

Rapportage pilotvisitatie

Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

17 en 18 oktober 2022

Inhoud

Inleiding	3
Conclusies en Aanbevelingen	4
Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader	6
A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving	6
A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers	6
A2 Regionale risicoanalyse	6
A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor).....	6
A4 LHS.....	6
A5 BBT en LRSO	7
A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven	7
A7 BTP	7
B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte	7
B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte	7
B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie	8
B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering.....	8
B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming	8
B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel	8
B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving	9
B7 Outcome-gerichte sturing	9
B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH.....	9
C. Ketensamenwerking en Strafrecht.....	10
C1 Strafrechtelijke handhaving	10
C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC	10
C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingpartners.....	10
C4 Ketentoezicht	10
C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners	11
D. Onafhankelijkheid	11
D1 Mandatering	11
D2 Afwijking van advies omgevingsdienst	11
D3 Aandachtsbedrijvenlijst.....	11
D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid.....	12
E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's.....	12
F. Governance.....	12
 Rapportage pilotvisitatie de OFGV - DEF	 2

Inleiding

Het versterken van het VTH-stelsel wordt de komende jaren vormgegeven in het interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH-stelsel. Dit programma is opgesteld naar aanleiding van het rapport en de adviezen van de commissie Van Aartsen *'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'*.

In het kader van het IBP heeft Omgevingsdienst NL het initiatief genomen om een methodiek voor visitatie van omgevingsdiensten op te zetten. De programmadoelen met betrekking tot visitatie zijn opgenomen onder pijler 6: Monitoring kwaliteit milieutoezicht. Het doel van de visitatie is om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de omgevingsdiensten en zelf verantwoordelijkheid te nemen om de kwaliteit waar nodig te verbeteren. Een viertal omgevingsdiensten is bereid gevonden om de ontwikkelde methodiek in een pilotfase te toetsen. Na deze vier pilot visitaties zal de methodiek worden geëvalueerd. Voorafgaand aan het visitatiebezoek doen de omgevingsdiensten een zelfevaluatie aan de hand van het door ODNL ontwikkelde visitatiekader.

De visitatie bij de OFGV is uitgevoerd door een visitatiecommissie bestaande uit de volgende deelnemers:

- Ruud Stassen, extern voorzitter (INK)
- Jan Willem Strebus, visitator (directeur OD Twente)
- Maurice Tanke, visitator (adviseur kwaliteit OD Achterhoek)
- Petra van Oosterbosch, visitator (directeur OD Achterhoek)
- Gertjan Guis, secretaris (adviseur kwaliteit Gelderse Omgevingsdiensten)
- Marco Holsappel, secretaris (manager AbelTalent).

Op 3 oktober heeft de OFGV een zelfevaluatie aangeleverd aan de visitatiecommissie. De uitkomst van de beoordeling van de zelfevaluatie door de visitatiecommissie is dat deze, hoewel vrij summier in de beantwoording van de vragen, voldoende basis biedt om het visitatiebezoek verder voor te kunnen bereiden. Er is dan ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een No-Go af te geven.

Op 17 en 18 oktober 2022 heeft de visitatiecommissie van ODNL een tweedaags bezoek gebracht aan Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). Tijdens deze twee dagen heeft de commissie openhartige gesprekken kunnen voeren met bestuur, directie en medewerkers van de OFGV. Er zijn interviews gehouden met personen in de volgende rollen (aantal):

- Accounthouder (2)
- Bestuurder (3)
- Controller (1)
- Directeur (1)
- Directiesecretaris (1)
- Jurist (2)
- Specialist (2)
- Teamleider (4)
- Toezichthouder (4)
- Vergunningverlener (3).

Op basis van de zelfevaluatie en het visitatiebezoek heeft de commissie zich een beeld gevormd van de omgevingsdienst en zijn relatie met bestuur en partners. In deze rapportage wordt dit beeld eerst samengevat in conclusies en aanbevelingen. Vervolgens wordt een beknopte beschrijving gegeven aan de hand van de thema's van het visitatiekader.

