdiensten. Tot slot zijn de conclusies voorgelegd aan en hebben we gezamenlijk aanbevelingen benoemd met de deelnemers van het seminar 'Slimme RUD-samenwerking met ICT' op woensdag 27 februari 2013.

1.2 Vijf veranderkrachten

Veranderen is mensenwerk. Een nieuw plan, een nieuwe organisatie, kan alleen slagen als mensen zich kunnen verbinden aan de ambitie van de nieuwe organisatie. Een nieuw ingerichte organisatie met oud gedrag blijft tenslotte de oude organisatie.

De resultaten van het onderzoek zijn ingedeeld conform vijf krachten om een verandering te laten slagen:²

1. **Ambitie:** is er een visie die de doelgroep een gevoel voor richting geeft waar het heen gaat, waarbij duidelijk en concreet wordt wat de verandering voor hen betekent?
2. **Urgentie:** in hoeverre is bij de doelgroep helder waarom dit veranderingsproces noodzakelijk is en levert dit urgentiegevoel voor hen voldoende 'duwende kracht' op om de huidige situatie te verlaten?
3. **Planning:** is er een bij de doelgroep passende aanpak en tijdpad gekozen?
4. **Interactie:** wordt de doelgroep in een optimale mix van mondeling tweerichtingsverkeer en schriftelijke communicatiemiddelen blootgesteld aan de verandering?
5. **Leiderschap:** worden de top en het middenmanagement voldoende in stelling gebracht om zich te verbinden aan de verandering en 'hun mensen' te betrekken en te bereiken?

¹ In deze publicatie gebruiken we de term 'omgevingsdienst' ook voor de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

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

De maatschappelijke en bestuurlijke opgaven van dit moment zijn voor een belangrijk deel omvangrijker dan de lokale schaal. Helaas moeten calamiteiten ons zo nu en dan hiervan bewust maken. De ambities om te komen tot veranderingen worden omvangrijker bij elke calamiteit die enigszins voorkomen of beperkt had kunnen worden. Dit geldt ook voor de totstandkoming van de omgevingsdiensten in Nederland. Symbolisch is dat in de inleiding van vrijwel alle bedrijfsplannen van de omgevingsdiensten wordt verwezen naar calamiteiten als de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2000-2001) en meer recent de brand bij Chemiepack in Moerdijk (2011). Minder prominent aanwezig zijn de 'eigen' lokale en regionale ambities.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de ambitie achter de omgevingsdiensten. Dit is opgebouwd rond de kernambities "voorkomen van calamiteiten" en "verbeteren van de dienstverlening".

2.1 Voorkomen van calamiteiten

In 2007 constateerde de toenmalige Minister van VROM in de notitie 'Samen werken aan toezicht en handhaving'⁴ diverse knelpunten in de handhaving van het omgevingsrecht. "Er was bij een aantal organisaties sprake van onvoldoende aandacht, menskracht, kennis en deskundigheid voor het uitvoeren van deze taak. Het ontbrak hier en daar aan een professionele, op handhaving gerichte cultuur. Er was soms onvoldoende bereidheid tot samenwerking, te weinig probleemgerichtheid en onvoldoende aansluiting van de bestuurlijke op de strafrechtelijke handhaving." Deze knelpunten vormden in 2008 (mede) voor de commissie Mans de aanleiding om tot verbetervoorstellen voor het handhavingstelsel te komen.

³ Zie voetnoot 2.

⁴ Ministerie van VROM, Samen werken aan toezicht en handhaving, 'Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder', 2007

De commissie Mans stelde als antwoord op de voornaamste knelpunten voor om te komen tot omgevingsdiensten per veiligheidsregio. Dit zou een impuls geven aan de bundeling en afstemming van de taakuitvoering (die over meer dan 500 bestuurlijke en strafrechtelijke partijen versnipperd was), de ontwikkeling van specialismen en de op handhaving gerichte cultuur. Het Kabinet heeft deze stelselwijziging verbreed; de aanbeveling voor de handhaving zou ook voor de vergunningverlening gelden.

De opgaven (en risico's) lagen vooral bij de complexe milieuhinderlijke bedrijven, het zicht krijgen op milieucriminaliteit en de aanpak van (gemeentegrensoverstijgende) ketens. Intensievere uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners was randvoorwaardelijk.

2.2 Verbetering van de dienstverlening

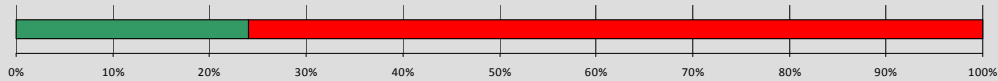
De eerstgenoemde ambitie lijkt soms tegenstrijdig aan de ambitie van met name gemeenten om hun dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen te verbeteren. Daar waar deze ambitie zich vooral uit in 'integrale dienstverleningsconcepten', dienen de omgevingsdiensten zich vooral te richten op de professionalisering van het (sectorale) milieuspecialisme. Het opbouwen van een organisatie specifiek voor de milieutaken is in vele ogen tegenstrijdig aan het integrale gedachtegoed achter de Wabo: één loket met één proces. Vanuit dit gedachtegoed hebben veel gemeenten in het recente verleden hun Wabo-expertise ondergebracht in één afdeling of team, waarbij de gestandaardiseerde klantcontacten dan weer wel door een Klant Contact Centrum (KCC) of afdeling Publiekszaken worden beantwoord.

Deze lijn zet zich maar beperkt door in de omgevingsdiensten; circa tweederde van de omgevingsdiensten voert meer taken uit dan de basistaken. Het betreft dan vooral milieugerelateerde taken.

De omgevingsdiensten dienen bij te dragen aan de ambities om de dienstverlening te verbeteren: het zijn van een professionele gesprekspartner, het beperken van toezichtslasten en het bewaken van eerlijke verhoudingen voor burgers en bedrijven. Juist daar waar sectorale schaalvergroting plaatsvindt (net als bij het ontstaan van de veiligheidsregio's) is bijzondere aandacht nodig voor de integrale uitwisseling van informatie. Indien geen uitwisseling plaatsvindt, dreigt informatie over locaties en inrichtingen die voorheen binnen één proces- en vakapplicatie werd bijgehouden, met de introductie van een regionale dienst te versnipperen.

Bij driekwart van de ondervraagden zijn de werkzaamheden van de omgevingsdienst nog niet afgestemd op de gemeentelijke dienstverlening.

Is de samenwerking met uw omgevingsdienst al expliciet onderdeel van het gemeentelijk dienstverleningsconcept?



2.3 Conclusie

Gemeenten en provincies delen het gevoel dat de primaire urgentie van de omgevingsdiensten ligt bij de verhoging van de professionaliteit en intensivering van de handhaving. Dit met name ter voorkoming van calamiteiten. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de integrale uitwisseling van informatie (grensoverstijgend en met betrekking tot ketens). Voor de dienstverlening aan gemeenten is aansluiting bij de gemeentelijke dienstverleningsconcepten noodzakelijk; dit geldt zeker voor de gemeenten die een deel van het integrale takenpakket binnen een dienst op afstand organiseren, terwijl de intake / frontoffice een taak van de gemeente blijft.

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

Urgentie staat voor de ervaren noodzaak om in actie te komen en zaken te moeten veranderen. De urgentie om te komen tot omgevingsdiensten is mede ontstaan door een aantal calamiteiten in de laatste jaren. Die maakten duidelijk dat de vergunningverlening maar vooral ook het toezicht en de handhaving, om een verhoging van de professionaliteit en intensivering van de handhavingscultuur en interactie vragen. Meer dan de handhavende partijen tot heden hadden geboden.

Primair vanuit die urgentie is besloten tot een fundamentele wijziging van het stelsel van vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Ook de veiligheidsregio's zijn ontstaan vanuit de ervaren noodzaak tot schaalvergroting en professionalisering. Daarnaast spelen bezuinigingen steeds meer een cruciale rol bij te maken beleidskeuzes.

3.1 Rol van gemeenten in het primaire proces

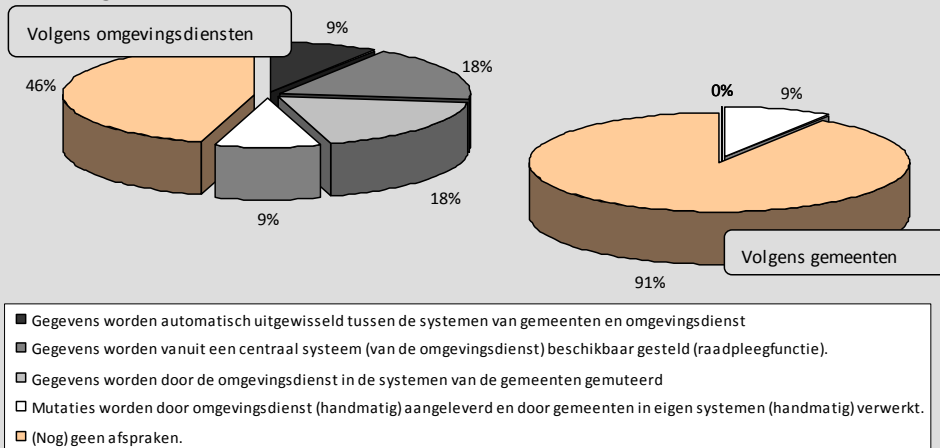
De rol van gemeenten als meest nabije overheid betekent echter dat gemeenten ook een belangrijke rol blijven vervullen in het reguleringsproces. Dit zowel als loket (nabijheid), als in het primaat voor besluitvorming over aanvragen en handhaving (bevoegdheid). Daarmee is de basis gelegd voor de noodzaak tot samenwerking, procesintegratie en informatie-uitwisseling.

