

Klaar voor de toekomst?

Reflectie op de robuustheid van het
Gelders stelsel van omgevingsdiensten



Opdrachtgevers: Provincie Gelderland
Gelderse gemeenten
Gelderse omgevingsdiensten

Ons kenmerk: A22PGE-051

Samenstellers: Eva Hillen
Yoram Poot
Heleen Stigter
Annemieke van der Zijden

Datum: 6 februari 2023

Status: Eindrapport



Inhoud

1. Inleiding	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. De centrale vraag	1
1.3. Leeswijzer	1
2. Achtergronden bij de centrale vraag	2
2.1. Het Gelders stelsel van omgevingsdiensten	2
2.2. Het begrip VTH	3
2.3. Het begrip robuustheid	3
2.4. Huidige en toekomstige ontwikkelingen	4
3. De robuustheid van het Gelders stelsel in beeld gebracht	8
3.1. Robuustheid Gelderse omgevingsdiensten	8
3.2. Robuustheid van de samenwerking in het stelsel	17
4. Is het Gelders stelsel robuust?	23
4.1. Analyse robuustheid Gelders stelsel	23
4.2. Conclusies	26
4.3. Aanbevelingen	27
Bijlage 1 Verbinding onderzoeksvragen, analysekader en robuustheid	30
Bijlage 2 Verantwoording	32
Aanpak	32
Aansturing opdracht	33



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Voor u ligt het rapport van Lysias met bevindingen over en reflecties op de robuustheid van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten. In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken en bespiegelingen over het stelsel uitgevoerd. In het licht van al deze rapporten vonden de betrokken partners – de provincie Gelderland, de 51 Gelderse gemeenten en de zeven Gelderse omgevingsdiensten – de tijd rijp om de vraag te beantwoorden wat in Gelderland (nog meer) nodig is voor een goede uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Een robuust stelsel is daarbij het uitgangspunt.

1.2. De centrale vraag

De drie gezamenlijke opdrachtgevers – provincie, gemeenten en de omgevingsdiensten – hebben ons het volgende verzoek voorgelegd:

Geef een oordeel over de robuustheid van het Gelders stelsel en betrek daarin uw oordeel / aanbevelingen over de mate waarin dat VTH-stelsel in staat is om ontwikkelingen die binnen het IBP worden uitgewerkt, in te vullen.

Voor dit rapport hebben wij dit verzoek vertaald in de volgende centrale vraag:

IN HOEVERRE IS HET GELDERS STELSEL VAN OMGEVINGSDIENSTEN ROBUUST MET HET OOG OP HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE OPGAVEN?

1.3. Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 lichten we de achtergronden bij de centrale vraag toe. We geven inzicht in de context en de keuzes die wij hebben gemaakt. Daarmee leggen we de basis voor de presentatie van de bevindingen in hoofdstuk 3. De bevindingen bestaan uit gegevens die we uit de documentenstudie hebben gehaald gecombineerd met observaties en meningen van onze gesprekspartners. In het vierde en laatste hoofdstuk leest u onze reflecties op de bevindingen en geven we antwoord op de bovengenoemde centrale vraag. We sluiten af met aanbevelingen voor het versterken en het verbeteren van het Gelders Stelsel. Voor nadere informatie over het gehanteerde analysekader en aanpak van deze opdracht, verwijzen wij naar de bijlagen bij dit rapport. In dit rapport gaan we niet in op de financiële aspecten van de aanbevelingen. Die zijn vanzelfsprekend wel relevant voor het vervolg.



2. Achtergronden bij de centrale vraag

In dit hoofdstuk duiden we een aantal belangrijke begrippen uit de centrale vraag. Achtereenvolgens gaan we in op de achtergronden van het Gelders stelsel (paragraaf 2.1), het begrip VTH (paragraaf 2.2) en onze duiding van het begrip robuustheid (paragraaf 2.3). Tot slot presenteren we in paragraaf 2.4 een overzicht van relevante huidige en toekomstige opgaven.

2.1. Het Gelders stelsel van omgevingsdiensten

Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu werken in Gelderland zeven omgevingsdiensten (OD's), de provincie Gelderland en alle 51 Gelderse gemeenten samen in het Gelders stelsel. Het Gelders stelsel is in 2013 opgericht en is gebaseerd op een evenwichtige verhouding tussen de aspecten nabijheid, kwaliteit en efficiency. De individuele OD's functioneren autonoom. Hoewel niet elke OD robuust genoeg was om alle VTH-taken kwalitatief toereikend uit te voeren, was het de bedoeling dat het stelsel als geheel die garantie wel bood. Bij de start in 2013 heeft elk van de OD's een stelseltaak gekregen. Die stelseltaak is of inhoudelijk (complexe VTH en ketentoezicht) of heeft betrekking op bedrijfsvoeringstaken (portaalfunctie, kwaliteit, stelselcoördinatie, kenniscentrum, HRM, bestuurlijke-juridische zaken en BOA-coördinatie en BSBm¹). In onderstaand overzicht staat welke stelseltaak bij welke OD is belegd.

Omgevingsdienst (OD)	Stelseltaak
Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	P&O coördinatie
Omgevingsdienst De Vallei (ODDV)	Coördinatie Gelderse OD's, kwaliteit en I-GO
Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV)	Afhandeling Bestuurlijke Strafbeschikkingen Milieu
Omgevingsdienst Rivierenland (ODR)	Ketentoezicht
Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)	Handhaving complexe bedrijven
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)	Vergunningverlening complexe bedrijven en VTH BRZO bedrijven
Omgevingsdienst Veluwe-IJssel (OVIJ)	Afstemming met ketenpartners (portaal)

Aanvullend op deze ontwikkeling heeft de ODRN in 2019 het mandaat gekregen om vergunningen voor complexe bedrijven af te geven. Daarnaast is de inhoudelijke aansturing voor vergunningverlening voor complexe provinciale bedrijven ondergebracht bij de ODRN en voor toezicht en handhaving van die provinciale bedrijven bij de ODRA.

¹ Bestuurlijke Strafbeschikking milieu.



Eén van de belangrijkste pilaren van het Gelders stelsel is de onderlinge samenwerking tussen de OD's, de provincie en de gemeenten. Immers, zij zijn van elkaar afhankelijk en daarmee met elkaar verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel.

Alle omgevingsdiensten zijn elk een Gemeenschappelijke Regeling (GR), met een Dagelijks Bestuur (DB) en een Algemeen Bestuur (AB). Het bestuur stelt de directeur van een omgevingsdienst aan.

2.2. Het begrip VTH

Om de leefomgeving in Nederland schoon, heel en veilig te houden zijn er milieuwetten, waar burgers en bedrijven zich aan moeten houden. Gedeputeerde Staten en Burgemeester en Wethouders zijn verplicht om bepaalde vergunnings-, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) door een omgevingsdienst te laten uitvoeren. Dit omvat de meer complexe milieutaken en dit wordt het basistakenpakket (BTP) genoemd. De activiteiten die tot het basistakenpakket behoren zijn: het verlenen van vergunningen, het beoordelen van meldingen en het stellen van maatwerkvoorschriften voor zowel de centrale als de decentrale regels én het houden van toezicht op en handhaving van de vergunningen en de centrale en de decentrale regels. Het staat provincies en gemeenten vrij om meer taken aan een omgevingsdienst op te dragen; dat zijn dan de zogenaamde plustaken. Ook dit zijn taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar dan ten aanzien van Bouwen, Reclame, In- en uitritten, Kappen en Slopen (BRIKS) of Natuur en kunnen ook extra milieu (advies) taken.

Al deze taken vinden straks hun basis in de Omgevingswet als deze in werking treedt. Nu zijn ze nog wettelijk geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet natuurbescherming, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening.

2.3. Het begrip robuustheid

Voor het begrip 'robuustheid' bestaat nog geen eenduidige definitie. Om de robuustheid van het Gelders stelsel te beoordelen, hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Het Gelders stelsel is robuust als het qua capaciteit, kwaliteit, leervermogen² en aansturing in staat is om tijdig en adequaat de wettelijke VTH-taken uit te voeren en in te spelen op relevante maatschappelijke ontwikkelingen die VTH-inzet vragen.

Wij hangen robuustheid van het Gelders stelsel op aan twee aspecten³:

1. **De robuustheid van de omgevingsdiensten.** Daarbij kijken we naar twee onderdelen:
 - De kritische massa van de omgevingsdiensten. Dit betreft onder meer de schaalgrootte, het voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria, de breedte van het takenpakket en ruimte voor innovatie en ontwikkeling.
 - De sturing op de uitvoering vanuit gemeenten en provincie. Dit gaat onder meer over de invulling van de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol, en de positie van de eigenaren.

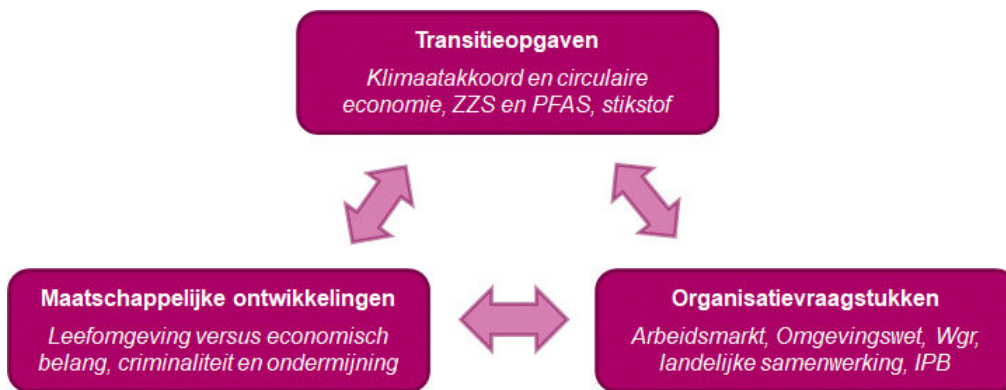
² Onder leervermogen verstaan we de investeringen van OD's in kennisopbouw, informatie-uitwisseling, kwaliteitsverbetering en innovatie (conform de Commissie Van Aartsen).

³ In bijlage 1 staat de verbinding beschreven tussen deze aspecten enerzijds en de onderzoeksvragen van de opdrachtgever en het gehanteerde analysekader anderzijds.

2. De samenwerking tussen de omgevingsdiensten. Ook daarbij kijken we naar twee aspecten:
- De inhoudelijke samenwerking. Dit gaat over de uitvoering van de verschillende stelseltaken en de onderlinge afhankelijkheden.
 - De sturing op het stelsel. Dit gaat onder meer over de governance op stelselniveau en de coördinatierol van de provincie.

2.4. Huidige en toekomstige ontwikkelingen

Het doel van de uitvoering van VTH-taken is het zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving. De maatschappij staat voor grote opgaven waar VTH een wezenlijke rol in speelt. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste huidige en toekomstige opgaven aan de hand van de volgende indeling:



2.4.1 TRANSITIEOPGAVEN

Klimaatakkoord en circulaire economie

In het Klimaatakkoord zijn verregaande ambities geformuleerd ten aanzien van CO₂-reductie en energiebesparing. Gelderland heeft de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn met als tussendoel in 2030 55% broeikasgasreductie. De ambitie voor de transitie naar een circulaire economie is dat Nederland in 2030 50% minder primaire grondstoffen gebruikt (mineralen, metalen en fossiel). Een economie zonder afval is het doel voor 2050.

Omgevingsdiensten adviseren bedrijven bij milieucontroles over energiebesparing. Ze zien daarnaast toe op de naleving van rapportageverplichtingen die bedrijven hebben. Ook adviseren omgevingsdiensten bij het streven naar een circulaire economie. Bij het contact dat zij hebben met ondernemers van inrichtingen liggen kansen op het gebied van advisering en signalering, het delen van kennis en het verbinden van partijen.

Zeer zorgwekkende stoffen en PFAS

De Nederlandse overheid pakt 'zeer zorgwekkende stoffen' (ZZS) met voorrang aan. ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu, omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen.



Mensen en ecosystemen kunnen in contact komen met ZZS via het milieu (lucht, water of bodem), voedsel, de werkplek of via producten zoals huishoudchemicaliën. PFAS is een stof die valt onder de zeer zorgwekkende stoffen. De stoffen zijn zeer mobiel en daardoor minder goed te saneren, omdat het niet op één locatie voorkomt.

De overheid verplicht bedrijven hun lozingen en uitstoot van ZZS naar lucht en water te vermijden. Als dat niet haalbaar is, moeten de emissies zoveel mogelijk worden beperkt (minimalisatieverplichting). Dit moet aan de voorkant goed vastgelegd worden in vergunningen en aan de achterkant wordt hier toezicht op gehouden en gehandhaafd indien noodzakelijk. Hier spelen de omgevingsdiensten direct een rol.