Conclusies en Aanbevelingen

De visitatiecommissie concludeert het volgende:

- Het bestuur heeft vertrouwen in de OFGV. De OFGV is sterk op de inhoud en betrouwbaar in de uitvoering; de OFGV heeft robuuste afspraken gemaakt over begroting, budgetten en uitvoering.
- De gehanteerde budgetteringsmethodiek heeft binnen de OFGV duidelijkheid en eenduidigheid gecreëerd. De organisatie heeft zich daardoor kunnen ontwikkelen en heeft een onafhankelijke positie verworven.
- Het leiderschap van de OFGV opereert vanuit een duidelijke visie en daar is de organisatie wel bij gevaren.
- De OFGV investeert gestructureerd en ruimhartig in mensen. Opleiding en kennisontwikkeling zit in het DNA van de OFGV. Al jaren wordt 4% van de personeelskosten voor opleiding gereserveerd. Ook landelijk profileert de OFGV zich door het nemen van het initiatief voor de ODNL Academie.
- De medewerkers zijn bevlogen om bij te dragen aan de doelen van de OFGV.
- De OFGV beschikt over een structureel innovatiebudget. Samen met de deelnemers wordt bepaald aan welke projecten deze middelen worden besteed; het DB is daartoe gemandateerd. De OFGV deelt de resultaten van zijn innovaties in de branche.
- De OFGV staat open voor het bieden van ondersteuning wanneer deelnemers daar om vragen.
- De tijd en omstandigheden geven de OFGV ruimte voor het zetten van de volgende stap in volwassenheid.

De visitatiecommissie beveelt het volgende aan:

- **Vertrouw op de positie die je hebt, neem je rol in beleidsadvisering.**
Bestuurlijk lijkt er voldoende vertrouwen te zijn om deze stap te maken. Het credo 'de OFGV is van het vak en de deelnemers van beleid' zal dan losgelaten moeten worden. Dit sluit ook aan bij de volgende aanbeveling.
- **Toon lef in het zetten van de volgende stap in volwassenheid.**
De tijd en omstandigheden geven ruimte voor de stap van uitvoeren naar ontzorgen, van uitvoeringsdienst naar omgevingsdienst. Waarbij de OFGV een stevige rol in beleidsadvisering krijgt en stappen kan zetten naar outcome-sturing. De dienst zal daarvoor moeten investeren in samenwerking op ambtelijk niveau, de kwaliteit van informatievoorziening en samenwerking buiten de OFGV.
- **Investeer in samenwerking op ambtelijk niveau om de toegevoegde waarde van de OFGV te vergroten.**
Er zijn veel directe contacten van de directeur met het bestuur en alleen over het jaarprogramma vindt ambtelijk overleg plaats; deze afstand tot het ambtelijk apparaat heeft in de beginfase zijn vruchten afgeworpen maar lijkt nu contraproductief te worden. Ook bestuurlijk ontstaat de wens de verbinding op een ander niveau te versterken. Zorg voor korte lijnen, zowel intern als naar het bevoegd gezag, ook op ambtelijk niveau.

- **Investeer in de kwaliteit van informatievoorziening.**
De kwaliteit en vindbaarheid van data en de processen rond informatievoorziening behoeven verbetering.
- **Borg operationele processen.**
De OFGV hecht er waarde aan dat, wanneer processen beschreven worden, de beschrijving op papier en de praktijk met elkaar overeenstemmen. Hoewel de OFGV erop is gericht zijn werkprocessen te beschrijven, constateert de visitatiecommissie dat hier met het oog op borging nog winst te behalen is. Check in hoeverre de bestaande werkwijze ook klopt en zorg voor een gestructureerd continu verbeterproces.
- **Werp nog eens een frisse blik op de mogelijkheden tot samenwerking buiten de OFGV en geef de medewerkers daarin de ruimte.**
De OFGV heeft de conclusie getrokken dat innovaties zelf moeten worden opgepakt, omdat er geen geschikte partijen voor samenwerking zijn. De buitenwereld staat echter niet stil en dus doet de OFGV er goed aan een frisse blik te werpen op mogelijkheden tot samenwerking buiten de OFGV, en zijn medewerkers daarin ruimte te geven.
- **Zet de zoektocht naar outcome-sturing voort.**
Sturing op outcome slaat een brug naar de maatschappelijke bijdrage die de OFGV als Omgevingsdienst levert. Ondanks dat het moeilijk is outcome-indicatoren te definiëren is het de moeite waard de mogelijkheden tot sturing op outcome te blijven onderzoeken.

Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader

A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving

A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers

De OFGV voldoet aan de formele vereisten zoals neergelegd in de kwaliteitscriteria en registreert de kwalificaties van haar personeel. Kwartaalgewijs wordt hierover gerapporteerd en er wordt een koppeling gelegd met het cursusaanbod van ODNL Academie. Er is niet bekend hoe de deskundigheid van de OFGV-medewerkers ervaren wordt door stakeholders, anders dan dat het bestuur zich daarover positief heeft uitgelaten in het contact met het visitatieteam. Hoewel formeel geen vereiste in het kader van de kwaliteitscriteria, zou feedback van de stakeholders op de diverse onderdelen van de dienstverlening van de OFGV kunnen bijdragen aan de deskundigheidsbevordering.

A2 Regionale risicoanalyse

De OFGV stelt eens per 4 jaar een regionale risicoanalyse op als onderdeel van het regionaal VTH-beleidskader. Dit beleidskader wordt samen met de partners opgesteld en vormt de basis voor de jaarprogramma's. Er is geen sprake van monitoring op risico's en risico-indicatoren. Dit verdient wel aanbeveling, met het oog op inzicht in trends en effecten van inspanningen ten behoeve van outcome-sturing.

A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)

Het opstellen van een regionale risicoanalyse past goed bij het streven van de dienst naar uniforme uitvoering van taken binnen de regio. Dat streven wordt niet door alle gemeenten evenzeer omarmd. De risicoanalyse vormt de basis voor het VTH-beleidskader. Op basis van dat kader worden uitvoeringsprogramma's opgesteld. Over de jaarprogramma's en uitvoeringsprogramma's wordt verantwoording afgelegd, voornamelijk op output. Het level playing field vanuit het VTH-beleidskader is vooral zichtbaar binnen handhaving. De OFGV kan in het proces van actualisatie van het huidige beleidskader de nabijheid ten opzichte van het bestuur van haar opdrachtgevers vergroten door direct in gesprek te gaan met raden en staten.

A4 LHS

In het VTH-beleidskader is de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) opgenomen. De OFGV heeft proces- en werkafspraken voor het handelen binnen dit kader. Deze afspraken zijn niet op één plek vastgelegd. Bij de uitvoering wordt de te volgen strategie op basis van de LHS wel vastgelegd in het zaakstelsel. De sancties worden als managementinformatie op hoofdlijn geregistreerd (aantallen VLOD, LOD, BSBM). In principe wordt niet afgeweken van de LHS. Bij bestuurlijk gevoelige zaken vindt wel afstemming met het bevoegde gezag plaats. Dit doet zich incidenteel voor. De interventiematrix

(en daarmee de LHS) wordt toegepast door de OFGV. Op dit moment worden opgelegde sancties niet geregistreerd, met als argument dat de aandacht gericht is op naleving. Echter, het verdient aanbeveling dit wel te gaan doen, aangezien inzicht in opgelegde sancties helpt om te ontdekken of toepassing van de LHS leidt tot verbetering van de naleving.

A5 BBT en LRSO

Bij elke vergunning worden de best beschikbare technieken (BBT) voorgeschreven. Daarvan wordt in geval van IPPC vergunningen niet afgeweken. Tijdens de visitatie is niet getoetst in hoeverre dat bij de overige vergunningen het geval is. De Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsvergunningen (LRSO) worden in een iets gewijzigde vorm gebruikt.