Uit het onderzoek blijkt dat voor bijna 90% van de gemeenten geldt dat er (nog) geen afspraken zijn gemaakt met de omgevingsdienst over inzage in aanvragen, statussen en klachten etc. Volgens de omgevingsdiensten zijn deze afspraken in meer gevallen wel gemaakt.

⁵ Zie voetnoot 2.

Gemeenten krijgen bij het operationeel zijn van de omgevingsdiensten op diverse wijzen inzage in aanvragen en statussen, klachten, handhavingsacties e.d.

Zijn er op dit moment afspraken gemaakt hoe gemeenten bij het operationeel zijn van de omgevingsdiensten inzicht kunnen krijgen in aanvragen, statussen, klachten, handhavingsacties e.d.?



3.2 Bezuiniging

Het bezuinigen behoorde niet tot de ambities achter de stelselwijziging; het wordt echter wel vaak als urgent aangrijpingspunt gezien voor gemeenten en provincies. Dit mede genoodzaakt door de landelijke efficiencykorting (van jaarlijks 150 miljoen), die is berekend op de situatie dat er omgevingsdiensten zijn waarin de provincie en gemeenten alle Wabo-taken inbrengen. De hoogte van deze korting is discutabel; met alleen efficiënter werken zijn deze bedragen niet te realiseren. Indien de efficiencykorting ten laste wordt gebracht van de omgevingsdienst, is een kwalitatieve of kwantitatieve verlaging van het uitvoeringsniveau een van de weinige reële bezuinigingsmaatregelen.

Met gemiddelde opstartkosten van € 1.230.000,- per omgevingsdienst bedraagt de tijd die nodig is om deze kosten terug te verdienen volgens de bedrijfsplannen circa 3,5 jaar. In de brief van de staatssecretaris van 26 juni 2012 wordt zelfs gesproken over een gemiddelde terugverdientijd van 6 jaar. Dit legt een enorme hypotheek op de omgevingsdiensten. Deze hypotheek, alsmede de opgelegde bezuinigingstaakstellingen, leidt tot grote financiële druk bij de omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers.

De combinatie van gewenste verbeteringen en bezuinigingen vraagt om fundamentele veranderingen en innovaties in aanpak en werkwijzen.

3.3 Pseudo wetgeving

Inmiddels kunnen we constateren dat de urgentie van samenwerken en informatie uitwisselen is 'verdrongen' door een veel meer operationele en korte termijn urgentie: per 1 januari 2013 moest er een omgevingsdienst gevormd zijn en per 1 januari 2015 moeten⁶ deze en alle medewerkers die Wabo-taken uitvoeren (ook die medewerkers die achterblijven in de gemeenten) voldoen aan kwaliteitscriteria. Het 'moeten' is in diverse pseudo wetgeving vastgelegd. Het basistakenpakket, alsmede de plicht om deze taken te beleggen in een omgevingsdienst, zijn namelijk nog niet verankerd in wetgeving. Ditzelfde geldt voor de kwaliteitscriteria. Wel hebben diverse bestuurlijke overleggen de kaders vastgesteld.

In aankondigingen van (te verwachten) wetgeving wordt als stok achter de deur genoemd dat gemeenten hun bevoegdheden verliezen indien ze hun taken niet in de omgevingsdienst onderbrengen. Door de 'druk' om in 2013 operationeel te zijn, hebben de omgevingsdiensten zich logischerwijs vooral moeten richten op het opbouwen van de 'harde kant' van de organisatie. Gemeenschappelijke regelingen zijn gesloten, organisatiestructuren zijn neergezet en bemenst. De afstemming met partners over de informatie-uitwisseling en aanpak van complexe milieuhinderlijke bedrijven, milieucriminaliteit en van (gemeentegrensoverstijgende) ketens heeft daarin nog maar beperkte prioriteit gekregen. Voor de meeste omgevingsdiensten zal dit een groot deel van 2013 en 2014 een van de leidende thema's zijn.

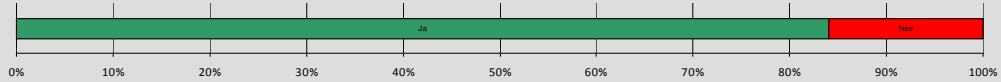
3.4 Takenpakket omgevingsdiensten

Meer dan 98% van de gemeenten heeft besloten in ieder geval hun basistaken in te brengen. De omgevingsdiensten bieden de kans om Wabo-breed de taken in een professionele uitvoeringsorganisatie te beleggen. Een kans die weinig gemeenten aangrijpen. De gemeenten die ervoor kiezen om méér dan de basistaken in te brengen, doen dit vooral uit de overtuiging dat de Wabo-taakuitvoering niet te veel versnipperd dient te worden ('als één deel moet, dan maar alles overdragen') en de gevoelde noodzaak dat er te weinig 'vakinhoud' achter blijft om te kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria. Voor de meeste omgevingsdiensten blijft de doorgroei naar een Wabo-brede dienst voor gemeenten een toekomstwens.

⁶ Er van uitgaande dat de kwaliteitscriteria als verplichting in wetgeving worden opgenomen.

Bij meer dan 80% van de omgevingsdiensten is een ambitie uitgesproken om door te groeien naar een Wabo-brede dienstverlening aan gemeenten.

Is de mogelijke (toekomstige) doorgroei naar een Wabo-brede dienst expliciet genoemd in het bedrijfsplan?



De producten en diensten die door de omgevingsdiensten geleverd worden, zijn bij 65% van de omgevingsdiensten, op het moment dat de omgevingsdienst operationeel wordt, beschreven in een producten- en dienstencatalogus. Opvallend is de diversiteit in structuur, inhoud en diepgang van deze catalogussen.



3.5 Conclusie

De kernambities van de omgevingsdiensten zijn het voorkomen van calamiteiten en het verbeteren van de dienstverlening. Deze ambities zijn (door de commissie Mans) vastgelegd in uitgangspunten voor de omgevingsdiensten die richtinggevend zijn geweest en uiteindelijk verankerd en uitgewerkt zijn in de juridische regelingen en bedrijfsplannen per regio.

De tijdsdruk voor de op te richten omgevingsdienst was groot, misschien wel te groot. Geconcludeerd kan worden dat de urgentie om te komen tot verdere professionalisering en innovatie, verbetering van de kennis en het beter beschikbaar krijgen van (integrale) informatie over met name risicovolle inrichtingen in de kwartiermakersfase nog niet hoog op de agenda van de gemiddelde omgevingsdienst en gemeente hebben gestaan.

KING en omgevingsdiensten

Herkenbaar

Uit het onderzoek blijkt dat de inbreng van gemeenten in de omgevingsdiensten moet worden versterkt. Aan ideeën is op zich geen gebrek. De verbeteringen kunnen geclusterd worden in: *dienstverlening* (afstemming klantbenadering en afhandeling met KCC), *procesinrichting* (samenwerken/zaakgericht werken, ook in de keten) en in de *informatievoorziening* (gemeenschappelijke applicaties en dossiers, toegang tot basisregistraties).

Doorpakken

Het is nu een kwestie van doorpakken, want het wordt pas echt wat, als gemeenten met hun omgevingsdienst in staat zijn het gesprek aan te gaan over deze onderwerpen en als we de bereidheid hebben gemeenschappelijke afspraken te maken over de oplossingen die we nastreven. In dit traject kunnen we veel hebben aan samenwerking tussen de omgevingsdiensten. Zowel bij de aanpak die gevolgd wordt, als het delen van de instrumenten die we inzetten. Zo langzamerhand ontstaat daar ook een organisatie voor.