Stikstof

Nederland stoot al jaren te veel stikstof uit. Dat is slecht voor de natuur en de gezondheid van mensen. Daarom neemt de overheid maatregelen in de industrie, landbouw, verkeer en bouw. Doel hiervan is om de uitstoot van stikstof te verminderen en de natuurkwaliteit te verbeteren. Dit heeft ook consequenties voor de woningbouwopgave van Nederland en ook binnen Gelderland. Landbouwinrichtingen en industriële inrichtingen vallen binnen het werkgebied van de omgevingsdiensten. Een aantal OD's voeren ook bouwtaken uit voor opdrachtgevers. Zij moeten dus goed op de hoogte zijn van de geldende stikstofmaatregelen en in hoeverre die doorwerken in wet- en regelgeving.

2.4.2 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Leefomgeving versus economische belangen

Overheden balanceren tussen economische belangen en milieubelangen. Enerzijds neemt voor ondernemers het belang rond (milieu)vergunningen toe. De continuering of de uitbreiding van hun bedrijf is ervan afhankelijk. Anderzijds neemt maatschappelijk de druk toe om tot een verbetering van de leefomgeving te komen. De omgevingsdiensten staan in het centrum van dit dilemma. Aan de voorkant vereist dit precieze toepassing van regels, strakke processen en aandacht voor een gelijk speelveld. Aan de achterkant is ook de naleving van de vergunning steeds ingewikkelder te controleren. De Commissie Van Aartsen (2021) vindt dat die taak eigenlijk nog onafhankelijker moet worden georganiseerd om het milieu beter te beschermen. Kortom, een aanzienlijke opgave voor omgevingsdiensten om procesmatig maar ook inhoudelijk te standaardiseren en te verbeteren.

Criminaliteit en ondermijning

Milieucriminaliteit is verborgen en vindt vaak plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken. Opsporingsinstanties moeten actief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid en of er misdrijven zijn begaan. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet-criminele, maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren. Ook bij georganiseerde milieucriminaliteit kan sprake zijn van ondermijning, ofwel een verstrengeling van onder- en bovenwereld. Toezichthouders van OD's spelen een belangrijke rol bij hun bezoeken aan bedrijven. Voor de aanpak van milieucriminaliteit is een sterk functionerend VTH-stelsel essentieel. Geborgde samenwerking met de strafrechtketen is hiervoor onder andere noodzakelijk. Daarbij zijn overheden en de



omgevingsdiensten ook afhankelijk van de aandacht die er vanuit de strafrechtpartners is voor het onderwerp. En dat sneeuwt vaak onder bij andere criminaliteitsvraagstukken, juist omdat het minder grijpbaar en zichtbaar is.

2.4.3 ORGANISATIEVRAAGSTUKKEN EN VERANDERINGEN IN WET- EN REGELGEVING

Arbeidsmarkt

De gehele arbeidsmarkt staat op dit moment onder druk. Het aanbod van gekwalificeerde medewerkers voor VTH-taken is krap. Het gevolg is dat medewerkers worden weggekocht, soms door andere omgevingsdienst en soms door (deelnemende) gemeenten. Daarnaast is het financieel steeds aantrekkelijker dit werk als zzp'er te doen of via een adviesbureau. Dit betekent dat op dit moment de mogelijkheden voor een omgevingsdienst om een stabiele organisatie op te bouwen uitdagender zijn.

Omgevingswet

De aanstaande Omgevingswet stelt overheden en omgevingsdiensten voor nieuwe uitdagingen. De wet zorgt ervoor dat er meer focus komt op het effect van een activiteit of een incident en welke maatregelen genomen moeten worden om de omgeving en de gezondheid van mensen te beschermen. Naleefgedrag en het toezichthouden daarop worden belangrijker dan het controleren van regels. Overheden en ook de omgevingsdiensten zijn volop bezig met de voorbereiding van de implementatie. Onder de Omgevingswet moet straks een integrale afweging worden gemaakt waar meerdere partijen bij betrokken zijn; het gaat niet meer om losse vergunningen. De gemeenten zijn verantwoordelijk om dit goed te organiseren. Bij de omgevingsdiensten is veel expertise aanwezig die voor de individuele gemeenten van belang is, bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke thema's. Gemeenten maken het beleid, waarbij het van belang is dat omgevingsdiensten ook betrokken zijn, omdat de uitvoering van dat beleid haalbaar en mogelijk moet zijn. Bovendien hebben de diensten veel kennis en praktijkervaring die van nut is bij het opstellen van beleid. Dit alles betekent dat er meerdere oplossings- en denkrichtingen mogelijk zijn als het gaat om het takenpakket en de invulling van taken bij gemeenten en omgevingsdiensten. Daarmee biedt de Omgevingswet kansen om de beleidscyclus te sluiten van beleid tot uitvoering.

Wet gemeenschappelijke regelingen 2022 (Wgr22)

De nieuwe Wgr22 is erop gericht de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te versterken. Gemeenteraden krijgen meer mogelijkheden hun kaderstellende en controlerende rol binnen de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen, te verstevigen. Alle gemeenschappelijke regelingen moeten aangepast en opnieuw vastgesteld worden. Onherroepelijk heeft dit effect op de omgevingsdiensten: de discussies over het takenpakket, de kosten en de governance per gemeente zullen waarschijnlijk weer gevoerd worden. Hier strijden vervolgens de principes van enerzijds een efficiënte uitvoering en een gelijk speelveld met anderzijds maatwerk en lokale democratie.

Landelijke samenwerking

Omgevingsdienst NL is steeds meer gegroeid tot een vertegenwoordiging van alle omgevingsdiensten in Nederland. Hoewel de diensten heel divers zijn, is er op een aantal gebieden zeker meerwaarde



om samen op te trekken. Met name op het gebied van kennisuitwisseling en kwaliteitsverbetering speelt Omgevingsdienst NL een belangrijke rol. Voor de periode 2021 – 2024 heeft Omgevingsdienst NL tevens een faciliterende rol bij de uitvoering van de Meerjarenagenda Versterking Omgevingsveiligheid (MVO).

Interbestuurlijk Programma

In 2022 is het Interbestuurlijk Programma (IBP) Versterking VTH-stelsel gestart. Het programma is opgezet naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen, waarin naar voren kwam dat de robuustheid op verschillende onderdelen moet worden versterkt. Met het IBP werken partijen primair aan het realiseren van een schonere, gezondere en veiligere leefomgeving voor alle burgers in Nederland. Partijen willen een werkend VTH-stelsel waar alle professionals mee uit de voeten kunnen, zich verantwoordelijk voor voelen en waar ze trots op kunnen zijn. Het is de ambitie van alle partijen dat de omgevingsdiensten klaar zijn om ook een essentiële rol te pakken in de grote (transitie)opgaven waar Nederland voor staat.

Het IBP VTH kent zes programmalijnen, die de vertaling zijn van de tien aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen, aangevuld met andere relevante opgaven. Het gaat daarbij om de volgende zes pijlers:

1. **Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten en financiering.** Doel van deze pijler is om de effectiviteit en slagvaardigheid van de omgevingsdiensten te versterken. Het gaat om het bepalen van landelijke uniforme criteria voor effectieve en efficiënte omgevingsdiensten (verplichte taken en plustaken) en het bepalen van een ondergrens voor de omvang van een omgevingsdienst. Ook komt er een algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd.
2. **Pijler 2: Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging.** Doel van deze pijler is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, en de strafrechtelijke handhaving effectiever te maken.
3. **Pijler 3: Informatievoorziening VTH.** In deze pijler gaat het om het verbeteren en optimaliseren van de (organisatie van) de informatievoorziening van het VTH-stelsel Milieu.
4. **Pijler 4: Kennisinfrastructuur.** In deze pijler is het doel Omgevingsdienst NL en BRZO+ te versterken als robuuste kennisinstututen voor het hele VTH-stelsel.
5. **Pijler 5: Onafhankelijke toezicht en handhaving.** Hier gaat het erom de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving te versterken en waar mogelijk ook de onafhankelijkheid van de vergunningverlening.
6. **Pijler 6: Monitoring kwaliteit milieutoezicht.** Doel van deze pijler is om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel.

De recente Kamerbrief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023) gaat in op de voortgang van het Interbestuurlijk Programma. Als gevolg van aanpassingen in de planning is het niet mogelijk om de resultaten die van invloed kunnen zijn op het Gelders stelsel, waaronder de resultaten van pijler 1, mee te nemen in deze rapportage.

3. De robuustheid van het Gelders stelsel in beeld gebracht

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen van onze opdracht naar de robuustheid van het Gelders stelsel. We doen dat aan de hand van de twee onderscheiden aspecten: robuustheid van de omgevingsdiensten (OD's) (paragraaf 3.1) en de robuustheid van de samenwerking tussen de OD's in Gelderland (paragraaf 3.3). Onze bevindingen zijn gebaseerd op de bestudeerde documenten en eerdere onderzoeken over het Gelders stelsel en op de gesprekken die wij hierover hebben gevoerd met gemeentelijke en provinciale eigenaren en opdrachtgevers (ambtelijk en bestuurlijk), directeuren en medewerkers van de OD's en deskundigen⁴.

3.1. Robuustheid Gelderse omgevingsdiensten

We presenteren onze bevindingen over de robuustheid van de Gelderse omgevingsdiensten (OD's) aan de hand van twee invalshoeken: de kritische massa van de OD's (paragraaf 3.1.1) en de sturing op de taakuitvoering van de OD's (paragraaf 3.2.2)⁵.

3.1.1 KRITISCHE MASSA OD'S

OD's voldoen aan merendeel kwaliteitscriteria

In de Wet VTH (een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo uit 2016) is vastgelegd dat het bevoegd gezag voor alle VTH-taken die hij uitbesteedt aan omgevingsdiensten, kwaliteitscriteria moet vastleggen in een verordening. De OD's moeten aan deze criteria voldoen. In Gelderland is afgesproken dat per 2015 alle OD's moeten voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de taken die zij uitvoeren. Uit onderzoek van Lysias uit 2016 bleek dat destijds nog niet alle OD's hieraan voldeden. Ook uit de jaarstukken van de omgevingsdiensten 2019, 2020 en 2021 blijkt dat geen enkele dienst in die jaren aan alle criteria voldeed. Feitelijk gezien is dat beeld niet veranderd, al vraagt dit wel enige nuance. Uit de jaarstukken blijkt dat de zeven OD's niet alle VTH-taken uit het basistakenpakket uitvoeren. Simpelweg omdat niet alle taken voorkomen in hun regio. Daardoor hoeven ze dus ook niet aan alle criteria te voldoen. Daarnaast blijken taken soms uitgevoerd te worden door één persoon. Bij vertrek van deze medewerker voldoet de OD direct niet meer aan een of meerdere kwaliteitscriteria. Deze situatie doet zich bij alle OD's voor.

Navraag bij de OD's in het najaar 2022 laat zien dat de OD's gekwalificeerd zijn voor de taken die zij uitvoeren of hieraan werken, bijvoorbeeld door het werven van nieuwe medewerkers. De OD's beschouwen het voldoen aan de kwaliteitscriteria als een minimumkwaliteitsniveau. Voor sommige taken hebben OD's meer mensen nodig, afhankelijk van het type bedrijvigheid in hun regio. Als een OD (tijdelijk) niet robuust is op een bepaalde taak, huren ze expertise in bij een collega van een andere Gelderse OD. Hierover hebben de OD's onderling afspraken gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de ODRN die op het thema landbouw onvoldoende kennis in huis heeft; de ODRN heeft daarom deze taak uitbesteed aan de ODR. Uit de gesprekken maken we op dat bij incidenten het (tijdig) laten invliegen van expertise van andere OD's minder vanzelfsprekend is.

⁴ Zie bijlage 2 voor een compleet overzicht van gesprekspartners en geraadpleegde documenten.

⁵ In paragraaf 2.2 hebben wij beschreven aan welke aspecten wij de robuustheid afmeten.



Alle OD's geven aan dat de aandacht voor het voldoen aan de kwaliteitscriteria in de afgelopen twee jaar is toegenomen. De landelijke aandacht voor de kwaliteit van VTH in Nederland (zie onder meer het rapport van de Commissie Van Aartsen en de follow-up via het Interbestuurlijk Programma) heeft daar zeker aan bijgedragen. OD's zetten externe bureaus in om te monitoren hoe zij op niveau blijven.

Ontwikkelingen die belang kritische massa individuele OD's stimuleren

De toenemende aandacht voor de kritische massa van de OD's is begrijpelijk in het licht van twee belangrijke ontwikkelingen. Allereerst is dat het advies van de Commissie Van Aartsen (2021). De Commissie stelt dat elke OD – nu en in de toekomst – het basistakenpakket zelf moet kunnen uitvoeren; alleen in uitzonderlijke gevallen mag een OD kennis van elders halen. In reactie hierop hebben de zeven OD-directeuren in Gelderland in een gezamenlijke notitie (2022) dit uitgangspunt onderschreven: zij vinden dat de Gelderse OD's robuust moeten zijn om de VTH-taken zelf uit te voeren, inclusief hun eigen gemeentelijke complexe bedrijven; samenwerking tussen OD's vindt plaats op basis van bestuurlijk geborgde afspraken. Om die beoogde robuustheid te garanderen, is in elk geval afgesproken dat de OVIJ en de ODNV in 2024 gaan fuseren.