A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven

Voor de actualisatie van de vergunningen is een plan van aanpak opgesteld. Echter, in de praktijk is er onvoldoende tijd en capaciteit beschikbaar om hier gestructureerd uitvoering aan te geven. Dit vraagt om borging, zodat de actualisatiedoelen van het plan van aanpak daadwerkelijk kunnen worden behaald. Qua ICT wordt de actualisatie van vergunningen op dit moment onvoldoende ondersteund; er wordt aan gewerkt dit toekomstbestendig te doen.

A7 BTP

Zo goed als alle deelnemers hebben het basistakenpakket (BTP) ondergebracht bij de OFGV, daar waar dat nu nog niet het geval is worden gesprekken gevoerd en indien nodig kan de route van interbestuurlijk toezicht (IBT) bewandeld worden om ervoor te zorgen dat alle basistaken worden belegd bij de OFGV. Door het toegenomen vertrouwen in de OFGV is de terughoudendheid om taken bij de OFGV onder te brengen verminderd. De gemeenten voelen zich, omdat zij de kennis op een aantal terreinen zelf niet meer hebben, afhankelijk van de OFGV. Transparantie en benaderbaarheid als gesprekspartner kan helpen dat gevoel weg te nemen en de weg te banen naar ontzorging. De transitie naar het nieuwe BTP als gevolg van de omgevingswet geeft spanning, zowel bij de deelnemers als bij de dienst. Enerzijds om de middelen ter beschikking te stellen voor die extra taken en anderzijds om geschikte capaciteit te vinden om die taken uit te gaan voeren. Een realistische kostencalculatie kan de vormgeving en kwaliteit van de nieuw uit te voeren taken ten goede komen.

B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte

B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte

De OFGV ziet zich, zoals alle OD's, gesteld voor een heel aantal inhoudelijke uitdagingen zoals het blijven voldoen aan de Kwaliteitscriteria, nieuwe wet- en regelgeving, outcome-sturing en beleidsmatige ontwikkelingen. Naast de middelen voor ontwikkeling zijn ook de bedrijfsfuncties om dit te ondersteunen aanwezig, zij het dat de beschikbare capaciteit soms onvoldoende is. De daadwerkelijke uitvoering heeft te lijden onder capaciteitsgebrek en wordt om die reden soms getemporeerd om de uitvoering van de kerntaken niet teveel onder druk te zetten. Positief is dat ook buiten de innovatieprojecten ontwikkeling van processen en werkwijzen plaatsvindt door afstemming binnen inhoudelijke overleggen. Voorstellen voor innovaties komen vaak vanaf de

werkvloer. Het nemen van initiatieven wordt beloofd; 'voor een goed initiatief is altijd geld', is het uitgangspunt in de organisatie. Wat minder in de genen van de organisatie lijkt te zitten is het op zoek gaan naar best practices van anderen om op basis daarvan tot vernieuwingen te komen. Over de innovatieprojecten wordt afzonderlijk gerapporteerd aan het bestuur. Het betrekken van de bevoegde gezagen bij het opstellen van een gezamenlijke meerjarige strategische agenda kan als basis dienen voor de programmering van het innovatieprogramma.

B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie

Er is een jaarlijks innovatiebudget beschikbaar. Dit budget wordt gevoed vanuit de inkomsten uit opdrachten die in het voorgaande jaar bovenop het jaarprogramma werden uitgevoerd (meerwerk). Samen met de opdrachtgevers wordt bepaald aan welke ontwikkelingen er extra capaciteit en middelen besteed moeten worden. Het DB is gemandateerd om besluiten te nemen over de uitvoering van innovatieprojecten. Hierdoor kan er kort cyclisch bijgestuurd worden, wat inspringen op actualiteiten mogelijk maakt.