Inzet

Tot zover weinig nieuws. Het is een kwestie van doorpakken op de uitgangspunten die gemeenten al lange tijd nastreven. Denkend vanuit de uiteindelijke afnemers van diensten, burgers en bedrijven:

- willen gemeenten dat de dienstverlening door hun omgevingsdienst een afgeleide is van het gemeentelijk beleid voor dienstverlening. Als zij daar streven naar 'hostmanship', een duidelijk aanbod op basis van een dienstencatalogus, de burgers laten kiezen uit verschillende kanalen, bereikbaar willen zijn via een KCC en klantinformatie integraal ontsluiten, eisen zij dat ook van hun omgevingsdienst.
- willen gemeenten dat de procesafhandeling via de omgevingsdiensten aansluit op die van de gemeente, want er blijven natuurlijk allerlei relaties met 'achterblijvende' gemeentelijke processen. Denk aan vergunningverlening, maar ook toezicht en handhaving van taken die niet overgaan naar de omgevingsdienst.
- en zijn gemeenten in hun informatievoorziening net bezig met de invoering van midoffices, zaakgericht werken en integraal gegevensbeheer. Het is van belang de omgevingsdienst daar goed op aan te sluiten en te voorkomen dat er een volledig separate omgeving ontstaat.

Oplossingen

KING constateert bij de omgevingsdiensten een grote bereidheid tot samenwerking in het realiseren van oplossingen. Dat is winst, want daarmee kunnen we versnellen. Voor de, veelal kersverse, directeuren omgevingsdiensten ligt de bal op de stip. Zeker op de volgende twee onderwerpen:

1. Uitvoeringsagenda
Het onderzoek geeft voldoende handvatten om te bepalen op welke onderwerpen samenwerking noodzakelijk is. Maak nu een analyse van de impact, definieer de te nemen acties, prioriteer deze en bepaal wie wat oppakt.
2. Zaakgericht werken
Dit wordt heel breed gezien als een goede oplossing voor het harmoniseren en standaardiseren van de bedrijfsprocessen binnen de omgevingsdiensten, maar ook de uitwisseling in de keten. De eerste voorbeelden zijn er. Die kunnen landelijk worden toegepast en tot een standaard worden ontwikkeld. Werk als omgevingsdiensten samen aan een landelijk in te voeren oplossing, bijvoorbeeld door op basis van de huidige zaaktypencatalogi, het gesprek binnen de eigen omgevingsdienst te voeren.

Cees van Westrenen

Adviseur e-diensten, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

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 verlamvend.(...) 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.'*⁷

We hebben in de vorige hoofdstukken geconstateerd dat de dynamiek bij het opstarten van de omgevingsdiensten beperkt gericht was op de informatievoorziening in de keten. Nu de organisatie van de omgevingsdiensten in 2013 meer en meer op orde komt, is het zaak de diverse landelijke, regionale en lokale initiatieven rond de informatievoorziening van omgevingsdiensten te stroomlijnen.

4.1 Landelijke voorzieningen

Landelijk worden diverse initiatieven genomen om de informatievoorziening en -uitwisseling te verbeteren. Naast initiatieven van softwareleveranciers om bestaande of nieuwe voorzieningen voor uitwisseling te optimaliseren, worden door projectorganisaties voorzieningen en standaarden ontworpen en (door)ontwikkeld. Bijvoorbeeld met het Omgevingsloket Online (Olo), Inspectieview Milieu, RUD informatiearchitectuur (RUD-i) en het Referentie Informatiemodel Handhaving (RIHa).

De vele initiatieven worden geïnitieerd en ontwikkeld door projectorganisaties met eigen ambities en doelstellingen en vooral eigen planningen. Zowel functionele- als tijdsplanningen. Een duidelijke en gezamenlijke ontwikkelkalender ontbreekt echter en de te ontwikkelen functionaliteit wordt slechts beperkt afgestemd en vastgesteld met de doelgroep die de voorzieningen uiteindelijk moet gaan gebruiken. Gevolg hiervan is een versnipperd aanbod van systemen en voorzieningen die onvoldoende of op zijn minst niet optimaal op elkaar aansluiten.

⁷ Zie voetnoot 2.

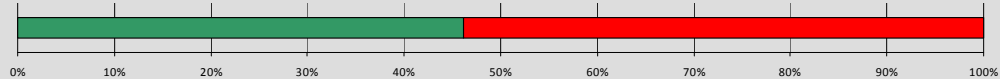
Er wordt al jaren gewerkt om de 'wildgroei' in de informatievoorziening en applicaties bij gemeenten in te dammen en tot enige standaardisatie te komen. Met de omgevingsdiensten is een kans ontstaan om wildgroei te voorkomen door meer gezamenlijk initiatief en regie op de (gezamenlijke) informatiebehoeften.

4.2 Aandacht voor informatievoorziening

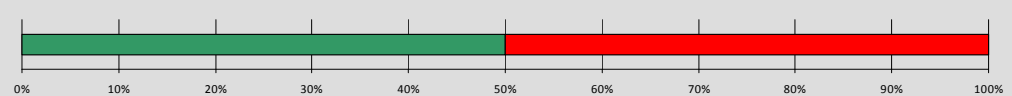
De organisatorische inbedding van de omgevingsdiensten is vrijwel in alle regio's verwoord in vastgestelde bedrijfs- en/of inrichtingsplannen. In deze plannen wordt veel naar de diverse landelijke voorzieningen en standaarden verwezen.

Ongeveer de helft van de omgevingsdiensten heeft een uitgesproken visie en architectuur.

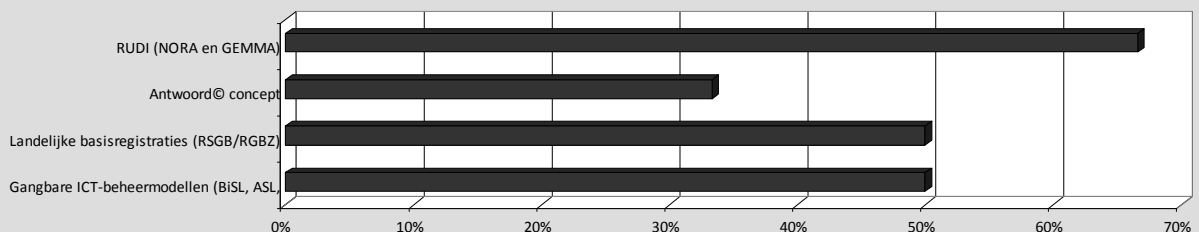
Is in uw omgevingsdienst een visie en architectuur vastgesteld?



Indien een visie is vastgesteld, is deze dan uitgewerkt in een I&A projectenplan en planning?



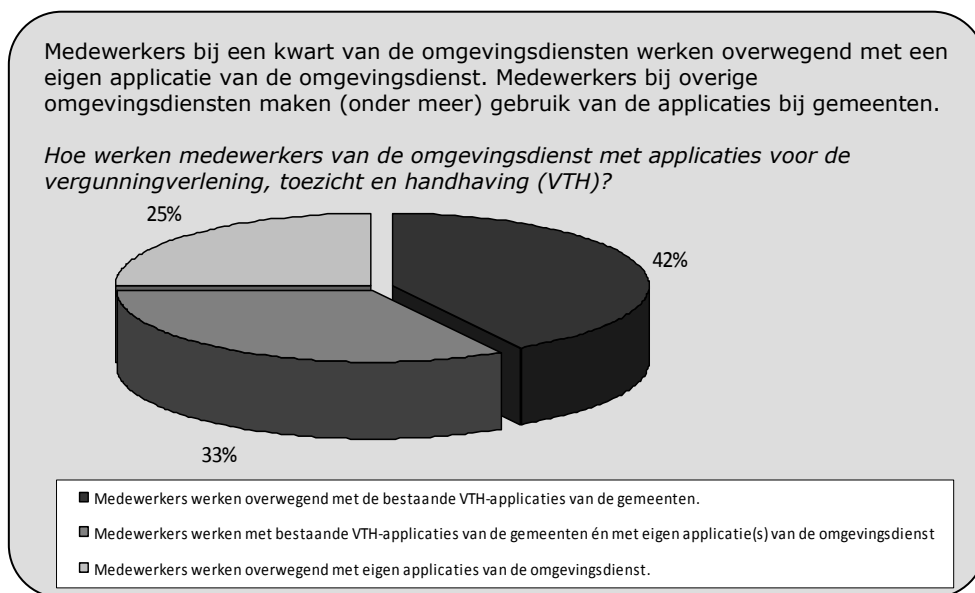
Indien een visie is vastgesteld, op welke principes is deze gebaseerd?



Daarnaast wordt ook geconstateerd dat deze landelijke voorzieningen nog niet dusdanig zijn (door)ontwikkeld, dat zij in de dagelijkse praktijk van de omgevingsdiensten kunnen worden toegepast. In diverse bedrijfsplannen wordt een pas op de plaats gemaakt bij de aanschaf van eigen voorzieningen, om geen (des)investeringen te doen die onvoldoende aansluiten op de landelijke standaarden en voorzieningen. Welke actie is nu wel nodig? En hoe organiseren we dat?