Een tweede bepalende ontwikkeling is de inwerkingtreding van de Omgevingswet, nu voorzien per 1 januari 2024. Eén van de gevolgen is dat het bevoegd gezag voor een aantal complexe bedrijven overgaat van de provincie naar de betreffende gemeente. Dit betekent dat de VTH-taken voor deze bedrijven overgaan van de ODRN en de ODRA naar de afzonderlijke OD's. Die OD's worden niet alleen geconfronteerd met meer bedrijven, maar soms ook met een nieuwe categorie bedrijven, bijvoorbeeld in de foodsector.

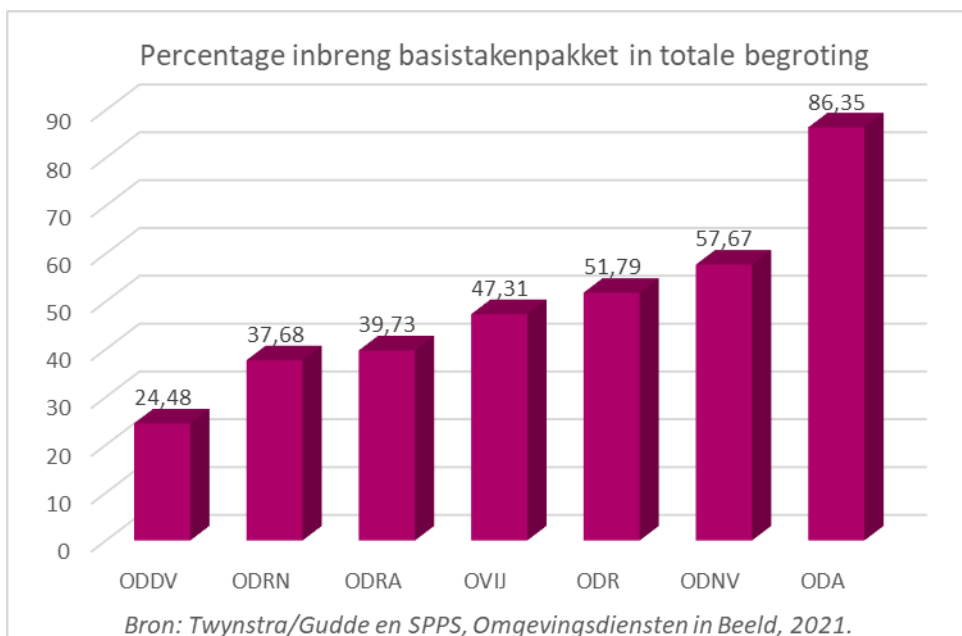
Vanuit haar ervaring met deze bedrijven en de opdrachtgevende rol die de provincie vervult, geeft de provincie aan zich zorgen te maken over deze overgang. Enerzijds vanwege de beperkt aanwezige deskundigheid binnen sommige OD's en het andere toetsingskader dat voor deze complexe bedrijven geldt. Daarnaast heeft de provincie de indruk dat gemeenten onvoldoende beseffen wat deze overgang precies betekent en vereist, zowel voor henzelf als opdrachtgever als voor hun OD. De provincie is van mening dat hierdoor het gelijke speelveld voor uitvoering van VTH-taken gericht op de complexe bedrijven onder druk kan komen te staan. De provincie maakt zich op een vergelijkbare manier zorgen over de versnippering van de bodemtaken die nu centraal belegd zijn bij de ODRA en straks door 7 OD's worden uitgevoerd. Ook dit is een gevolg van de Omgevingswet waarbij het bevoegd gezag verschuift van provincie naar gemeenten.

De gemeenten die wij hebben gesproken lijken minder bezorgd; zij hebben het vertrouwen dat hun eigen OD deze extra taken naar behoren kan uitvoeren. Wat wel door de meeste gesprekspartners als een probleem wordt gezien, is dat met de overgang van het bevoegd gezag niet het bijbehorende budget overgaat van provinciefonds naar gemeentefonds. Daarmee is het de vraag of gemeenten voldoende budget hebben om deze extra taak uit te laten voeren door hun OD. De ODRN en de ODRA – die nu nog in opdracht van de provincie de VTH-taken voor deze complexe bedrijven uitvoeren – hebben aangegeven als achtervang beschikbaar te zijn, mocht de betreffende OD behoefte hebben aan specifieke expertise.

Ontwikkelingen die kritische massa individuele OD's negatief beïnvloeden

Er zijn ook ontwikkelingen die de kritische massa van de OD's onder druk zetten. We noemen er twee. In de eerste plaats stellen we vast dat het takenpakket van OD's heel divers is en qua samenstelling wisselt. We lichten dit verder toe. Vrijwel alle gemeenten hebben het basistakenpakket VTH ingebracht bij hun OD; per 1 januari 2023 zullen ook de laatste twee gemeenten in de Achterhoek de laatste taken overdragen die tot het basistakenpakket behoren en die ze tot die tijd nog zelf uitvoerden. In aanvulling op het basistakenpakket heeft een aantal gemeenten ook andere VTH taken aan hun OD overgedragen. Dit verschilt echter tussen en binnen OD's.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de omvang van het basistakenpakket binnen een OD ten opzichte van de totale begroting. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat de ODDV een veel breder pakket aan VTH-taken uitvoert voor haar gemeenten – waaronder voor alle gemeenten de bouwtaken – dan de ODA, die alleen de basistaken voor de gemeenten in de Achterhoek uitvoert.



Het al dan niet inbrengen of terugtrekken van de bouwtaken bij de OD is een politieke keuze. De keuze van een gemeente om de bouwtaken terug te halen, kan ook effect hebben op andere opdrachtgevers. Zo is de provincie kritisch over het besluit van de gemeente Nijmegen om de bouwtaken weer in eigen beheer te gaan uitvoeren. De provincie is beducht dat hierdoor de kritische massa van de ODRN onder druk komt te staan, met mogelijke repercussies voor de kwaliteit en snelheid van vergunningverlening voor provinciale complexe bedrijven.

Het takenpakket van de OD's kan verder nog bestaan uit de uitvoering van inhoudelijke stelseltaken, zoals het ketentoezicht. Hoe meer taken gemeenten en provincie inbrengen bij hun OD's, hoe steviger de bezetting en de aanwezige deskundigheid. Twijnstra/Gudde en SPPS (2021) stellen dat overdracht van meerdere taken aan een OD leidt tot een grotere dienst en meer robuustheid van de dienst.

Een tweede ontwikkeling waar alle OD's en het Vergunningverlening en Handhavingsteam van de provincie (VVHH-team) last van hebben, is de krappe arbeidsmarkt. Zoals al eerder aangegeven, is het voldoen aan de kwaliteitscriteria fragiel als gevolg van beperkte personele bezetting. OD's en het VVHH-team willen een aantrekkelijke werkgever zijn en jonge mensen in de praktijk kunnen opleiden. Daarom hebben de ODR, ODRA, ODRN en de ODDV ruimte in hun begroting opgenomen voor leren en ontwikkelen. Zij hebben dit met de eigenaren van hun OD kunnen afspreken. Dat is echter niet vanzelfsprekend: niet elke OD krijgt van haar eigenaren de ruimte voor innovatie en om medewerkers op te leiden.

Uit gesprekken met ambtelijk opdrachtgevers van de OD's blijkt dat het soms gevoelig ligt dat een OD een hoger investeringspercentage voor innovatie en ontwikkeling vraagt dan wat een gemeente intern gewend is te hanteren voor eigen personeel. Daarnaast kwam in een gesprek met een OD naar voren dat er aarzeling bestaat om met andere OD's samen een opleidingstraject te starten, omdat het risico bestaat dat veelbelovende medewerkers de overstap zouden kunnen maken naar een andere OD.

Provincie en gemeenten kiezen bewust voor behoud eigen VTH-taken

Het al dan niet overdragen van VTH-taken – los van de milieutaken die onderdeel zijn van het basistakenpakket – aan de OD gaat al terug tot de vorming van de OD's. Destijds besloot de provincie bijvoorbeeld om de 'groene taken' zelf te blijven uitvoeren, deels om versnippering te voorkomen, deels omdat de kwaliteit van de OD's zich nog moest bewijzen. Daarmee heeft de provincie een andere keuze gemaakt dan veel andere provincies die deze taken wel hebben overgedragen aan een OD, zo blijkt uit de evaluatie die Berenschot uitvoerde naar de Wet VTH in 2017.

Het team VVHH van de provincie Gelderland staat aan de lat voor de taakvelden natuur, (zwem)water, ontgrondingen, bodem en luchtvaart. Net als de OD's kampt ook dit team met personele tekorten en werkt het team volgens onze gesprekspartners regelmatig samen met medewerkers bij de provincie Overijssel. Dit kan volgens hen niet worden gezien als een formele samenwerking, maar meer als een 'vriendendienst'. Mede door het personeelstekort heeft het team al een aantal jaren te maken met een te grote werkvoorraad voor aanvragen stikstof en ontheffing beschermde soorten in het kader van de Wet natuurbeheer, waardoor wettelijke termijnen worden overschreden. Naast een strakkere inrichting van het proces adviseerde Lysias in 2022 in dat kader ook om beleid en uitvoering meer op elkaar te laten aansluiten en meer gebiedsgericht te werken. Medewerkers van het VVHH-team geven hierbij aan dat beleid veel meer gevoed kan worden vanuit praktijkervaringen.

Ook gemeenten maken bewuste keuzes om wel/niet een breder pakket aan VTH-taken aan hun OD over te dragen. Met de totstandkoming van de OD's hebben gemeenten ingeboet aan capaciteit en deskundigheid op het gebied van VTH; gekwalificeerde mensen zijn overgegaan naar de OD en de kennis bij gemeenten over VTH is afgenomen. Veel gemeenten ervaren hierdoor een gebrek aan grip, zeker wanneer sprake is van incidenten en er direct naar de betrokken wethouder gekeken wordt om handelend op te treden. Meerdere gemeenten zijn van mening dat voor VTH op het gebied van

BRIKS-taken⁶, kennis van de lokale context nodig is die niet per definitie bij de OD geborgd is. Daarom maken zij een bewuste keuze om deze taken niet over te dragen.

Overigens zijn de wettelijk verplichte kwaliteitscriteria die gelden voor de OD's niet van toepassing op de VTH-taken die provincie en gemeenten in eigen beheer uitvoeren. De provincie geeft aan hier wel naar te streven. Soms zoekt de provincie daarvoor samenwerking met de provincie Overijssel of huurt ze externen in.

Kritische massa OD's leeft beperkt bij opdrachtgevers

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers bij gemeenten en provincie komt het beeld naar voren dat zij over het algemeen tevreden zijn over de taakuitvoering van hun OD. Zolang zich geen problemen voordoen, hebben de gemeentelijke opdrachtgevers er vertrouwen in dat hun OD de goede dingen doet.

Toch zijn er ook kritische geluiden. In de ogen van onze gemeentelijke en provinciale gesprekspartners duurt het bij complexe vraagstukken soms te lang voordat de OD opschaaft, met onrust en gedoe in de (lokale) samenleving tot gevolg. Bij opdrachtgevers bestaat twijfel of de OD's voldoende zelfbewust zijn om in geval van incidenten te weten wanneer ze zelf te weinig kennis en kunde in huis hebben. En ze zetten vraagtekens bij het urgentiebesef van de OD's om tijdig hulp 'van buiten' in te roepen. Een aantal ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers vindt daarnaast dat niet alle OD's in Gelderland voldoende schaalgrootte hebben. En in de regio Nijmegen zijn gemeenten en provincie vooral bezorgd over de financiële beheersbaarheid bij hun OD.

Onze gesprekspartners bij gemeenten en provincie hebben nauwelijks een beeld of hun OD ook voldoet aan de kwaliteitscriteria of vinden dit van ondergeschikt belang. OD's rapporteren over hun kritische massa in de jaarstukken, maar opdrachtgevers en eigenaren sturen hier niet actief op.

3.1.2 STURING OP DE OD'S

Er is geen gezamenlijk VTH-beleid in Gelderland

In paragraaf 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht (artikelen 7.2 t/m 7.7) zijn bepalingen opgenomen over de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving⁷. Hierin is vastgelegd dat bevoegde gezagen een uitvoerings- en handavingsstrategie opstellen. Die strategie bevat onder meer de prioriteitsstelling, de methodiek om de gestelde doelen te bereiken, de te hanteren criteria voor vergunningverlening, werkwijze, termijnen en de werkwijze en samenwerking met partners in de strafrechtketen in het kader van handhaving. Daarnaast verplicht het besluit tot een jaarlijkse uitwerking van de strategie in een



⁶ BRIKS-taken zijn VTH-taken voor Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen.

⁷ Dit gaat met inwerkingtreding van de Omgevingswet over in het Omgevingsbesluit artikel 13.5 t/m 13.11.

uitvoeringsprogramma, de inrichting van een passende uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen en de evaluatie van de uitvoering met mogelijke aanpassing van de strategie. Deze artikelen vormen samen de procescriteria, die in praktijk ook wel de BIG8 genoemd worden: een voortdurende wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

De Commissie Van Aartsen (2021) heeft vastgesteld dat er geen sprake is van eenheid van beleid op landelijk niveau. Het enige instrument voor landelijke coördinatie is tot nu toe de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). In Gelderland hebben de bevoegde gezagen de LHS als eigen strategie vastgesteld en de OD's passen de LHS toe. Van Aartsen pleit voor één beleid en één uitvoeringsprogramma gebaseerd op één risicoanalyse per regio: door regionale vaststelling/afstemming van toegestane normen en activiteiten ontstaat voor alle bedrijven een gelijk speelveld.