B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering

Het stroomlijnen van data en informatievoorziening en het op orde brengen van de basis ziet de OFGV als grootste uitdaging. Hiervoor zijn voldoende middelen beschikbaar. De OFGV implementeert momenteel het volledig plaats-onafhankelijk werken. De aansluiting op landelijke informatiesystemen en bronnen (Inspectieview, DSO) is op orde. De OFGV controleert het zaakstelsel op datakwaliteit. Systemen, werkprocessen en afspraken zijn op elkaar afgestemd en de vullingsgraad van het zaakstelsel wordt regelmatig gecontroleerd. Echter, de vastlegging van afspraken en monitoring is voor verbetering vatbaar. Niet alle werkafspraken zijn goed vastgelegd of centraal opgeslagen en vindbaar. Een betere vastlegging van afspraken en processen (werkinstructies) en een meer inhoudelijke en meer uitgebreide monitoring kan een kwaliteitsimpuls geven. Ook in het zaakstelsel is de benodigde informatie niet altijd goed te vinden en van eenduidige vulling van velden is niet altijd sprake. Daardoor is bijvoorbeeld de kwaliteit van zaakdossier niet altijd voldoende voor het uitvoeren van toezicht. In de huidige situatie is de definitie van kwaliteit van gegevens beperkt. De monitoring of de velden goed zijn gevuld betreft een beperkte set van gegevens. Hierbij wordt niet gecontroleerd of de gegevens in die velden kloppen. Ook is niet duidelijk of de set alle relevante gegevens bevat. De hier beschreven kwaliteit van de managementinformatie is er mede de aanleiding toe dat verbeterinitiatieven niet van de grond komen. Daarnaast ontbreekt het de organisatie aan een informatiemanager om de kwaliteit van deze informatie op het gewenste peil te brengen.

B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming

De dienst neemt actief deel aan landelijke werkgroepen voor inhoudelijke afstemming of beleidsvorming. Deels vanuit eigen hoedanigheid en deels als afvaardiging vanuit ODNL. Het bestuur heeft destijds nadrukkelijk ingestemd met het voorzitterschap van de ODNL door de directeur van de OFGV.

B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel

Opleiding en kennisontwikkeling zit in het DNA van de OFGV. Door de hele organisatie klinkt eensluidend de ruimte voor ontwikkeling en opleiding. Ook landelijk profileert de OFGV zich door het opleidingsprogramma dat onder de naam ODNL academie een stevige positie heeft. Op het interne opleidingsbudget wordt niet bezuinigd, met 4% van de personeelskosten is het al jaren toereikend. De kwaliteitscriteria zijn een sturend principe binnen kennisontwikkeling en opleiding, maar ook los daarvan worden aanvragen doorgaans gehonoreerd. Er is ook een programma voor trainees

opgesteld. Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering moeten ertoe bijdragen dat de OFGV verder kan uitgroeien tot gezaghebbend adviseur. De OFGV zet bewust opleiding en ontwikkeling in om kandidaten die nog moeten werken aan hun kennisniveau te kunnen aannemen op vacatures; dit is in de huidige arbeidsmarkt van belang.

B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving

De OFGV reageert actief op nieuwe wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet en hecht eraan de organisatie daar zo goed mogelijk op voor te bereiden.

B7 Outcome-gerichte sturing

Rapporteren op outcome is een gespreksonderwerp bij de herziening van het VTH-beleidskader en de risicoanalyse. Sturen op naleving wordt daarbij door de OFGV als een waardevolle outcome-indicator gezien. De OFGV gebruikt het model van de European Foundation for Quality Management (EFQM) om de ontwikkeling van output sturing naar outcome-sturing vorm te geven en voert mede in dat kader een aantal innovatieprojecten uit. Het is raadzaam om te bepalen of er - naast de aspecten waar het EFQM model zich op richt - ook andere aspecten dienen te worden belicht ten behoeve van het sturen op beoogd maatschappelijk effect.