4.3 Van verlengde kabels naar netservices

Vanaf 1 januari 2013 wordt door meer dan de helft van de omgevingsdiensten met tijdelijke informatievoorzieningen gewerkt ter ondersteuning van het primaire proces. In de meeste gevallen worden 'verlengde kabels' (naar de eigen informatiesystemen van gemeenten) gehanteerd. Het beheer van de voorzieningen blijft dan voorlopig bij de bevoegde gezagen. Daardoor heeft de omgevingsdienst een minimale impact op de bestaande informatievoorzieningen van de bevoegde gezagen en blijft informatie direct ontsloten voor de gemeenten. Nadeel is de grote diversiteit van voorzieningen binnen één regio en de onmogelijkheid om eenvoudig gegevens van diverse bevoegde gezagen te ontsluiten (voor bijvoorbeeld regionale analyses).



Qua informatievoorziening is er binnen de omgevingsdiensten nog zeer beperkt sprake van een gedeelde visie op hoe deze zich ontwikkelt. In diverse bedrijfsplannen wordt gesteld dat in 2014, 2015 of 2016 een ICT-omgeving is gerealiseerd waarin de informatie-uitwisseling binnen de omgevingsdiensten en tussen de diensten (enerzijds) en hun opdrachtgevers en (handhavings)partners (anderzijds) is geoptimaliseerd. Hoe dit gebeurt en welke verbindingen gelegd worden met andere partners is voor de meeste omgevingsdiensten nog niet duidelijk. Hierbij worden meestal de vier bekende (basis)varianten genoemd, te weten het inlogmodel, een geharmoniseerd netwerk, een centrale server of het gebruik van webservices. De meeste omgevingsdiensten moeten hiervoor nog concrete plannen ontwikkelen. Dit biedt de kans om dit als omgevingsdiensten samen en met de ketenpartners op te pakken.

De omgevingsdiensten die zijn voortgekomen uit een milieudienst blijven voorlopig veelal met hun huidige voorziening werken. Enkele (nieuwe) omgevingsdiensten zijn overgegaan

tot de aanschaf van nieuwe voorzieningen voor procesondersteuning (zaakregistratie) en registratie van vakinhoudelijke gegevens.

4.4 Conclusie

Er zijn veel landelijke ontwikkeltrajecten (RUD-i, Olo, etc.) in gang gezet. Omgevingsdiensten hebben nog geen zicht op de gevolgen van deze ontwikkelingen. In de toekomst kunnen deze ontwikkelingen grote impact hebben op de informatievoorziening van de omgevingsdiensten. Wellicht mede daardoor zijn de informatieplannen van omgevingsdiensten nog beperkt uitgewerkt/gerealiseerd en werkt het merendeel van de omgevingsdiensten voorlopig met tijdelijke voorzieningen (verlengde kabels). Dit mede met het oog op het voorkomen van mogelijke (des)investeringen.

5 Interactie

*'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.'*⁸

De vorming van omgevingsdiensten brengt veel veranderingen met zich mee. Zowel voor gemeenten als voor provincies, milieudiensten, waterschappen en andere ketenpartners zoals de brandweer en veiligheidsregio's. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm moeten nieuwe afspraken gemaakt worden over werkwijze en het uitwisselen en gebruiken van elkaars gegevens en systemen.

5.1 Interactie tussen omgevingsdienst en opdrachtgever

Werkverdeling

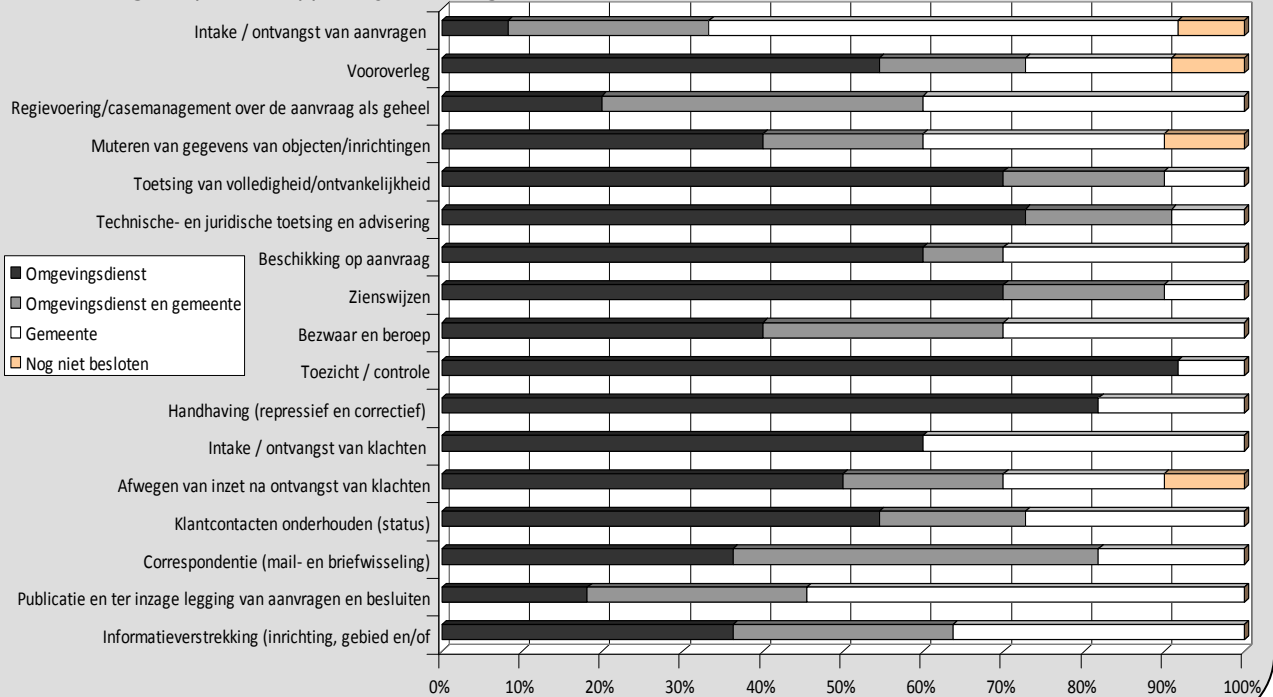
Het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving bestaat uit een veelheid van stappen. Tussen omgevingsdiensten en gemeenten is veelal in procesafspraken vastgelegd welk van de partijen een rol speelt in ieder van de stappen bij de uitvoering van de basistaken. In vrijwel alle regio's verzorgt de gemeente de intake van aanvragen en verzorgt de omgevingsdienst het toezicht op de basistaken.⁹ Bij de overige processtappen is de diversiteit tussen de omgevingsdiensten groot. Bijna 60% van de omgevingsdiensten is gemandateerd voor besluitvorming op aanvragen en meer dan 80% van de omgevingsdiensten heeft mandaat om repressief en correctief te kunnen handhaven.

⁸ Zie voetnoot 2.

⁹ Daarbij wordt opgemerkt dat bij de omgevingsdiensten die gebaseerd zijn op een bestuursovereenkomst de gemeenten de processtappen realiseren onder verantwoordelijkheid (en met aansturing) van de omgevingsdienst.

Door de omgevingsdiensten zijn afspraken gemaakt met de gemeenten wie van beide partijen een rol vervult in de uitvoering van de processtappen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. De diversiteit is groot.

Wie verzorgt de processtappen bij uitvoering van de basistaken?

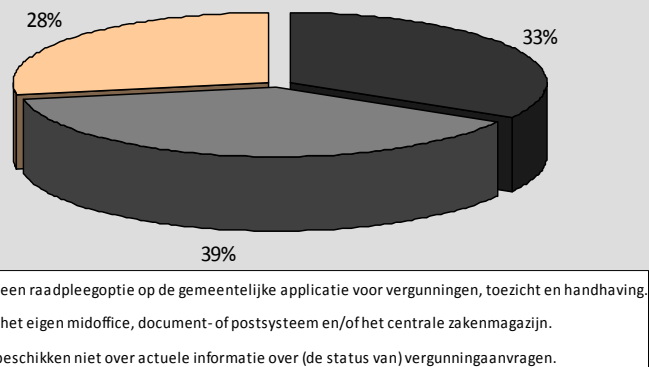


Dienstverlening

Veel gemeenten hebben hun dienstverlening georganiseerd in een klantcontactcentrum (KCC) . De medewerkers van zo'n KCC hebben in de eigen werkomgeving inmiddels veelal inzicht in de actuele status van aanvragen.

Actuele informatie over vergunningaanvragen is momenteel bij ongeveer twee derde van de KCC's beschikbaar.

Hoe kunnen medewerkers in het KCC beschikken over actuele informatie over (de status van) vergunningaanvragen?