Op basis van onderzoek van TG/SPPS (2021) is onduidelijk of alle OD's in Gelderland beschikken over een regionale risicoanalyse en één bijbehorend uitvoerings- en handhavingsbeleid. Uit de jaarverslagen en AB-stukken van de afzonderlijke OD's, blijkt dat niet alle OD's hierover rapporteren dan wel hierover beschikken. Op Gelderse schaal is er geen gezamenlijk en uniform VTH-beleid.

Gelderse OD's maken zich hard voor een gelijk speelveld in uitvoering VTH

Het creëren van een gelijk speelveld voor VTH voor bedrijven en burgers in heel Gelderland staat niet hoog op de agenda van gemeenten. Onze gesprekspartners van de OD's geven aan dat zij zich hier binnen hun eigen gebied wel hard voor maken en zelf een voorstel voor een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie (UHS) voor alle gemeenten in hun regio maken. Het is de bedoeling dat dit vervolgens wordt vastgesteld in de afzonderlijke colleges van B&W en daarna in het Algemeen Bestuur van de OD. Daarnaast hebben de OD's zelf het initiatief genomen voor een gezamenlijke handhavingsstrategie en een eenduidige programmatische aanpak voor complexe gemeentelijke bedrijven. Deze was er in eerste instantie alleen voor de provinciale complexe bedrijven. Inmiddels is er ook een aanpak voor gemeentelijke complexe bedrijven. De ODRA levert namens alle Gelderse OD's de programmamanager voor de aanpak complexe bedrijven.

Verbinding VTH-beleid en -uitvoering (BIG8) niet vanzelfsprekend

De OD's rapporteren in hun jaarstukken over het voldoen aan de procescriteria. Uit de inventarisatie hiervan blijkt dat geen van alle OD's en hun opdrachtgevers voldoen aan alle procescriteria. Als een OD niet voldoet, wordt uitgelegd waarom er niet aan wordt voldaan (*explain*). Dat geldt bijvoorbeeld voor de scheiding tussen vooroverleg en vergunningverlening. De Gelderse OD's hebben er bewust voor gekozen om dit niet te doen, omdat deze scheiding veel extra capaciteit vraagt. Daarnaast blijken drie OD's niet volledig te voldoen aan de eisen van kwaliteitsborging. Wat opvalt zijn de duidelijk achterblijvende scores van de gemeenten en de omgevingsdienst in de Achterhoek. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanwezigheid van een systematiek voor verantwoording van inzet, prestaties en resultaten, de prioritering van beleidsdoelstellingen en vaststellen van meetbare doelstellingen, het hebben van een uitvoeringsprogramma en het monitoren van de uitkomsten. Ook de ODRN beschikt met haar gemeenten niet over een passende monitoringssystematiek.

Lysias concludeerde in 2022 dat ook bij het VVHH-team van de provincie de BIG8 niet optimaal is ingericht. De aansluiting van vergunningverlening op beleid – en omgekeerd – verloopt niet optimaal.



Hierdoor wordt met name input vanuit de praktijk op het beleid gemist. Onze gesprekspartners van het VVHH-team bevestigen dit beeld.

Uit een scan van de collegeakkoorden die in 2022 zijn opgesteld naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen, blijkt de aandacht voor VTH minimaal. Een verklaring hiervoor kan liggen in de beperkte kennis die er nog bij gemeenten is over VTH. In veel van onze gesprekken kwam deze zorg naar voren. Dit gevoel leeft vooral op ambtelijk niveau. Over het samenspel tussen beleid en uitvoering geeft een aantal bestuurders expliciet aan dat de gemeente over beleid gaat en de OD over de uitvoering. De uitvoerbaarheid van beleid wordt niet altijd bij de OD getoetst. In regio's waar gemeenten veel taken aan de OD hebben overgedragen, wordt de OD sneller betrokken bij de beleidsvorming.

Nabijheid blijft een groot goed

In 2009 tekenden alle bevoegde gezagen in Gelderland een intentieovereenkomst om samen te gaan werken als toekomstige omgevingsdiensten, dit was de zogenaamde "Gelderse Maat". Eén van de uitgangspunten daarin was dat uitvoering van VTH-taken zo dicht mogelijk bij het lokaal bestuur georganiseerd moest worden. Nabijheid was en is een groot goed. In 2016 concludeerde Lysias in zijn evaluatie van het Gelders stelsel dat het fundament van het stelsel bestaat uit de pijlers nabijheid, kwaliteit en efficiency, maar dat in praktijk nabijheid de dominante pijler is gebleken. Een omgevingsdienst die dichtbij staat, betekent een herkenbaar loket voor burgers en bedrijven, geeft een gevoel van eigenheid en aanspreekbaarheid, heeft lokale kennis en betrokkenheid bij het gebied en voorkomt dat de afstand tussen bestuur en uitvoering te groot wordt.

Naar aanleiding van de evaluatie stelden de OD-directeuren een plan van aanpak op om het evenwicht tussen nabijheid, kwaliteit en efficiency te bewaken. Deze inzet richtte zich bijvoorbeeld op het concentreren van complexe provinciale bedrijven bij enkele OD's, het versterken van de sturing op de kwaliteitscriteria en het organiseren van de samenwerking op de bedrijfsvoering om overhead te verminderen. Partners vinden dat hierop in de afgelopen jaren hard is gewerkt en dat er zichtbare resultaten zijn geboekt.

Het merendeel van de bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgevers die wij hebben gesproken, vinden de nabijheid van hun dienst nog altijd belangrijk. Hierdoor kunnen ze makkelijk schakelen met de OD. Door de coronapandemie en het digitaal werken heeft nabijheid in letterlijke zin wel een andere betekenis gekregen. Bovenal vinden de gemeenten die wij hebben gesproken het belangrijk dat de OD de lokale situatie goed kent. Bestuurlijke gesprekspartners geven aan dat het ook makkelijker is uit te leggen aan gemeenteraden hoe de omgevingsdienst werkt als deze dichterbij staat. Dit is een belangrijk punt omdat de gemeenteraad uiteindelijk over de opdracht aan de gemeenschappelijke regeling gaat en budgetrecht heeft. De ambtelijk opdrachtgevers die wij hebben gesproken, maken onderscheid tussen handhaving op het gebied van milieu en op het gebied van bouwen. De onafhankelijkheid bij handhaving op het gebied van milieu staat niet ter discussie. Bij bouwen zijn echter ook vaak inwoners betrokken. Daar is handhaving een politiek gevoeliger onderwerp en is bestuurlijke sensitiviteit meer van belang.

In 2017 heeft de provincie als bevoegd gezag besloten de vergunningverlening voor alle provinciale bedrijven te beleggen bij de ODRN (effectuering in 2018). In 2019 zijn naar aanleiding van een rapport van KokxDeVoogd de provinciale toezichts- en handhavingstaken op complexe bedrijven bij de ODRA belegd (aansturing en mandaat), samen met een pool van toezichthouders van de verschillende OD's. Onder de noemer van 'Samen Sterk' werken de provincie als opdrachtgever, de ODRN, ODRA, VVHH programmatisch samen. Aan de bundeling van inzet bij de genoemde twee OD's liggen kwaliteits- en efficiencyargumenten ten grondslag: door overdrachts- en afstemmingsmomenten te beperken wordt het maken van fouten voorkomen. Het contact vanuit het opdrachtgeversteam van de provincie met de twee OD's en het provinciale VVHH-team is intensief. Er vindt frequente afstemming plaats over de uitvoering van de taken.

De directeurs van de OD's geven aan overwegend tevreden te zijn met de nabijheid in het stelsel. Doordat de diensten taken uitvoeren voor een relatief klein aantal gemeenten, hebben zij de mogelijkheid de lokale context goed te kennen en zich te verdiepen in hun gemeentelijke partners. De directeurs schakelen makkelijk met de bestuurders en zijn regelmatig bij vergaderingen van de gemeenteraad aanwezig. Door de vorming van de omgevingsdiensten is de taak al meer op afstand gekomen van politieke inmenging. Een van de directeurs werpt de vraag op of met de komst van de Omgevingswet, het moeilijker wordt voor omgevingsdiensten die op afstand staan van gemeenten om integraal te adviseren. Dan zijn lokale kennis en nabijheid juist een voordeel.

In de gesprekken hebben we gemerkt dat het rapport van de Commissie Van Aartsen discussies oproept over het uitgangspunt van de Gelderse Maat. De commissie concludeert dat een aantal omgevingsdiensten – mede vanwege een te kleine schaal – onvoldoende robuust is om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen. Naast de keuze voor de fusie van de OVIV en de ODNV stelt een aantal ambtelijke en bestuurlijke opdrachtgevers die wij gesproken hebben dat verdere opschaling van de Gelderse OD's wenselijk is, bijvoorbeeld op het niveau van de drie veiligheidsregio's of opschaling op basis van gelijksoortige bedrijvigheid en complexiteit.

Spanning tussen nabijheid en onafhankelijkheid lijkt beperkt

De Commissie Van Aartsen concludeert in haar onderzoek uit 2021 dat de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten in Nederland bij het uitvoeren van hun taak, te veel ondergeschikt is gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. De keuze voor onafhankelijkheid hoeft niet te betekenen dat omgevingsdiensten geen oog moeten of zullen hebben voor de lokale context. Onafhankelijkheid is onlosmakelijk verbonden met het verstrekte mandaat aan omgevingsdiensten. Dat mandaat schiet volgens de commissie tekort. Afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht anderzijds, in het bijzonder het milieurecht, is volgens de commissie nodig.

In hun eerste reactie op het rapport van de Commissie Van Aartsen stellen de Gelderse OD-directeurs op dit punt dat alle gemeenten een mandaat hebben gegeven, waardoor de OD-directeurs eigenstandig kunnen handelen. Het bestuur is volgens hen prima in staat om een directeur aan te stellen en aan te sturen gericht op onafhankelijkheid en integriteit. De directeurs staan open voor een externe periodieke audit op hun onafhankelijkheid en integriteit.

Ambtelijke betrokkenen van gemeenten geven aan dat een gemeentebestuurder er niet aan ontkomt iets van de situatie te vinden als er bijvoorbeeld gehandhaafd moet worden. Inwoners gaan niet zo snel naar de OD, maar zoeken eerder de politiek op. Het kan voorkomen dat het bevoegd gezag andere afwegingen wil laten meewegen in zijn besluit. Soms neemt het bevoegd gezag een bewust (politiek) besluit om af te wijken van het advies van de OD. Gemeentelijke bestuurlijke gesprekspartners geven aan dat het dan duidelijk moet zijn dat het een bestuurlijk besluit van de gemeente is.

OD-directeuren vinden dat zij een stevig advies moeten kunnen geven aan hun opdrachtgevers. Zij voelen zich daarin ook gesterkt door het advies van de Commissie Van Aartsen. Als een bestuurder wil afwijken van hun advies dan is dat zo, maar dat mag niets veranderen aan hun advies. Ze geven ook aan dat ze medewerkers ondersteunen als ze merken dat er vanuit de gemeente druk op hen wordt uitgeoefend.

Invulling ‘goed opdrachtgeverschap’ is een uitdaging

Alle gemeentelijke gesprekspartners erkennen dat ‘goed opdrachtgeverschap’ heel belangrijk is, maar vinden het ook een uitdaging om dit passend in te vullen. Het is soms lastig voldoende tijd te maken voor het invullen van het opdrachtgeverschap naast andere taken. Uitgebreide kennis van VTH is niet nodig, maar een zeker begrip en het kunnen stellen van de juiste vragen wel. De provincie werkt zelf met een opdrachtgeversteam voor VTH (OT-VTH). Vanuit haar eigen ervaring als opdrachtgever is het team kritisch hoe gemeenten het opdrachtgeverschap richting de OD's invullen en vraagt zich af of gemeenten voldoende weten wat er van OD's gevraagd wordt. Als er dingen niet goed gaan wordt er vooral naar de OD's gekeken en minder naar de opdrachtgevers, aldus het OT-VTH, en dat is onwenselijk. Het is belangrijk om met elkaar in gesprek te blijven en transparant te zijn in wensen en verwachtingen. Het team stelt dat gemeenten en provincie een verantwoordelijkheid hebben als bevoegd gezag en dat OD's een goede opdrachtgever nodig hebben. Dat omvat ook de verantwoordelijkheid om de OD te faciliteren in het opleiden en ontwikkelen van medewerkers.

Er zijn verschillende vormen gevonden voor het organiseren van afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een aantal OD's werkt met aparte accounthouders voor gemeenten. In andere OD's ligt die rol bij het MT van de OD. Uit gesprekken komt naar voren dat ambtelijk opdrachtgevers het soms lastig vinden dat ze rechtstreeks bij het MT/de directeur aan tafel zitten voor regulier overleg; de lijnen zijn weliswaar kort, maar er is ook geen opschaling meer mogelijk.