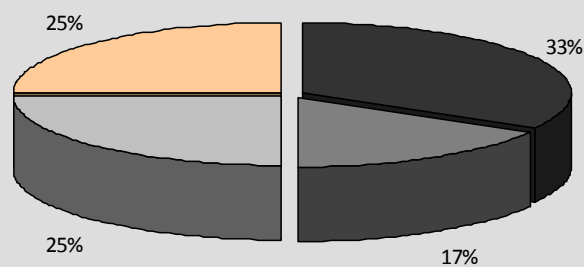
Gemeentelijke KCC's blijven overwegend het aanspreekpunt voor burgers en bedrijven. Dit geldt ook voor vergunningaanvragen die (deels) bij de omgevingsdienst behandeld worden. De samenwerking met de omgevingsdienst heeft dus gevolgen voor de dienstverlening vanuit het KCC. We zagen eerder (zie 1.2) dat driekwart van de gemeenten aangeeft dat de samenwerking met de omgevingsdienst nog niet verwerkt is in het gemeentelijke dienstverleningsconcept en de werkwijze van het KCC.

Basisregistraties

Mede vanuit het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) werken gemeenten aan de invoering van basisregistraties. Ook de omgevingsdiensten moeten gebruik maken van deze gegevens en mutaties en onjuistheden terugmelden.

Invoering van het stelsel van basisregistraties en verplicht gebruik van basisgegevens staat hoog op de e-overheid agenda. Gemeenten leveren hier in het kader van het NUP een belangrijke bijdrage. In de samenwerking met de omgevingsdiensten zijn bij een kwart van de omgevingsdiensten nog geen afspraken gemaakt over gebruik van basisgegevens.

Heeft de omgevingsdienst aandacht besteed aan het gebruik van basisregistraties (GBA, NHR, BAG e.d.) vanaf het moment dat de omgevingsdienst operationeel is/wordt?



- Ja, we verwerken basisgegevens in onze VTH-applicaties
- Ja, we raadplegen basisgegevens in landelijke voorzieningen en/of gemeentelijke systemen (anders dan VTH-applicaties)
- Ja, we maken gebruik van gemeentelijke VTH-applicaties
- (Nog) geen afspraken gemaakt

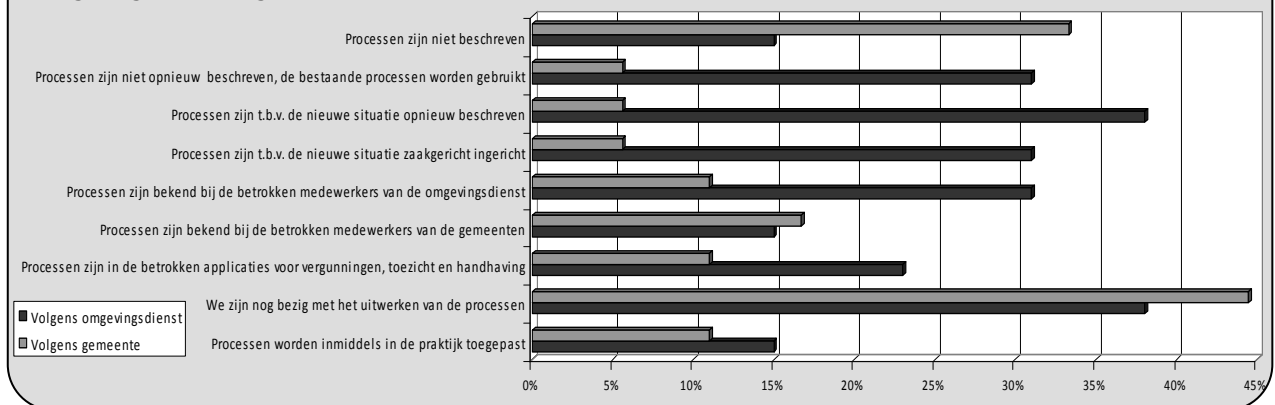
Daar waar de omgevingsdienst de bestaande gemeentelijke applicaties gebruikt zijn afspraken over de toepassing van basisgegevens in het proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) niet nodig. In andere gevallen echter wel. Daarnaast biedt slim gebruik maken van basisgegevens de omgevingsdienst ook mogelijkheden om het VTH-proces te ondersteunen.

Processen

Een adequate beschrijving van werkprocessen dient aan de basis te liggen van duidelijkheid en uniformiteit in aanpak. Dit zowel voor de eigen medewerkers, als voor de partners en opdrachtgevende partijen. Voor de opdrachtgevende partijen zijn met name de momenten in het proces van belang dat partijen informatie dienen uit te wisselen.

Van de omgevingsdiensten geeft 85% aan dat processen zijn beschreven. Vanuit het perspectief van de gemeenten ligt dit iets lager (65%).

In hoeverre zijn de primaire werkprocessen (vergunning verlenen, toezicht houden en handhaven) van de omgevingsdienst uitgewerkt?



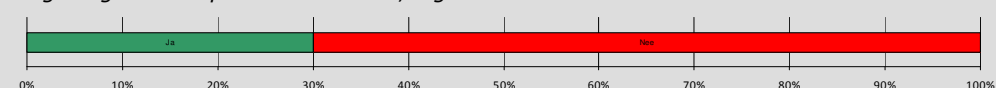
Het zaakgericht werken krijgt binnen de omgevingsdiensten veel aandacht. Van de omgevingsdiensten wil 70%, op het moment dat de omgevingsdienst operationeel wordt, een zaaktypencatalogus hebben vastgesteld. Tevens wil 35% van de omgevingsdiensten, op het moment dat de omgevingsdienst operationeel wordt, de zaaktypen koppelen aan de producten- en dienstencatalogus.

Dossiers

Een belangrijk aandachtspunt betreft de dossiers. De bevoegde gezagen zijn verantwoordelijk voor dossiervorming, beheer en archivering. De omgevingsdiensten moeten echter ook over deze informatie kunnen beschikken en informatie aan het dossier kunnen (laten) toevoegen.

30% van de omgevingsdiensten heeft, op het moment dat de omgevingsdienst operationeel wordt, dossiers van afgeronde zaken (al dan niet on demand) digitaal beschikbaar voor de uitvoering van hun VTH-taken.

Heeft de omgevingsdienst dossiers van afgeronde zaken (opgeleverde vergunningen, uitgevoerde controles, opgelegde handhavingsmaatregelen e.d.), op het moment dat de omgevingsdienst operationeel wordt, digitaal beschikbaar?



Van de gemeenten geeft 57% aan dat nieuwe dossiers digitaal beschikbaar zijn. 10% heeft ook historische dossiers gedigitaliseerd. Aandachtspunt hierbij is dat de dossiers niet alleen digitaal toegankelijk dienen te zijn maar dat ze ook alle voor het werkproces benodigde stukken moeten bevatten en een logische opbouw moeten kennen.

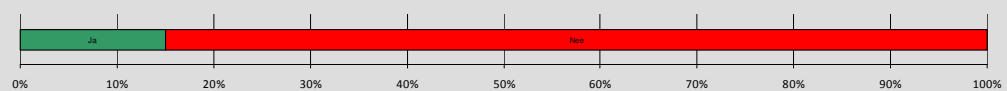
In de gevallen waarin medewerkers van de omgevingsdienst niet op locatie bij de gemeente werken moeten dossiers dus veelal nog op enige wijze fysiek worden uitgewisseld of 'on demand' worden gedigitaliseerd. Dit kan leiden tot inefficiëntie in de uitvoering en risico op verlies van informatie.

5.2 Interactie in de keten

De aanpak van (gemeentegrensoverstijgende) ketens van met name grondstromen, afvalstoffen en asbest is een van de voornaamste opgaven van de omgevingsdiensten (zie ook paragraaf 1.1). Dit doen de omgevingsdiensten niet alleen; een intensieve afstemming en uitwisseling met handhavingpartners (zoals gemeenten, provincie, Openbaar Ministerie, politie, Rijksinspecties en omliggende omgevingsdiensten) is hiervoor noodzakelijk. Een sterke focus en regie op keteninformatie is van belang. Uit het onderzoek blijkt dat er nog weinig aandacht is voor de werkprocessen en informatie-uitwisseling met dergelijke ketenpartners. Het onderstreept het belang van deze informatie-uitwisseling en de noodzaak om hier regie op te voeren.

Informatievoorziening van de omgevingsdiensten was eind 2012 primair gericht op de eigen informatiebehoefte en (nog) niet op de gemeenschappelijke behoeften in de regio en keten.

Maakt uw omgevingsdienst gebruik van applicaties/systemen voor de uitwisseling van gegevens met partners (zoals politie, OM, waterschappen, veiligheidsregio, rijksdiensten)?

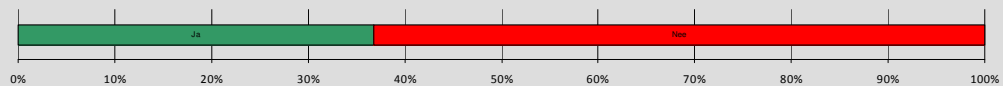


Met het onderzoek constateren we dat de omgevingsdiensten in deze fase de handen vol hebben aan het inrichten van de eigen organisatie. Het betreft onder andere de zorg voor juridische inbedding, organisatiestructuur en plaatsing van personeel. Dit leidt logischerwijs tot veel interne focus. Dit geldt ook voor de informatievoorziening. Valkuil hierbij is echter dat er nu eerst geïnvesteerd wordt in 'eigen' informatiesystemen en dat het daardoor in de nabije toekomst moeilijker wordt om (opnieuw of aanvullend) te investeren in adequate ketenoplossingen. Het is daarom belangrijk om zo snel mogelijk samen met de

ketenpartners de keteninformatievoorziening in te richten. Landelijke voorzieningen kunnen daarbij helpen.

Van de mogelijkheden in het Omgevingsloket online (Olo) om documenten uit te wisselen met externe adviseurs, maakt ongeveer een derde van de gemeenten gebruik. Overige gemeenten wisselen gegevens op papier of via mail uit.

Wordt het Omgevingsloket online momenteel door de gemeente gebruikt om documenten uit te wisselen met externe adviseurs (zoals waterschap, veiligheidsregio, provincie)?



Gemeenten maken al op grote schaal gebruik van geografische informatiesystemen en gegevens- en zakenmagazijnen. Ongeveer tweederde van de deelgenomen gemeenten beschikt over een centraal zakenmagazijn en geografisch en administratief gegevensmagazijn. Dergelijke systemen bieden mogelijkheden om de informatievoorziening in de keten te faciliteren en uiteenlopende gegevens met elkaar te delen en inzicht en overzicht te bieden. Zelfs zonder dat deze gegevens op basis van standaarden al volledig genormaliseerd zijn. Dit sluit ook goed aan op de ontwikkelingen en ambities op het terrein van "open data". Zie het als een "keten-informatiebank".

Uit het onderzoek blijkt dat dergelijke systemen door de omgevingsdiensten op korte termijn nog niet breed ingezet worden om de communicatie en interactie tussen omgevingsdienst, gemeenten en andere ketenpartners te faciliteren. Omgevingsdiensten met een eigen informatiesysteem lopen hier met managementinformatie voor op omgevingsdiensten die overwegend met gemeentelijke applicaties werken.

Met een goede visie op de keteninformatisering en regie op de ontwikkeling hiervan zijn er concrete mogelijkheden om de keteninformatievoorziening met gebruik van bestaande gegevensbronnen en voorzieningen aanmerkelijk te verbeteren. Dit vergt goede interactie tussen alle ketenpartners.

5.3 Interactie met landelijke diensten

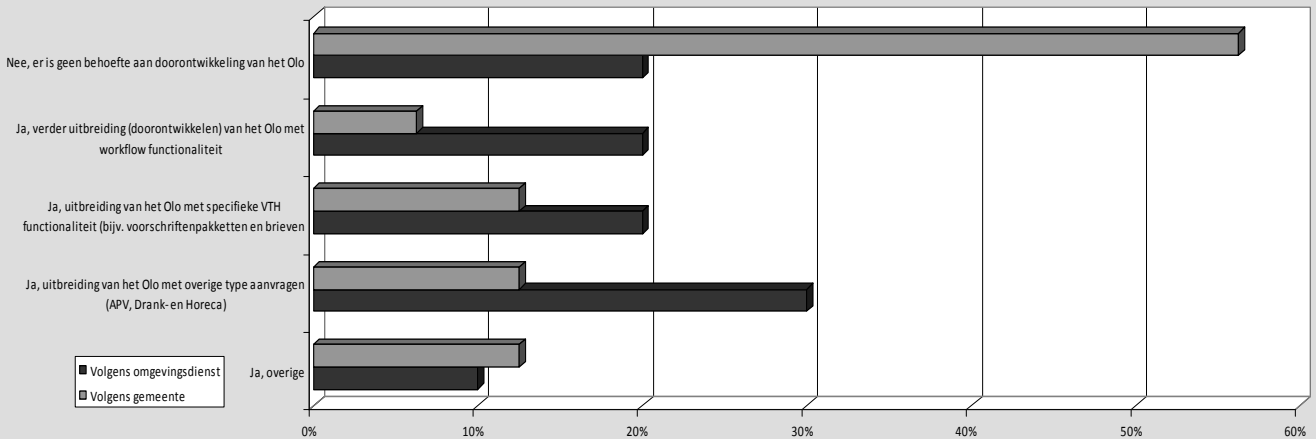
De rijksoverheid neemt diverse initiatieven voor landelijke voorzieningen waarvan men verwacht dat die gebruikt gaan worden door de ketenpartners. Voor begeleiding van de totstandkoming van de omgevingsdiensten is het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) ingericht. Vanuit dit programma is tot 1 januari 2013 veel aandacht besteed aan

de afstemming tussen omgevingsdiensten onderling en de relatie tussen omgevingsdiensten en handhavings- en vergunningpartners.

Tijdens de landelijke bijeenkomst informatievoorziening RUD's op 18 december 2012 in Utrecht zijn vanuit een aantal landelijke projecten (Omgevingsloket Online (Olo), Digitale Agenda Omgevingsrecht (DAO), Informatiemodel voor toezicht en handhaving (RIHa), Inspectieview Milieu) plannen en planning toegelicht. Uit de reacties was op te maken dat deze plannen nog niet optimaal op elkaar aansluiten en ook nog niet optimaal aansluiten op de concrete behoeften en planning van de omgevingsdiensten en gemeenten.

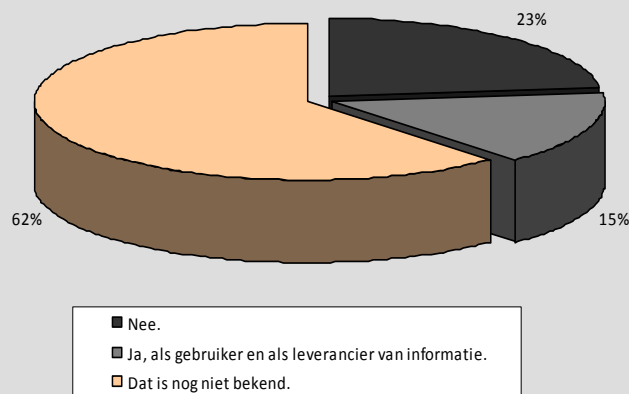
De behoefte aan verdere doorontwikkeling van het Omgevingsloket online is bij omgevingsdiensten groter dan bij gemeenten. Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen behoefte aan verdere doorontwikkeling.

Bestaat er behoefte aan verdere doorontwikkeling van het Omgevingsloket online (Olo)?



Een beperkt aantal omgevingsdiensten wenst in 2013 aan te sluiten op Inspectieview Milieu.

Bent u voornemens om in 2013 aan te sluiten op Inspectieview Milieu?



Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen duidelijk en eenduidig beeld is over de behoefte om voorzieningen als Olo en Inspectieview Milieu verder uit te bouwen, terwijl deze voorzieningen intensief doorontwikkeld worden. Het is dus maar zeer de vraag of deze projecten en investeringen gaan voldoen aan de verwachtingen en behoeften. Dat kan er toe leiden dat de opgeleverde resultaten en voorzieningen uiteindelijk (nog) niet door de ketenpartners gebruikt gaan worden. Tevens impliceert dit dat iedere omgevingsdienst voor zich oplossingen moet bedenken.

Dit laatste leidt tot een palet van verschillende systemen, oplossingen en werkwijzen. Het op elkaar aansluiten zal in de (nabije) toekomst alsnog met veel moeite en kosten gepaard gaan. Hier is een vergelijking te maken met de autonome informatievoorziening van gemeenten, die tot een vergelijkbare situatie heeft geleid.

5.4 Conclusie

Gemeenten en omgevingsdiensten werken in dit stadium nog overwegend vanuit het eigen perspectief aan de processen en informatievoorziening. Er vindt op dit gebied nog weinig interactie plaats tussen omgevingsdiensten en gemeenten en tussen omgevingsdiensten en (keten)partners. Er zijn nog weinig concrete afspraken over processen en informatievoorziening. In 2013 zal hier een inhaalslag moeten plaatsvinden.

6 Leiderschap

*'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.'*¹⁰

De invoering van de omgevingsdiensten is een complex proces met vele belanghebbenden en betrokkenen. Succesvolle invoering vereist leiderschap en opdrachtgeverschap. Juist in deze complexe omgeving. Tegelijkertijd brengt het met zich mee dat het leiderschap zich onder de verschillende betrokken partijen moeilijk eenduidig laat beleggen. Daarmee 'verwatert' het al snel en ontstaat het beeld van 'polder RUD'.¹¹

6.1 Differentiatie in oplossingen

De vertaling van de bestuurlijke ambitie naar de lokale en regionale invulling leidt in de praktijk tot veel differentiatie en verschillende oplossingen. Dit is deels ook het resultaat van het gekozen 'bottom-up' proces. Het benodigde leiderschap is tot dusver vooral gericht op het optimaliseren van de eigen organisatie en is minder gericht op het optimaliseren van de keten en het gezamenlijk optrekken met andere omgevingsdiensten. Eerder is al de vergelijking gemaakt met de 'wildgroei' in de gemeentelijke informatievoorziening. Stevige sturing is nu van belang om te voorkomen dat ook bij de omgevingsdiensten op het gebied van informatisering (onnodige) diversiteit en 'wildgroei' ontstaan.