Naast de een-op-een gesprekken tussen gemeente en OD vinden er op regionale schaal in alle regio's ook ambtelijke opdrachtgeversoverleggen plaats. Een bestuurlijke variant hiervan is er voor zover ons bekend alleen in de regio Rivierenland. Het ambtelijk overleg gaat vooral over wat de OD doet en over relevante ontwikkelingen, bijvoorbeeld de invoering van de Omgevingswet. Volgens onze gesprekspartners gaat het in de opdrachtgeversoverleggen niet over strategische programmering voor de komende jaren. Inhoudelijke thema's krijgen weinig aandacht.

Belangen eigenaren en opdrachtgevers lopen uiteen, maar komen soms bij dezelfde persoon samen

In de evaluatie van de Wet VTH (2017) stelt Berenschot dat er een tegenstelling in uitgangspunten bestaat tussen de wensen vanuit het opdrachtgeverschap en die vanuit het eigenaarschap. De

opdrachtgever streeft vooral naar ‘waar voor zijn geld’, maatwerk en kwaliteit, terwijl de eigenaar, met name het DB van een OD, de organisatie in staat wil stellen vooral een goede dienst te zijn. Die spanning is bij de Gelderse OD's ook voelbaar, bijvoorbeeld op het punt van het beschikbaar stellen van budgetten voor, innovatie, opleiding en ontwikkeling van OD-medewerkers.

Elke OD kent een Algemeen Bestuur (AB) dat gemiddeld 3-4 keer per jaar bij elkaar komt. Documenten in het kader van de P&C-cyclus staan standaard op de agenda. Ook is er aandacht voor relevante ontwikkelingen, zoals het advies van de Commissie Van Aartsen, het IBP, de implementatie van de Omgevingswet en de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In lijn met de constatering van de Commissie Van Aartsen gaan de AB-vergaderingen vooral over financiën en veel minder over inhoudelijke thema's.

Het verschilt per gemeente hoe de rollen van opdrachtgever en eigenaar zijn belegd. Soms is dat bij één bestuurder en bij één ambtenaar. Als voorbeeld: bij alle gemeenten in de regio Arnhem vervult een bestuurder zowel de rol van opdrachtgever als die van eigenaar. Bij andere gemeenten wordt bestuurlijk juist bewust de knip gemaakt tussen de bestuurder die als eigenaar aanschuift bij het AB en de bestuurlijk opdrachtgever. Dat geldt bijvoorbeeld voor alle gemeenten in de Achterhoek. Ook de provincie heeft deze rollen gescheiden.

3.2. Robuustheid van de samenwerking in het stelsel

We presenteren onze bevindingen over de robuustheid van de samenwerking in het stelsel aan de hand van twee invalshoeken: de inhoudelijke samenwerking tussen de OD's (paragraaf 3.2.1) en de sturing op het stelsel (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 INHOUDELIJKE SAMENWERKING

Inhoudelijke stelseltaken zijn al jaren solide belegd; opvolging afspraken kan beter

Bij de start van het Gelders stelsel in 2013 heeft elk van de OD's een stelseltaak gekregen (paragraaf 2.1). In de afgelopen jaren zijn deze stelseltaken doorontwikkeld, dan wel hebben een andere prioriteit gekregen. De directeuren van de OD's spelen hierin een leidende rol.

De ODRN en de ODRA hebben een belangrijke taak in het Gelders stelsel. De complexe vergunningverlening ligt bij de ODRN, evenals de vergunningverlening voor bedrijven die vallen onder provinciaal bevoegd gezag. Daarnaast verzorgt de ODRN alle VTH-taken voor de BRZO-bedrijven⁸. De ODRA staat aan de lat voor de complexe handhaving voor een aantal OD's, en voor toezicht en handhaving bij de provinciale bedrijven. Hoewel we in deze opdracht niet specifiek hebben gekeken naar de uitvoering van deze stelseltaken, maken we uit gesprekken met betrokkenen bij beide OD's op dat door de onderlinge afhankelijkheid de afstemming soms wat stroef verloopt. Met het voorstel van de OD's om in navolging van het advies van de Commissie Van Aartsen allemaal robuust te zijn/worden op alle taken, zal een deel van de taken van de ODRN en de ODRA komen te vervallen. OD's kunnen wel terugvallen op de ODRN en de ODRA voor specifieke expertise.

⁸ Alle BRZO-bedrijven vallen onder provinciaal bevoegd gezag.

Het ketentoezicht is belegd bij de ODR. Met het programma ketentoezicht willen de OD's zicht krijgen op risicovolle ketens om zodoende adequaat toezicht en handhaving te kunnen inzetten. Aan het programma liggen tactische analyses ten grondslag. Jaarlijks stellen de bevoegde gezagen (in het OGO, zie paragraaf 3.3.2) de programmering vast, aangezien het programma een prioritering is van de reguliere VTH-taken. OD's nemen vervolgens de afspraken over ketentoezicht op in hun jaarplan. Gemeentelijke gesprekspartners, behalve die in Rivierenland zelf, geven aan niet altijd goed zicht te hebben op het ketentoezicht, maar geen signalen te ontvangen dat dit niet goed verloopt. Een van de bestuurlijke gesprekspartners gaf treffend aan: "als iets goed gaat, dan hoor je er vaak weinig van". In de praktijk blijkt dat niet alle OD's actief met de tactische analyses en de afspraken uit het programma aan de slag gaan. De OD en/of de opdrachtgevers stellen bijvoorbeeld toch andere prioriteiten.

Het ketenoverleg / de ketensamenwerking is als stelseltaak bij de OVIJ belegd. Deze OD verzorgt de agenda en de verslaglegging van de afstemming tussen partners in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke keten via OOOG en TOOG⁹ op de schaal van Oost-Nederland. Het overleg bestaat nu uit BOA's, de teamchefs van de politie en de operationeel officieren van het OM; ook het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) sluit op bepaalde onderwerpen aan. Gemeenten geven aan weinig zicht te hebben op wat de OD's doen in de samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht. Volgens de OVIJ is het niet logisch dat de gemeenten of de provincie deelnemen aan dit overleg.

Sinds 2014 heeft het overleg zich ontwikkeld tot een structurele programmatische branchegerichte samenwerking die uniek is in Nederland. Uit gesprekken komen verschillende positieve punten naar voren: er is sprake van één contactpersoon vanuit de OD's naar OM en politie, vanuit de OD's en de strafrechtpartners wordt geïnvesteerd in een optimale aansluiting van het dossier van de BOA's op het strafrechtdossier en de partners maken afspraken over de uitwisseling van kennis. Daarnaast is er in het OOOG veel ruimte voor de bespreking van specifieke casuïstiek. Betrokkenen bij deze ketensamenwerking zien een risico in de gevolgen van de aanstaande reorganisatie van het OM voor de voortzetting van het overleg op Oost-Nederlandse schaal. Daarnaast pleiten de OD's voor minder vrijblijvende samenwerking vanuit de OD's, en ook met het OM en de politie. Elke OD zou 1,2 fte beschikbaar moeten hebben voor ketensamenwerking en uitvoering van de programmatische afspraken uit het ketentoezicht. In praktijk blijkt dit onvoldoende van de grond te komen.

OD's geven aan onderling te willen samenwerken – bijvoorbeeld op inhoudelijke onderwerpen – als daar de energie zit. Maar ze willen dat niet verplicht doen. Tegelijkertijd horen we in verschillende gesprekken dat op de onderwerpen waarop de OD's juist zouden moeten samenwerken, er teveel vrijblijvendheid heerst.

Uit de gesprekken maken we op dat het Gelders stelsel voor de meeste gemeenten ver weg is; de focus ligt op de eigen OD. Ambtelijke voorzitters van een opdrachtgeversoverleg van een OD hebben te maken hebben met het Gelders stelsel en hebben er daardoor meer zicht op. Zij weten ongeveer welke taken er als stelseltaak worden uitgevoerd, maar andere betrokken ambtenaren op VTH zijn niet altijd op de hoogte van stelseltaken en hebben daar ook minder belangstelling voor. Ook

⁹ OOOG = Operationeel Overleg Overijssel Gelderland; TOOG = Tactisch Overleg Overijssel Gelderland.

bestuurlijk leeft het Gelders stelsel beperkt. Dat is anders bij bestuurders die deelnemen in het voorzittersoverleg of de opdrachtgeversboard.

Organiseren kennisdeling verschoven naar Omgevingsdienst NL; gezamenlijk leren binnen het stelsel blijft aandachtspunt

De Commissie Van Aartsen verstaat onder de robuustheid van de omgevingsdiensten dat zij naast het uitvoeren van de taken, op het gewenste niveau kunnen investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling, kwaliteitsverbetering en innovatie. Binnen het Gelders stelsel zijn deze thema's via de stelseltaak portaal & kenniscentrum (met drie onderliggende platforms) in 2013 ondergebracht bij de OVIJ. In 2016 constateerde Lysias dat de platforms zoekende waren naar hun rol en positionering. Daarover zijn vervolgens nieuwe afspraken gemaakt in het directeurenoverleg.

Door de oprichting en professionalisering van Omgevingsdienst NL¹⁰ is kennisuitwisseling en kwaliteitsverbetering vanuit het Gelders stelsel naar het landelijk niveau verschoven. Daarnaast hebben de OD-directeuren in hun recente plan van aanpak (2022) aangegeven voor de doorontwikkeling van de informatievoorziening steeds meer te zullen inzetten op landelijke samenwerking in het kader van het interbestuurlijk programma (IBP).

In Gelderland zijn alle OD's aangesloten op het landelijke Inspectieview Milieu. Om de digitale ondersteuning van de werkprocessen op orde te brengen, is I-GO ingericht. I-GO moet bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van gegevens, de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en het terugdringen van de kosten. De OD's zijn heel positief over I-GO, al spelen technische problemen de ODNV parten om ook aan te sluiten.

MMG Advies adviseerde de provincie Gelderland in 2020 om onder aanvoering van de provincie als stelsel een gezamenlijke strategische agenda op te zetten, voor onder andere het vergroten van het lerend vermogen. In het provinciale 217a onderzoek (2021) kwam naar voren dat het advies van MMG nog niet is uitgewerkt. Uit gesprekken komt naar voren dat gemeenten het vanzelfsprekend vinden dat de OD's samenwerken door van elkaar te leren en van elkaars expertise gebruik te maken. Dikwijls komt de casus Vink¹¹ daarbij ter sprake. De casus is geëvalueerd, maar niet iedereen is hiervan op de hoogte en is bekend met de lessen die hieruit getrokken zijn. Dat geldt ook voor andere voorbeelden die tijdens gesprekken naar voren kwamen. Daarbij valt op dat OD's waar zich een incident voordoet, niet snel geneigd zijn collega's van andere OD's te betrekken voor hulp en deskundigheid.

Meerwaarde stelsel wordt onderwerp van gesprek

In reactie op het advies van de Commissie Van Aartsen en de komst van het IBP hebben de OD-directeuren een plan van aanpak opgesteld. Daarin constateren ze dat de samenwerking in het Gelders stelsel een belangrijke waarde heeft voor de OD's. Bij de start in 2013 richtte de samenwerking zich vooral op de uitvoering van de primaire taken, de robuustheid van de OD's en de vraag of de OD's taken al dan niet zelf konden uitvoeren. Dat is volgens de OD-directeuren veranderd,

¹⁰ [Omgevingsdienst NL](#) faciliteert en ondersteunt de samenwerking van de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Hierbij staat de versterking van het vak en het uitwisselen van kennis en deskundigheid voorop.

¹¹ Structurele overtreding van wettelijke bepalingen en milieuregels bij de recycling van kunstgrasvelden bij afvalverwerkingsbedrijf Vink in Barneveld in 2018.

bijvoorbeeld door de grote maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, de opkomst van Omgevingsdienst NL en de wens van de OD's om zelf robuust te willen zijn voor alle VTH-taken (in lijn met het advies van de Commissie Van Aartsen). De directeuren stellen vast dat de drijfveer om samen te werken binnen het stelsel vooral ingegeven wordt door het behalen van betere en meer zichtbare maatschappelijke effecten.

In het plan maken de OD-directeuren onderscheid tussen de stelseltaken vergunningverlening en toezicht en handhaving van complexe taken, en overige stelseltaken. Alleen als een OD zelf niet in staat is de taak uit te voeren, kan hij terugvallen op de expertise bij de ODRN (vergunningverlening) of de ODRA (toezicht en handhaving).

De overige stelseltaken worden als bovenregionale onderwerpen beschouwd waarop de OD's samenwerken. Het gaat dan om ketentoezicht, portaal, BOA/BSBm, I-GO en datalab. Voor de directeuren zijn de belangrijkste taken voor de toekomst de governance van het Gelders stelsel, de programmatische aanpak bij complexe bedrijven en de overige stelseltaken. Bedrijfsvoeringstaken zijn minder prioritair.

Met het nieuwe plan van aanpak wordt de samenwerking tussen de OD's anders: samendoen waar het een meerwaarde heeft, in plaats van samendoen waar het kan. In de gesprekken vangen we hierover verschillende reacties op. Sommigen geven aan dat dit een fijner uitgangspunt is dan voorheen, aangezien er toen beloftes van samenwerking werden gedaan, die niet nagekomen werden. Straks is aan de voorkant helder of OD's wel of niet deelnemen. Anderen zien dit vertrekpunt juist als een risico, omdat de samenwerking hiermee vrijblijvender wordt, waar deze soms wel noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij complexe taken. Daarnaast is in gesprekken de wens geuit om tot een nieuw perspectief te komen voor het Gelders stelsel, waarbij de directeuren vanuit visie en ambitie richting geven en de managers zorgdragen voor de organisatie van het werk. Volgens een gesprekspartner moet het Gelders stelsel niet gezien worden als een oplossing, maar als een aanvulling.

Het plan van aanpak is op initiatief van de OD-directeuren tot stand gekomen. Hierover heeft geen afstemming met opdrachtgevers van gemeenten en provincie plaatsgevonden.

3.2.2 STURING OP HET STELSEL

Governance is ingericht, maar zonder formele status

Op het niveau van het Gelders stelsel is een aantal overlegstructuren ingericht. Deze hebben formeel geen status en geen doorzettingsmacht. Het is een bewuste keuze geweest om boven de OD's als gemeenschappelijk regelingen (GR) geen extra GR in te richten voor sturing op en besluitvorming over het stelsel. Ambtelijk opdrachtgevers en voorzitters missen het gebrek aan doorzettingsmacht om partners aan te kunnen spreken op het nakomen van gemaakte afspraken. Daarnaast komt uit gesprekken naar voren dat de focus toch vooral op het functioneren van de eigen OD ligt en dat de werking van het stelsel minder leeft. Dat geldt zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Onderstaand zetten we de verschillende overlegstructuren op een rijtje.

- **Ambtelijk opdrachtgeversoverleg (OVO) van de voorzitters van de zeven OGO's.**¹² Uit de gesprekken komt naar voren dat de voorzitters groot belang hechten aan dit overleg. Ze voelen zich verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de OD's. Door onderling af te stemmen, willen ze bijdragen aan het creëren van een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven in Gelderland. De informele status van het overleg geeft de voorzitters het gevoel dat ze niet kunnen doorpakken en vooral op basis van vrijwilligheid en hart voor het stelsel hun rol vervullen. Daarnaast geven ze aan graag meer te willen optrekken met de OD-directeuren om te spiegelen op maatschappelijke vraagstukken, maar ervaren hiervoor onvoldoende ruimte en beschouwen dat als een gemiste kans. Een van de voorzitters vraagt zich af of de OD-directeuren hen wel als gelijkwaardig partner zien.
- **Bestuurlijke opdrachtgeversboard.** Deze board is opgericht in 2018 om het opdrachtgeverschap ook bestuurlijk te vertegenwoordigen in het stelsel (gemeenten en provincie). De opdrachtgeversboard is een klankbordgroep die meedenkt met de OD's over strategische, langetermijnzaken en daarin de belangen van de opdrachtgevers behartigt. De board is niet besluitvormend. Het informele karakter van de opdrachtgeversboard roept zowel bij bestuurders als bij beleidsadviseurs vragen op over het nut en de meerwaarde. Wij hebben de indruk dat de verwachtingen over de rol van de board uiteenlopen. Door het vertrek van de voorzitter en de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 is de board een tijd lang niet meer samen gekomen. Eind dit jaar is er echter weer een nieuwe board samengesteld die in januari 2023 een nieuwe voorzitter heeft gekozen.
- **Voorzittersoverleg van de voorzitters van de zeven AB's.** Het voorzittersoverleg heeft als doel het bevorderen van de goede samenwerking tussen de OD's. In zijn evaluatie in 2016 concludeerde Lysias dat het voorzittersoverleg op afstand staat van de stelseltaken en niet eigenstandig richtinggevende kaders meegeeft aan het directeurenoverleg. Het advies aan het voorzittersoverleg was om een stevigere rol te pakken in de doorontwikkeling van het stelsel. Deze aanbeveling is opgepakt door het opstellen van het 'statuut voorzittersoverlegmodel'. Hierin zijn afspraken opgenomen over zeggenschap en aanspreekbaarheid om de stelselafspraken waar te maken. Uit de gesprekken komt naar voren dat voorzitters grip willen houden op de uitgaven van de OD's aan de verschillende stelseltaken. De OD's merken daarbij op dat het korten op het budget van een stelseltaak consequenties heeft voor alle OD's.
- **Directeurenoverleg.** Vanaf de start spelen de directeuren een centrale rol in het Gelders stelsel. Twee van de huidige zeven directeuren zijn er al sinds 2013 bij. Nog altijd komen de directeuren maandelijks een dag bij elkaar. OD-directeuren die later in functie zijn gekomen, hebben een ander beeld van het belang van het stelsel en benadrukken om samen meer aandacht te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en de meerwaarde van het stelsel tegen het licht te houden.

Provincie geeft coördinatierol nu meer aandacht

Provincies hebben de wettelijke verantwoordelijkheid voor coördinatie van de samenwerking bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de evaluatie van het Gelders stelsel concludeerde

¹² OGO: Elke OD-regio kent een opdrachtgeversoverleg. De voorzitters van deze overleggen nemen deel aan het provinciale opdrachtgevers overleg genaamd OVO.



Lysias in 2016 dat nog onvoldoende werd onderkend dat investeren in het versterken van de kwaliteit van het stelsel een gezamenlijk belang van gemeenten en provincie is. Lysias stelde dat er voor de provincie een opgave ligt om haar coördinerende rol vooral in te vullen als ondersteunend partner van gemeenten. In 2020 verscheen een rapport van MMG over de coördinatietaak van de provincie Gelderland. Daarin was onder meer het advies om het BIG8-model / de procescriteria te borgen via opdrachtgeversoverleggen, via ambtelijke voorbereiding van het provinciebrede VTH-Wabo coördinatieoverleg en door een selectie van relevante onderwerpen. Daarnaast adviseerde MMG de provincie om bewust te kiezen voor een coördinatie stijl: dat kan zijn één standaardstijl voor alle regio's of juist meer maatwerk per regio, inspelend op de situatie en de onderlinge verhoudingen. In 2021 concludeerde de provincie in haar eigen 217a-onderzoek naar de omgevingsdiensten en het Gelders stelsel dat de adviezen van MMG nog geen opvolging hadden gekregen.

Gemeenten geven aan dat de provincie veelal wordt gemist bij opdrachtgeversoverleggen. OD's zijn van mening dat de provincie haar coördinerende taak momenteel niet goed invult. Zij verwachten van de provincie dat zij verder vooruitkijkt en initiatief neemt. De themabijeenkomsten die de provincie voorheen organiseerde, voorzagen in een behoefte. Maar dit initiatief is niet gecontinueerd. Daarbij geven OD's ook aan dat de positie van de provincie ingewikkeld is, met zowel een rol als opdrachtgever, eigenaar als coördinator. Ook gemeentebestuurders vragen zich af of het haalbaar is om al die petten goed gescheiden te houden.

De provincie erkent dat de invulling van de coördinatierol een aantal jaren is blijven liggen en meer aandacht verdient. Ze stelt dat er in Gelderland mogelijk meer behoefte is aan coördinatie, omdat er meer omgevingsdiensten zijn dan in andere provincies. Het is voor de provincie vooral een zoektocht op welke manier zij het beste kan aansluiten bij de behoeften van gemeenten en OD's. Weliswaar is sprake van een wettelijke taak, maar het ontbreekt aan wettelijke instrumentarium om de coördinatierol handen en voeten te geven. Een eerste stap is het vergroten van de zichtbaarheid. Sinds enige tijd neemt de provincie deel aan het ambtelijk opdrachtgeversoverleg op Gelderse schaal (OGO) en is ze vanuit haar eigenaarsrol aanwezig bij de AB's van alle OD's. Gemeenten en OD's vinden dit een positieve ontwikkeling. Ook participeert de provincie in het voorzittersoverleg. Naast deze aanwezigheid in diverse overleggen heeft de provincie nu een vacature uitstaan voor een coördinator VTH.

4. Is het Gelders stelsel robuust?

In dit hoofdstuk presenteren wij onze eigen reflecties op de bevindingen die wij in hoofdstuk 3 hebben beschreven. We starten in paragraaf 4.1 met een analyse van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van het Gelders stelsel. In paragraaf 4.2 geven we op basis van deze analyse antwoord op de centrale vraag en maken een doorkijk naar mogelijke vervolgstappen.

4.1. Analyse robuustheid Gelders stelsel

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van onze analyse van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van het Gelders stelsel. Het gaat daarbij zowel om de robuustheid van de OD's als om de robuustheid van de samenwerking tussen de OD's. We lichten de punten in elk van de kwadranten afzonderlijk toe.

<p>STERKE PUNTEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor borging kwaliteit • Gezamenlijke handhavingsstrategie en programmatische aanpak complexe bedrijven • Ketensamenwerking: structuur en afspraken • Overlegstructuren en informatie-uitwisseling • Regie vanuit directeuren 	<p>ZWAKKE PUNTEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kritische massa OD's • Wisselwerking tussen beleid en uitvoering • Ketensamenwerking: opvolging en uitvoering • Opdrachtgeverschap gemeenten • Betrokkenheid gemeenten • Benutten potentie stelsel
<p>KANSEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Landelijke aandacht voor VTH • Gezamenlijk leren en ontwikkelen 	<p>BEDREIGINGEN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Krappe arbeidsmarkt • Structuurdiscussie over aantal OD's • Huidige en toekomstige opgaven

Sterke punten

Aandacht voor borging kwaliteit. We stellen vast dat er bij alle Gelderse OD's volop aandacht is om te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor uitvoering van de VTH-taken uit het basistakenpakket waar zij voor staan. De ambitie om allemaal afzonderlijk robuust te zijn, laat de klantgerichtheid van de OD's zien om – met behoud van nabijheid – optimale kwaliteit te leveren aan hun opdrachtgevers.

Gezamenlijke handhavingsstrategie en programmatische aanpak complexe bedrijven. Wij waarderen de inzet van de gezamenlijke OD's om tot een gelijk speelveld op Gelderse schaal te komen. Met het opstellen van een gezamenlijke handhavingsstrategie en de programmatische aanpak voor gemeentelijke complexe bedrijven laten de OD's zien waartoe het stelsel in staat is. Voor de provinciale complexe bedrijven geldt al een vastgestelde programmatische aanpak die in uitvoering is als gevolg van het programma 'Samen Sterk'.



Ketensamenwerking: structuur en afspraken. De afstemming tussen de bestuursrecht- en strafrechtketen in Oost-Nederland is nog altijd een voorbeeld voor de rest van het land. De structuur staat en de afspraken zijn geborgd. De samenwerking is gegroeid van vertrouwen tussen personen naar vertrouwen op organisatieniveau. De aandacht die partners geven aan leren van casuïstiek leidt tot nieuwe werkwijzen.

Overlegstructuren en informatie-uitwisseling. Op het niveau van OD's en op het niveau van het stelsel zijn overlegstructuren opgezet waardoor opdrachtgevers (ambtelijk en bestuurlijk), eigenaren en OD-directeuren elkaar kunnen treffen en van gedachten kunnen wisselen. Door het gebruik van I-GO staat de informatie-uitwisseling tussen de OD's goed op de rit. Iedereen onderschrijft de noodzaak en het belang, en ziet het als een kans om uniformer te werken in het belang van een gelijk speelveld.

Regie vanuit de directeuren. Al vanaf de start van het Gelders stelsel hebben de OD-directeuren de regie op de samenwerking naar zich toe getrokken. Deze lijn hebben zij in de afgelopen jaren onverminderd voortgezet. Zij zijn de drijvende kracht achter benutting van het stelsel en het zichtbaar maken wat de waarde van het stelsel is. We voorzien dat met de recente komst van nieuwe directeuren een nieuwe dynamiek ontstaat.

Zwakke punten

Kritische massa OD's. Elke OD heeft een ander takenpakket. Voor een aantal OD's is de basis echter smal. Daardoor staat de robuustheid en dus de kwaliteit van de dienstverlening onder druk. Daarnaast bestaat het risico dat het takenpakket van OD's verandert door inbreng/uithaal van andere gemeentelijke VTH-taken. Dit gebrek aan stabiliteit zorgt voor onrust en leidt af van de inhoud. Wij vragen ons af of opdrachtgevers zich dit voldoende beseffen.

Wisselwerking tussen beleid en uitvoering. We stellen vast dat de aansluiting tussen beleid en uitvoering (BIG8) zowel op OD-niveau, bij het VVHH-team als op stelselniveau onvoldoende is. Dit heeft met name te maken met een gebrek aan (gezamenlijke) beleidsvorming, gemeenten die zich niet scharen achter de voorstellen voor implementatie van uniform beleid, en het beperkt evalueren en leren uit de praktijk. Het ontbreekt vooral aan een sturende rol van de opdrachtgevers en een coördinerende rol van de provincie.