Dit geldt niet alleen voor de inrichting van de omgevingsdiensten, maar ook voor de (landelijke) voorzieningen die de smeerolie in het (werk)proces zouden moeten zijn. Er is momenteel weliswaar sturing op de afzonderlijke projecten voor landelijke voorzieningen en standaarden. Echter, de sturing op het geheel aan ontwikkelingen en voorzieningen en de keteninformatisering is niet formeel belegd.

¹⁰ Zie voetnoot 2.

¹¹ "Polder RUD" is de titel van een column van Wouter Keller, o.a. gepubliceerd in "inGovernment" 2012, nr. 4

Het is niet duidelijk wie daar de eindverantwoordelijkheid neemt. Er is bijvoorbeeld geen heldere hiërarchische overleg- en besluitvorming structuur van waaruit alle ontwikkelingen in samenhang aangestuurd worden. Mede hierdoor ontstaat versnippering en suboptimalisatie en sluiten initiatieven niet meer optimaal aan op de concrete behoeften en op de oorspronkelijke ambities en urgenties.

6.2 Wisseling van regie

Het eerder genoemde PUmA heeft tot 2013 een belangrijke rol vervuld bij het aansturen van de vorming van de omgevingsdiensten. PUmA, en daarmee de coördinerende rol, is per 1 januari 2013 gestopt. Als vervolg op PUmA organiseren de gezamenlijke directeuren van de omgevingsdiensten zich in de vereniging Omgevingsdienst NL.

Niet alleen op landelijk niveau vindt een wisseling in regie en aansturing plaats. Ook bij de vorming van ieder van de omgevingsdiensten constateren we dat tot het moment van oprichting de omgevingsdiensten intensief gevoed worden door specialistische expertise van de gemeenten en provincies in bijvoorbeeld werkgroepen ICT, personeel, juridisch en financiën. Na oprichting wordt door veel opdrachtgevers verondersteld dat de diensten hun eigen broek kunnen ophouden en zelf de benodigde specialistische expertise kunnen organiseren. Vanuit de opdrachtgevende rol wordt meer afstand genomen van de opdrachtnemer. Echter, vanuit de eigenaarsrol blijft het intensief faciliteren van de omgevingsdiensten wenselijk en noodzakelijk. De mate waarin omgevingsdiensten gebruik kunnen blijven maken van de benodigde specialistische expertise van hun eigenaren zal per regio verschillen. Om de continuïteit te waarborgen én de gewenste ontwikkeling van met name de informatievoorziening door te zetten, is een nauwe betrokkenheid van de eigenaren van de omgevingsdiensten noodzakelijk.

Tot slot moeten de omgevingsdiensten en gemeenten ook binnen hun eigen samenwerking de leiderschapsrol expliciet maken. De omgevingsdienst heeft per 1 januari 2013 in de meeste gevallen inmiddels een formele juridische en bestuurlijke positie. De formele en juridische positie van de omgevingsdienst geeft echter nog niet per definitie invulling aan de sturing van de samenwerking. Er is veelal wel een bestuurlijke overlegstructuur, maar deze is stuurloos zonder een overleg- en besluitstructuur op tactisch en operationeel niveau. In alle afzonderlijke organisaties en in alle geledingen van de omgevingsketen is samenwerking de komende jaren het devies. Dat vraagt een op elkaar afgestemde strategie en het leiderschapsvermogen om samen werken te stimuleren, te faciliteren en te borgen in de omgevingsdienst van de toekomst.

6.3 Conclusie

De invoering van de omgevingsdiensten is een complex proces met vele belanghebbenden en betrokkenen. Het leiderschap laat zich hierdoor moeilijk eenduidig beleggen. De vertaling van de bestuurlijke ambitie naar de lokale en regionale invulling leidt in de praktijk tot veel differentiatie en verschillende oplossingen. Het benodigde leiderschap is tot dusver vooral gericht op het optimaliseren van de eigen organisatie en is minder gericht op het optimaliseren van de keten en het gezamenlijk optrekken met andere omgevingsdiensten.

Krachten bundelen

De komst van al die omgevingsdiensten benadrukt wat mij betreft nog een keer de noodzaak om als overheden in Nederland te kiezen voor een eenduidige ict-vloerplaat, een eenduidig frame voor alle overheids-ict. In ieder geval op zijn minst een hoge mate van standaardisatie.

Dat maakt samenwerking tussen overheden echt gemakkelijker, zeker in de context van enerzijds belangrijke en grote transities en anderzijds bezuinigingen. Wat mij betreft kan minister Plasterk beter zijn energie en geld daarin steken dan in een jaren slepende structuurdiscussie over de vormgeving van ons binnenlands bestuur en de omstreden opschaling van gemeenten en provincies. Op een identieke vloerplaat kan het veelkleurig palet van ons bestuur prima gedijen. Ook kleine gemeenten en provincies hebben daar direct baat bij. Het levert aan besparing en doelmatigheid meer op dan vermindering van het aantal bestuurders en opschaling. Daarvan ben ik overtuigd. Maar het vraagt om leiderschap. Om doorpakken.

Je ziet het gemis in de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Aan de ene kant kijk je in je keuzen naar de opdrachtgevers, aan de andere kant naar schaalvoordelen bij samenwerking met de andere diensten. Dat kan elkaar bijten, je zoekt een compromis en maakt dan altijd naar een kant de verkeerde keus. Een eenduidige vloerplaat lost dat op.

Natuurlijk is er de zorg dat de Haagse departementen dan de koers bepalen.

Maar de samengebalde kracht van gemeenten, provincies en rijk onder verstandige leiding moet tot een doorbraak kunnen leiden. Een doorbraak vanuit het lokale bestuur die daardoor draagvlak heeft en ruimte biedt om op die vloerplaat te doen waar het om gaat: besturen, de samenleving dienen en je richten op de inhoudelijke ontwikkeling in je samenleving, in je organisatie of gewoon achter je eigen werkblad.

Wat zou het een zegen zijn wanneer we dat stadium bereikt hebben.

Wie pakt die leidersrol op?

Leo Bezemer, directeur Omgevingsdienst Noord-Veluwe

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Een gemiddelde omgevingsdienst...

De 28 omgevingsdiensten richten zich op vergunningverlening, toezicht houden en handhaven. Meer dan de helft van de omgevingsdiensten werkt vanuit een centrale locatie en verreweg de meeste diensten zijn gebaseerd op een Gemeenschappelijke Regeling met een openbaar lichaam. Ongeveer de helft van de diensten positioneert zich als backoffice van de gemeente of provincie.

De gemiddelde dienst heeft 177 formatieplaatsen (fte), waarvan 136 fte beschikbaar voor uitvoering van de primaire taken. 41 formatieplaatsen worden ingevuld voor ondersteunende activiteiten. De exploitatiekosten van een gemiddelde omgevingsdienst bedragen bijna 13.5 miljoen euro per jaar, de opstartkosten voor een gemiddelde omgevingsdienst zijn ongeveer 1,25 miljoen euro.

Profiel 28 omgevingsdiensten	
Juridische vorm	
Wet gemeenschappelijk regelingen / Openbaar Lichaam	23
Bestuursovereenkomst	3
Onbekend	2
Huisvesting	
Centrale locatie	15
Centrale locatie, decentrale werkplekken	6
Centrale locatie, dislocaties en decentrale werkplekken	4
Onbekend	3
Identiteit omgevingsdienst	
Geen eigen identiteit, alleen backoffice van bevoegd gezag	11
Eigen identiteit, maar geen actieve naamsvermelding naar buiten	2
Eigen identiteit, naamsvermelding i.c.m. naam bevoegd gezag	8
Eigen identiteit met actieve naamsvermelding naar buiten	4
Onbekend	3

7.2 Conclusies

Conclusie 1. Focus op besturen en inrichten eigen organisatie

Tot januari 2013 zijn de omgevingsdiensten vooral gericht geweest op het besturen en inrichten van de eigen organisatie. Er is beperkt aandacht geweest voor de afstemming met gemeenten en andere (keten)partners. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het 'middel' ons zicht op het 'doel' vertroebelt. Het voldoen aan de kwaliteitscriteria en het inrichten van een organisatie die functioneert conform de eisen die gesteld worden aan omgevingsdiensten (weergegeven in een 'checklist') staan meer op de voorgrond dan het kunnen voorkomen van calamiteiten en het aanpakken van milieucriminaliteit.

Conclusie 2. Grote diversiteit in organisatie/werkwijze, ondanks homogeen takenpakket

Het fundament van de omgevingsdiensten bestaat uit het basistakenpakket en een landelijke checklist RUD-vorming. In de kern is dit scherp afgebakend. Het geeft echter ook veel ruimte voor maatwerk; van deze mogelijkheid is volop gebruik van gemaakt. In iedere regio zijn eigen keuzen gemaakt in de knip tussen gemeentelijke taken / processtappen en taken / processtappen van de omgevingsdienst. Dit zowel aan de voorzijde (bij de intake) als de achterzijde van het proces (besluitvorming, bezwaar en beroep). De diversiteit is ook terug te vinden in uitvoeringsdocumenten, zoals de producten- en dienstencatalogussen. Iedere omgevingsdienst heeft gekozen voor een eigen structuur, diepgang en reikwijdte.

Conclusie 3. Beperkte aandacht voor I-visie en architectuur

De focus op het besturen en tijdig inrichten van de eigen organisatie (omgevingsdienst), heeft tot gevolg gehad dat er een beperkte beeldvorming is over de gewenste (toekomstige) informatievoorziening en architectuur. De prioriteit ligt bij het inrichten van de processen die bij de start van de omgevingsdienst noodzakelijk zijn. Het van afstand inloggen in de systemen van de gemeenten ('verlengde kabels') is daarbij een van de weinige reële en realiseerbare varianten. Door het ontbreken van landelijke standaarden en het daardoor willen voorkomen van (des)investeringen is deze oplossing voor de korte termijn accepteerbaar. Een beperkt aantal omgevingsdiensten heeft grote investeringen gedaan in aanschaf of doorontwikkeling van voorzieningen.

Conclusie 4. Delen van (handhavings)informatie in kinderschoenen

De informatievoorziening van de omgevingsdiensten is tot heden vooral gericht geweest op de (omgevingsdienst)eigen behoefte; dit met uitzondering van de omgevingsdiensten die zijn ontstaan vanuit bestaande samenwerkingsverbanden. Omgevingsdiensten hebben nog beperkt zicht op de opgaven in de regio en in de keten. Er is weinig tot geen sprake van synergie in de informatievoorziening. Dit geldt o.a. voor het uitwisselen van statussen en dossiers en het gebruik van basisregistraties en zaakgericht werken. Waarschijnlijk is dit inherent aan de focus op de totstandkoming van de organisatie van de omgevingsdienst. In 2013 zal hier een inhaalslag moeten plaatsvinden.

Conclusie 5. Beperkte innovatie in processen en werkwijze

Processen en werkwijzen van de omgevingsdiensten zijn veelal gebaseerd op de ervaringen van de deelnemende gemeenten en provincie. Innovatie in processen en werkwijzen krijgt nog weinig aandacht. Substantiële besparingen op de bedrijfsvoering bij omgevingsdiensten en gemeenten lijken daardoor vooralsnog uit te blijven.

Conclusie 6. Gezamenlijk platform voor omgevingsdiensten wordt gemist

Door het gezamenlijk fundament (basistakenpakket en checklist RUD-vorming) van de omgevingsdiensten ontstaan 28 (op hoofdlijnen) vergelijkbare diensten. Deze diensten worden echter momenteel ingericht op 28 verschillende wijzen. Juist bij het opbouwen en inrichten van de omgevingsdiensten leidt standaardisering tot lagere investeringen (minder vaak een wiel uitvinden) en een eenvoudigere informatie-uitwisseling tussen de omgevingsdiensten. Dit komt de kwaliteit ten goede. Om te kunnen standaardiseren is regie en sturing in het stelsel nodig.

7.3 Aanbevelingen

Bij de uitwerking van onderstaande aanbevelingen is de structuur gehanteerd van voorliggende rapportage. Daarnaast is per aanbeveling benoemd aan wie de aanbeveling wordt gericht (doelgroep van de aanbeveling).

Ambitie

1. Iedere directeur van een omgevingsdienst: denk primair vanuit de keten en de achterliggende doelen en ambities. Maak de eigen (individuele) doelen daaraan ondergeschikt. Ook en met name op het gebied van informatievoorziening en systemen.
2. Iedere directeur van een omgevingsdienst: geef prioriteit aan de ontwikkeling en het gebruik van gemeenschappelijke oplossingen, waardoor parallelle (door meerdere omgevingsdiensten gelijktijdige) investeringen worden voorkomen en de wijze van informatievoorziening van de omgevingsdiensten naar elkaar toegroeit. Dit geldt bijvoorbeeld voor producten-, diensten- en zaaktypencatalogussen, standaarden voor digitalisering dossiers, registratie en uitwisseling van inrichtinggegevens (bijv. in geografisch informatiesysteem), kwaliteitsnormen en een gezamenlijke visie op de informatievoorziening van de omgevingsdiensten.
3. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen: creëer een platform voor gezamenlijk en uniform beheer en ontwikkeling (innovaties) van de informatievoorziening van en voor de omgevingsdiensten. Lever vanuit dit platform een significante en gezamenlijke bijdrage aan praktisch bruikbare landelijke faciliteiten en services waar alle ketenpartners gebruik van maken en beschikbare (meta) informatie met elkaar delen. Daarmee kan daadwerkelijk worden meegepraat en uiteindelijk meebeslist over prioriteiten en planningen. Bijvoorbeeld ten aanzien van het Omgevingsloket online, Inspectievew Milieu en een "keten-informatiebank".

Urgentie

4. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen met ketenpartners: benoem de afstemming met partners over de informatie-uitwisseling en aanpak van complexe milieuhinderlijke bedrijven, milieucriminaliteit en van (gemeentegrensoverstijgende) ketens voor 2013 en 2014 als een van de leidende thema's en richt een taskforce hiervoor in. Verregaand informatie delen en uitwisseling tussen ketenpartners is essentieel bij gebiedsgericht werken en het voorkomen van - en omgaan met - crisissituaties binnen veiligheidsregio's.
5. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen met ketenpartners: verbind de onderliggende architecturen en beschrijf de "interfaces" en migratiepaden die leiden tot samenwerkende architecturen. De RUD-i is er voor de omgevingsdiensten, GEMMA voor de gemeenten en VERA voor de veiligheidsregio's, maar de onderlinge verbanden tussen deze architecturen ontbreken nog.
6. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen met ketenpartners: zorg voor een meer uitdrukkelijke plaats van de (problematiek rond de) informatievoorziening van veiligheid en handhaving op de (landelijke) bestuurlijke agenda. Voor de nieuwe omgevingswet is het van belang om een paragraaf over informatievoorziening in de wetgeving op te nemen.

Planning

7. Iedere directeur van een omgevingsdienst: besef dat "verlengde kabels" geen optie voor de (middel)lange termijn is en probeer de stap van een "dedicated" eigen omgevingsdienst-oplossing over te slaan door een gezamenlijke (regionale) oplossing te ontwikkelen die aansluit op de oplossingen in andere regio's.
8. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen met ketenpartners: zorg dat er voldoende middelen beschikbaar blijven dan wel komen om de doorontwikkeling van de gezamenlijke (keten) informatievoorziening in de komende jaren mogelijk te maken. Voorkom hiermee ook dat wielen opnieuw uitgevonden worden op decentraal niveau.

Interactie

9. Iedere directeur van een omgevingsdienst: verbind het dienstverleningsconcept van de omgevingsdienst met dat van de gemeenten en leer elkaars "taal" spreken. Maak afspraken over de "koppeling" van de processen, het gebruik van basisregistraties en digitale dossiers.
10. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen: bied op landelijk niveau een platform voor regionale "best practices" om innovaties in informatievoorziening te stimuleren en te faciliteren en om te leren van bijvoorbeeld "ervaren" milieudiensten.

Leiderschap

11. Directeuren van omgevingsdiensten tezamen met ketenpartners: organiseer een stevige centrale en integrale sturing op de ontwikkeling van gemeenschappelijke basisvoorzieningen. Omgevingsdiensten kunnen het informatieprobleem niet zelf en zelfstandig oplossen. Dat moet samen met gemeenten en andere partners. De veiligheidsregio's verzamelen bijvoorbeeld ook veel informatie over inrichtingen en objecten, deels dezelfde informatie als omgevingsdiensten en gemeenten. Laten we leren van de veiligheidsregio's. Achteraf benadrukken de veiligheidsregio's dat zij te lang gewacht hebben met de handen ineen te slaan. Maar ook daar was het belang groot om daadwerkelijk met elkaar aan de slag te gaan, gewoon doen!
12. Iedereen die de omgevingsdiensten mee tot een succes willen maken: Samen werken aan samenwerken vraagt een wederzijdse open grondhouding dat de optelsom der delen meer oplevert dan het zelfstandig uitvoeren. Dat vraagt van elke organisatie dat de medewerkers elkaar leren kennen en leren vertrouwen. De formele en informele leiders van gemeenten en omgevingsdiensten hebben hierbij een grote verantwoordelijkheid en spelen een cruciale rol bij het welslagen van de noodzakelijke samenwerking.