Ketensamenwerking: opvolging en uitvoering. De samenwerking binnen het stelsel kenmerkt zich door een hoge mate van vrijblijvendheid. Dat hoeft op zichzelf geen probleem te zijn; er is niet altijd een stok achter de deur nodig om afspraken na te komen; inhoudelijke overwegingen zouden een voldoende reden moeten zijn. In de praktijk blijkt echter dat op het gebied van ketentoezicht, de gemaakte afspraken onvoldoende opvolging en uitwerking krijgen. Dit is merkwaardig, omdat dit voor de effectiviteit van de VTH-taken grote meerwaarde heeft. Opdrachtgevers gaan ervan uit dat OD's onderling elkaar aanspreken op gemaakte afspraken. Maar die taak ligt ook bij opdrachtgevers zelf.

Opdrachtgeverschap gemeenten. De afstand tussen opdrachtgevers – met name gemeenten – en de OD's is groot. Het blijkt voor veel gemeenten lastig om het opdrachtgeverschap goed in te vullen. Ambtenaren hebben te weinig kennis en tijd om een gelijkwaardige gesprekspartner van de OD's te



zijn, goede opdrachten te verstrekken en te beoordelen of de opdrachten volgens afspraak zijn uitgevoerd.

Betrokkenheid gemeenten. De inhoudelijke sturing vanuit gemeenten richting de OD's is beperkt. Het valt ons op dat er een geringe betrokkenheid is van directieleden van gemeenten bij de OD's. In het licht van de transitieopgaven en de rol die de OD's hierin spelen, is dit kwetsbaar. We zien het als een gemiste kans als de OD's slechts als uitvoeringsorganisatie worden gezien en niet als een partner die bijdraagt aan het realiseren van de opgaven waar gemeenten voor staan.

Benutten potentie stelsel. Gemeenten kijken – logischerwijs – allereerst naar het functioneren van hun eigen OD. De invulling, meerwaarde en governance van het Gelders stelsel krijgen echter maar beperkt aandacht en zijn ook niet voor iedereen duidelijk. Ondanks de aanwezige overlegstructuren op stelselniveau vinden er nauwelijks cross-overbijeekkomsten plaats tussen opdrachtgevers, eigenaren en OD's. De mogelijkheid om de samenhang binnen het stelsel op een hoger plan te brengen, wordt nauwelijks benut. Denk bijvoorbeeld aan gezamenlijke visievorming op de aanpak van grote opgaven en de rol van de OD's hierin. Daarnaast vragen we ons af of er voldoende *check-and-balances* in het stelsel zitten om op een gelijkwaardige en evenwichtige manier met elkaar het stelsel verder te brengen. Vooral de afstand van opdrachtgevers en eigenaren tot het stelsel valt ons op. Dat roept gelijktijdig de vraag op in hoeverre betrokkenen bij het stelsel voldoende zichtbaar maken hoe met name opdrachtgevers van het stelsel (kunnen) profiteren.

Kansen

Landelijke aandacht voor VTH. Het advies van de Commissie Van Aartsen, de follow-up via het Interbestuurlijk Programma (IBP) en het rapport van de Algemene Rekenkamer hebben VTH in de schijnwerpers gezet. De constatering in de rapporten liegen er niet om en vereisen stevige inzet van alle betrokken partners. Ook de komst van de Omgevingswet stelt de omgevingsdiensten voor nieuwe uitdagingen. Deze ontwikkelingen zijn een nadrukkelijke aansporing en ook een kans om de effectiviteit van de huidige VTH-inzet scherp tegen het licht te houden en tot nieuwe keuzes te komen.

Gezamenlijk leren en ontwikkelen. Vanuit het IBP start een visitatietraject waarbij de omgevingsdiensten elkaar kritisch bevragen op hun functioneren. De ODDV heeft afgelopen najaar als pilot-OD bijgedragen aan de ontwikkeling van een passende systematiek hiervoor. Wij beschouwen het visitatietraject als een belangrijke impuls voor het onderling leren. Ook samen opleiden en ontwikkelen van medewerkers van de OD's en het provinciale VVHH-team gezamenlijk biedt kansen kennis te delen en van elkaar te leren.

Bedreigingen

Krappe arbeidsmarkt. We stellen vast dat alle OD's, het team VVHH van de provincie en veel gemeenten moeite hebben met het vinden van voldoende goed gekwalificeerde mensen voor de VTH-taken. Op Gelderse schaal vist iedereen in dezelfde krappe vijver. En de verwachting is dat het probleem de komende jaren nog voortduurt. Vooralsnog zien we weinig initiatief om hierin samen strategische keuzes te maken.



Structuurdiscussie over aantal OD's. In het najaar 2022 is definitief de keuze gemaakt voor de fusie van de OVIJ en de ODNV. We roepen in herinnering dat deze discussie al vanaf de start van het Gelders stelsel speelt. Datzelfde geldt ook voor de opschaling van het aantal omgevingsdiensten in Gelderland naar het niveau van de drie veiligheidsregio's. Gedurende de uitvoering van onze opdracht merkten we dat de discussie hierover boven de markt blijft hangen. Het raakt direct aan het uitgangspunt van het Gelders stelsel (nabijheid) en zet daardoor elk gesprek van voor- en tegenstanders op scherp. Het voeren van de structuurdiscussie leidt af van waar het gesprek in onze optiek eigenlijk over zou moeten gaan, namelijk de inhoudelijke vraag waar de leefomgeving en de samenleving het beste mee gediend zijn.

Huidige en toekomstige opgaven. In paragraaf 2.3 van dit rapport hebben wij langs drie lijnen een aantal belangrijke opgaven geschetst die van invloed zijn op de huidige en toekomstige uitvoering van VTH-taken. De beschrijving laat zien dat het werkveld van de OD's steeds complexer en veelomvattender wordt. Het valt ons op dat er op niveau van de OD's en stelselbreed nog weinig aandacht wordt gegeven aan een grondige analyse van deze opgaven en de eisen die als gevolg hiervan aan de OD's worden gesteld. Wij zien de opgaven als een bedreiging wanneer de discussie over de toekomst van de OD's zich beperkt tot het vraagstuk van nabijheid.

4.2. Conclusies

In hoofdstuk 1 hebben we de centrale vraag van dit rapport opgenomen. Deze luidt als volgt:

IN HOEVERRE IS HET GELDERS STELSEL VAN OMGEVINGSDIENSTEN ROBUUST MET HET OOG OP HUIDIGE EN TOEKOMSTIGE OPGAVEN?

Terugkijken: drijvers onder het Gelders stelsel

Om tot beantwoording van deze centrale vraag te komen, is het nodig de oorsprong en ontwikkeling van het Gelders stelsel in de beschouwing mee te nemen. Ondanks bedenkingen over de consequenties van de keuze voor zeven diensten, stemde de toenmalige minister van VROM in februari 2010 in met de Gelderse Maat. Als belangrijk argument noemde zij het brede draagvlak hiervoor in de regio, alsmede de bereidheid van een aantal betrokken gemeenten om ruimhartig taken in te brengen (breder dan het basistakenpakket). Bij de oprichting in 2013 was het Gelders stelsel dé oplossing voor de wens van de bevoegde gezagen – in het bijzonder de gemeenten – om nabijheid van de omgevingsdiensten te borgen. Er werden sluitende afspraken gemaakt om OD's die niet voldoende robuust waren voor alle VTH-taken, gebruik te laten maken van de expertise van andere OD's in het stelsel. Door deze wederzijdse afhankelijkheid waren de OD's samen robuust voor uitvoering van het basistakenpakket.

De keuzes die tien jaar geleden zijn gemaakt, staan grosso modo nog steeds overeind. Het stelsel is doorgegaan op de ingeslagen weg, onder bezielende leiding van de OD-directeuren en met inzet van veel medewerkers die waren overgekomen van gemeenten en provincie. Tot op de dag van vandaag is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast zijn binnen het stelsel initiatieven ontwikkeld (denk aan het ketentoezicht, de ketensamenwerking, de gezamenlijke handhavingstrategie, de



programmatische aanpak complexe bedrijven, I-GO) om een plus te zetten op het stelsel door de kracht van samen te benutten. Het zijn de directeurs die aan dit proces trekken. Vanuit de opdrachtgevers lijkt de animo beperkt om de 'gedwongen' / noodzakelijke samenwerking te verrijken met synergetische kracht op aanpak van inhoudelijke thema's.

Het stelsel staat nu aan de vooravond van een nieuwe fase. Met de ambitie van de OD's, ingegeven door het advies van de Commissie Van Aartsen, om zelfstandig alle VTH-taken uit te voeren, wordt niet alleen de fusie van de OVIJ en de ODNV straks een feit, maar valt ook de wederzijdse afhankelijkheid grotendeels weg. Het is begrijpelijk dat partners nu de vraag opwerpen: wat bindt ons als Gelderse OD's?

Vooruitkijken: Is het Gelders stelsel robuust?

Op basis van onze analyses trekken wij de volgende twee conclusies over de robuustheid van het Gelders stelsel.

1. **Het Gelders stelsel heeft in de afgelopen jaren zijn succes bewezen.** Er is sprake van een goed gestructureerd samenspel van OD's die afzonderlijk en in samenhang werken aan een kwalitatief hoogwaardige uitvoering van VTH-taken. De genoemde sterke punten leggen een basis om ook in de komende jaren op voort te bouwen. Wij zien de nodige potentie in het stelsel om als Gelderse omgevingsdiensten slimmer en kwalitatief nog beter de VTH-taken uit te voeren. In plaats van de nadruk te leggen op nabijheid, liggen de uitdagingen en kansen in de komende jaren op het vergroten van kwaliteit en efficiency.
2. **De robuustheid van het Gelders stelsel schiet op een aantal punten tekort.** We stellen vast dat de robuustheid van de OD's uiteenloopt (ook na de fusie van de OVIJ en de ODNV). Dit heeft alles te maken met het fragiele evenwicht om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, de wijzigingen in het takenpakket bij een aantal OD's, het soms smalle takenpakket dat opdrachtgevers bij hun OD hebben ingebracht en de beperkte ruimte bij een aantal OD's om te investeren in opleiding en ontwikkeling van medewerkers. Daarnaast stellen de grote opgaven waar de OD's voor staan in de komende jaren (op het gebied van transitie, maatschappelijke en organisatorische vraagstukken) hoge eisen. Ze vragen om stevige sturing vanuit de opdrachtgevers, opbouw van nieuwe kennis, en ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en/of werkwijzen. Het stelsel biedt hiervoor de mogelijkheden, maar die worden nog onvoldoende benut.

4.3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies formuleren wij twee hoofdadvisen en bijbehorende richtingen voor vervolgacties.

1. Versterk de robuustheid van de OD's

Wij adviseren om de robuustheid van de OD's te versterken; hiervoor doen we de aantal suggesties. Het inbrengen van een breder takenpakket bij de OD's, denk bijvoorbeeld aan het inbrengen van de gemeentelijke BRIKS-taken en de provinciale taken op het gebied van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet, zal leiden tot een steviger fundament van de OD's. Met het vergroten van de kritische massa ontstaan meer mogelijkheden voor het opbouwen van kennis, innovatie en ontwikkeling. Ook inhoudelijk biedt versterking van de OD's kansen: het samenbrengen van taken

bevordert kennisuitwisseling, een integrale afweging en de effectiviteit van de VTH-inzet. Denk bijvoorbeeld aan de verbinding tussen de domeinen energie, milieu en bouwen. Ook het bundelen van VTH-inzet, in plaats van de huidige versnippering van taken over OD's, gemeenten en provincie versterkt de robuustheid en de integraliteit.

Daarnaast zien wij kansen in bundelen van kracht en kennis door het inzetten van medewerkers voor meerdere OD's, het vergroten van budgetten voor opleiding en professionalisering van nieuwe en zittende OD-medewerkers. Tot slot biedt het visitatietraject vanuit het IBP kansen om van elkaar te leren en te ontwikkelen. Dit houdt niet op bij het kijken in elkaars keuken; het gaat erom dat nieuwe inzichten leiden tot structurele verbeteringen in uitvoering én beleid. Een van de voorwaarden hiervoor is dat alle OD's van hun eigenaren de ruimte krijgen om hierin te investeren, ook gericht op leren van incidenten, evalueren van de uitvoeringspraktijk en vertalen van geleerde lessen in aangepaste werkwijzen.

Vanuit het IBP zullen met name de resultaten van pijler 1 (*robuuste omgevingsdiensten en financiering*), richting geven aan de manier waarop de versterking van de omgevingsdiensten, ook in Gelderland, verder vorm kan krijgen. Naar verwachting vindt de oplevering van deze resultaten in het tweede kwartaal van 2023 plaats.

2. Verbeter de robuustheid van de samenwerking

Het Gelders stelsel heeft veel potentie die nog onvoldoende wordt benut. Maar dit is geen vanzelfsprekendheid; het komt niet vanzelf goed. Draagvlak en meer betrokkenheid van de opdrachtgevers is hiervoor een *conditio sine qua non* en moet ook leiden tot minder vrijblijvendheid in de opvolging en uitvoering van gemaakte afspraken in het kader van ketentoezicht.

Draagvlak voor doorontwikkeling van het stelsel moet het resultaat zijn van een dialoog tussen opdrachtgevers, eigenaren en OD's over de inhoudelijke opgaven waar VTH de komende jaren voor staat. Tot nu toe wordt dat gezamenlijk gesprek nog niet gevoerd. Wij adviseren partners om een open dialoog te starten, met de blik vooruit. De uitgangspunten voor mogelijke samenwerking zijn nu anders dan tien jaar geleden, maar daarmee niet minder urgent.

Met de uitkomsten uit de inhoudelijke dialoog kunnen partners een nieuwe basis leggen onder de samenwerking en eventueel onder de structuur in het Gelders stelsel. Het is aan de opdrachtgevers om aan te geven waar zij de meerwaarde van samenwerking zien en op welke onderwerpen en vraagstukken samenwerking nodig is. De OD's zijn bij uitstek in de positie om aan te geven op welke manier die samenhang het beste kan worden ingevuld. Wij adviseren partners om hun rol te pakken, zowel in deze fase van herijking als daarna in sturing en monitoring.

Voortzetting van het Gelders stelsel in de huidige vorm hoeft wat ons betreft niet per definitie het uitgangspunt te zijn. Wij kunnen ons goed voorstellen dat opdrachtgevers en OD's – op basis van de bovengenoemde inhoudelijke dialoog – tot andere samenwerkingsverbanden komen om de effectiviteit van de VTH-inzet te vergroten en de uitdagingen het hoofd te bieden. Vanuit de keuze dat elke OD robuust moet zijn, kunnen ook samenwerkingsrelaties, bijvoorbeeld met andere OD's buiten Gelderland, van meerwaarde zijn.



We adviseren de partners om de basis die met het Gelders stelsel is gelegd, niet te onderschatten. Maar ook open te staan voor andere constructies die de kwaliteit van de VTH-inzet vergroten, gericht op een veilige en gezonde leefomgeving voor burgers en bedrijven in Gelderland.



Bijlage 1 Verbinding onderzoeksvragen, analysekader en robuustheid

Onderzoeksvragen opdrachtgever

1a: Maak een analyse of de VTH-uitvoering bij de 7 OD's en de provincie op grond van de huidige kwaliteitscriteria robuust is en geef een sterkte-zwakke analyse.

1b: Maak een stand van zaken op voor wat betreft de wijze waarop binnen het Gelders stelsel aan de procescriteria wordt voldaan.

2: Geef een eerste analyse van de kracht-zwakke van het huidig Gelders stelsel op de inhoudelijke samenwerking.

3: Inventariseer hoe de inbreng van bouwtaken bij de 7 OD's is geregeld en geef een analyse in welke mate de robuustheid van een OD wordt vergroot door inbreng van deze taken.

4: Realiseer een optimale afstemming op de pijlers van het IBP en de impact die de uitwerking van deze pijlers heeft op de Gelderse situatie.¹³

Analysekader Lysias

- I. inhoudelijke kwaliteitscriteria
- II. procescriteria
- III. takenpakket
- IV. samenwerking in de keten
- V. opgaven voor VTH in Gelderland¹⁴

Categorieën leidraad spiegelgesprekken

- A. Robuustheid omgevingsdiensten en afdeling VVHH provincie
- B. Borging level playing field
- C. Nabijheid, onafhankelijkheid en het opdrachtgeverschap
- D. Ketensamenwerking en informatie-uitwisseling
- E. Robuustheid governance Gelders stelsel

De maatschappelijke opgaven vormden de context waartegen we de gesprekken hebben gevoerd.

¹³ Dit is een andersoortige vraag. Deze gaat niet over de robuustheid van het Gelders stelsel, maar over de impact van het IBP op het Gelders stelsel. De beantwoording van deze vraag is meegenomen in de beschrijving van de maatschappelijke ontwikkelingen (zie hoofdstuk 2) en de beantwoording van de centrale vraag (zie hoofdstuk 4).

¹⁴ Zie paragraaf 2.4.



Verbinding met definiëring begrip robuustheid

	Robuustheid Gelders stelsel van omgevingsdiensten			
	Robuustheid Gelderse omgevingsdiensten (OD's)		Robuustheid van de samenwerking in het stelsel	
	Kritische massa OD's <i>(paragraaf 3.1.1)</i>	Sturing op de OD's <i>(paragraaf 3.1.2)</i>	Inhoudelijke samenwerking <i>(paragraaf 3.2.1)</i>	Sturing op het stelsel <i>(paragraaf 3.2..2)</i>
Onderzoeksvragen opdrachtgever	1a, 3	1b	2	1b
Analysekader Lysias	I, III	II	IV	II
Categorieën leidraad spiegelgesprekken	A	B, C	D	E



Bijlage 2 Verantwoording

Lysias heeft deze opdracht in de periode juli – december 2022 uitgevoerd. De aanpak richtte zich nadrukkelijk niet op het herhalen van eerder gedaan onderzoek naar de robuustheid van het Gelders stelsel en het was ook geen audit van de individuele robuustheid van de OD's. Onze rol in de opdracht was betrokkenen bij het Gelders stelsel de juiste spiegel voor te houden en te bevragen op kritieke succesfacturen en mogelijk overtuigende belemmeringen. Het doel was om met betrokken partijen een gedeeld beeld te maken van de maatschappelijke opgaven, knelpunten, oplossingsrichtingen en het toekomstbeeld voor het Gelders stelsel. Uitgangspunt in dit traject was dat in het proces niet Lysias maar de betrokken partijen zelf, zich zouden uitspreken over de robuustheid van het Gelders stelsel. Onderstaand beschrijven we op hoofdlijnen de stappen die wij hebben gezet, de begeleiding van deze opdracht en de geraadpleegde documenten.

Aanpak

Verkennde gesprekken

We zijn gestart met het voeren van verkennende gesprekken met betrokkenen bij het Gelders stelsel, waaronder twee (oud-)directeuren, een aantal gemeentelijke opdrachtgevers, een lid van de Commissie Van Aartsen en een zelfstandig werkend adviseur, betrokken bij de jaarlijkse tweedaagse van het directeurenoverleg. Deze gesprekken hebben geleid tot inzicht in de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de vraagstukken die leven bij betrokkenen.

Documentenstudie

De documentenstudie was gericht op het verkrijgen van inzicht in bestaande rapporten en onderzoeken over de robuustheid van het Gelders stelsel, de richtinggevende adviezen die daaruit naar voren zijn gekomen en die opvolging die daaraan gegeven is. Specifiek is gekeken naar wat bekend is over de inhoudelijke kwaliteitscriteria, de procescriteria, het takenpakket van de omgevingsdiensten, de samenwerking in de keten en de opgaven waar VTH voor staat.

Analysekader

Op basis van de gesprekken en de documentenanalyse is een analysekader opgesteld (zie bijlage 1). Dit analysekader is leidend geweest voor de spiegelgesprekken die we gevoerd.

Spiegelgesprekken

In de volgende gespreksronde hebben we spiegelgesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle betrokkenen bij het Gelders stelsel. Onze intentie daarbij was niet een representatieve selectie van gesprekspartners te maken, maar met een brede vertegenwoordiging van betrokkenen bij het Gelders stelsel te spreken. Daarvoor hebben we een overzicht van gewenste gesprekspartners opgesteld wat, in afstemming met onze opdrachtgevers, heeft geresulteerd in de volgende (groeps)gesprekken:

- Bij elk van de zeven omgevingsdiensten hebben we een groepsgesprek gevoerd waarbij in elk geval de directeur aanwezig was, enkele MT-leden, kwaliteitsmedewerkers en andere betrokken medewerkers.



- We sloten aan bij het directeurenoverleg.
- We waren aanwezig bij vier gemeentelijke opdrachtgeversoverleggen van de OD-regio's De Vallei, Rivierenland, Regio Nijmegen en Regio Arnhem en het provinciale opdrachtgeversoverleg.
- We voerden twee gesprekken met de provincie Gelderland: één met vertegenwoordigers van het VVHH-team en één gesprek met de provincie in haar rol als opdrachtgever. Bij dat laatste gesprek waren de gedeputeerde en twee beleidsadviseurs aanwezig.
- We voerden drie gesprekken met bestuurlijke opdrachtgevers (uit de regio's Rivierenland, Regio Arnhem en de regio De Vallei), en een gesprek met een bestuurlijk eigenaar (regio De Vallei), tevens lid van de stuurgroep (zie ook stuurgroep).

Voor elk gesprek stuurden we een voorbereidend memo, waar de gespreksonderwerpen en de vragen waren opgenomen.

Aansturing opdracht

De uitvoering van deze opdracht is begeleid door een stuurgroep en projectgroep.

Stuurgroep

De stuurgroep bestond uit Peter Drenth (gedeputeerde provincie Gelderland), Floor Vermeulen (burgemeester Wageningen en voorzitter van het Gelderse Voorzittersoverleg) en Maarten van den Bos (wethouder Lingewaard en vertegenwoordiger van de Gelderse opdrachtgeversboard).

Het bleek niet haalbaar om een overleg met de stuurgroep te plannen bij aanvang van de opdracht. In plaats daarvan hebben we begin september een kennismakingsgesprek gevoerd met de gedeputeerde en in november een spiegelgesprek met de voorzitter van het voorzittersoverleg. De stuurgroep is begin december voor een eerste overleg bij elkaar geweest, in aanwezigheid van de adviseurs van Lysias en een vertegenwoordiging van de projectgroep.

Projectgroep

Er hebben vier bijeenkomsten plaatsgevonden met de projectgroep. De projectgroep bestond uit de volgende personen:

- Henrike Aarnink (provincie Gelderland, hoofd van het opdrachtgeversteam)
- Gerard Bouman (provincie Gelderland, lid van het opdrachtgeversteam),
- Tamar Nijhuis (provincie Gelderland, lid van het opdrachtgeversteam),
- Sjoerd de Jong (provincie Gelderland, adviseur financiën, vanuit eigenaarsrol)
- Maarten Peeters (provincie Gelderland, lid team VVHH),
- Henk-Jan Baakman (directeur ODDV),
- Menno van Dam (directeur OVIJ),
- Afke Post (gemeente Berg en Dal, ambtelijke opdrachtgever ODRN)
- Sietze Hoekstra (gemeente Barneveld, ambtelijk opdrachtgever ODDV)
- Niels van de Wetering (gemeente West-Betuwe, ambtelijk opdrachtgever ODR)



Gegeven de omvang van de projectgroep in oktober 2022 besloten om vanuit de projectgroep een kerngroep te formeren bestaande uit Henrike Aarnink, Henk-Jan Baakman en Sietze Hoekstra. Dit vergemakkelijkte de tussentijdse afstemming. De kerngroep bereidde ook de overleggen met de projectgroep voor. De adviseurs van Lysias waren bij alle overleggen van de kerngroep en projectgroep aanwezig.

Geraadpleegde documenten

- Afronding doorontwikkeling Gelders Stelsel 2018
- Algemene Rekenkamer (2021), *Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 1*
- Algemene Rekenkamer (2021), *Handhaven in het Duister. De aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, deel 2*
- Berenschot (2017), *Evaluatie Wet VTH*
- Berenschot (2019), *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken. Evaluatie van het instrumentarium*
- Brief AB-voorzitters aan GS, d.d. 24 januari 2018
- Commissie Van Aartsen (2021), *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*
- Directeurenoverleg Gelders stelsel (2016), *Doorontwikkeling Gelders stelsel van omgevingsdiensten – plan van aanpak 2016*
- Directeurenoverleg Gelders stelsel (2021), *Het Gelders stelsel nader beschouwd vanuit Commissie Van Aartsen, 3 mei 2021*
- Directeurenoverleg Gelders stelsel (2022), *Aanpak Ontwikkeling Gelderse Omgevingsdiensten 2022-2023*, vastgesteld in Directeurenoverleg van 14 september 2022
- Jaarverslagen 2019, 2020 en 2021 van alle Gelderse omgevingsdiensten
- Jaarverslagen 2019, 2020 en 2021 team VVHH provincie Gelderland
- Kamerbrief Versterking VTH-stelsel, d.d. 13 december 2021
- Kamerbrief Versterking VTH-stelsel, d.d. 8 juli 2022
- KokxDeVoogd (2019), *Scenario's voor programma toezicht en handhaving complexe bedrijven*
- KokxDeVoogd (2021), *Toezicht en handhaving complexe gemeentelijke bedrijven*
- Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo (2012)
- VNG/IPO (2019), *Kwaliteitscriteria 2.2 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*
- Lysias (2016), *Evaluatie Gelders Stelsel van Omgevingsdiensten. Terugblik en perspectieven voor de toekomst*
- Lysias (2022), *Optimalisatie vergunningverlening Wnb Stikstof en Soorten provincie Gelderland*
- MMG Advies (2020), *Doorontwikkeling VTH-coördinatie in provincie Gelderland*
- Omgevingsbesluit met procescriteria
- Provincie Gelderland (2022), *Onderzoeksrapport Gelders stelsel en omgevingsdiensten, art 217a Provinciewet*



- Statenbrief provincie Gelderland (2019), *Het verbeteren van de provinciale Toezicht- en Handhavingstaak*
- Twynstra/Gudde en SPPS (2021), *Omgevingsdiensten in Beeld*
- Kamerbrief Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (2023), *Voortgang versterking VTH-stelsel*