B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH

Hieronder volgt op basis van de zelfevaluatie en het visitatiebezoek een beknopt beeld van hoe de OFGV inspeelt op de aanbevelingen van de commissie van Aartsen, aan de hand van de zes pijlers van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Robuuste omgevingsdiensten en financiering

De OFGV heeft een reactie gegeven op de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Aan de ondergrens voor omvang en robuustheid is door het samengaan van Flevoland & Gooi en Vechtstreek voldaan. Het basistakenpakket is nagenoeg geheel bij de OFGV belegd en daarnaast vervult de OFGV plustaken en voor bijna alle deelnemers meerwerk. Middels het kostenverdeelsysteem dat de OFGV hanteert is financiële stabiliteit bereikt. (Zie ook de onderdelen A1 en B2 van dit rapport.)

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

De OFGV werkt op casusniveau consequent en constructief samen andere opsporingsorganisaties en vervult voor de groene handhaving een coördinerende rol binnen de provincie Flevoland. (Zie ook onderdeel C van dit rapport.)

Informatie-uitwisseling en datakwaliteit

De OFGV sluit aan op Inspectievew en DSO. De afspraken over en monitoring van datakwaliteit behoeven verbetering (Zie ook onderdeel B3 van dit rapport.)

Kennisinfrastructuur

De OFGV investeert structureel in kwaliteitsverbetering en heeft samen met andere omgevingsdiensten het initiatief genomen tot oprichting van de ODNL Academie. De OFGV investeert in kennisontwikkeling en kennisdeling en neemt actief deel aan kennisdeling via ODNL-kennisnet. (Zie ook onderdeel B5 van dit rapport.)

Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

Er is een regio-breed VTH-beleidskader dat door alle colleges is vastgesteld en de directeur heeft een



beslissingsmandaat ex art. 10.4 Awb. Dit mandaat is uniform voor alle gemeenten. (Zie ook onderdeel D van dit rapport.)

Monitoring kwaliteit milieutoezicht

De OFGV gebruikt het EFQM-model om gestructureerd te werken aan kwaliteitsverbetering en laat zich op basis van dit model toetsen. Ook het feit dat de OFGV zich heeft aangemeld voor pilot visitatie laat zien dat de dienst positief staat tegenover onafhankelijke toetsing om te leren en verbeteren.

C. Ketensamenwerking en Strafrecht

C1 Strafrechtelijke handhaving

De OFGV richt zich primair op naleefgedrag niet op sanctioneren. De capaciteit van 8 Boa's lijkt daarmee ruim voldoende te zijn. In de praktijk wordt echter veel van de capaciteit niet voor de daadwerkelijke uitvoering benut. Een aantal Boa's kunnen de taak niet uitvoeren door diverse omstandigheden en/of andere rollen in de organisatie. Het kwaliteitsniveau van de handhavingszaken en bestuurlijke strafbeschikkingen wordt bewaakt door een jurist. Het feit dat de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te delen aan de functie van de directeur hangt en dat deze zich op grond van de wet over het gebruik van die bevoegdheid moet verantwoorden tegenover het college van procureurs-generaal, maakt dat binnen de OFGV de directeur ook een directe, operationele rol op zich neemt in de kwaliteitsbewaking van de bestuurlijke strafbeschikkingen. De OFGV maakt actief gebruik van diverse landelijke informatiesystemen en/of is daar met eigen systemen op aangesloten zoals Inspectieview, het LAVS en het BRS.

C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC

De samenwerking in het strafrecht met OM en Politie verloopt goed en richt zich vooral op samenwerking op casus-niveau. Jaarlijks vinden er een aantal geplande handavingsacties met alle handavingspartners plaats. De samenwerking met ketenpartners in handhaving wordt geëvalueerd. Zo wordt de samenwerking met NVWA jaarlijks geëvalueerd (Visserij), evenals het handavingsplan Natura 2000 Oostvaardersplassen en Lepelaarsplassen. Er is jaarlijks een overleg/evaluatie met de politie (portefeuillehouder milieu), twee keer per jaar een evaluatie van de samenwerking met RWS en jaarlijks een evaluatie met Waterschap Zuiderzeeland.

C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handavingspartners

De OFGV geeft aan dat de samenwerking met deze partners goed verloopt. Op casus-niveau neemt de OFGV deel aan het z.g. selectieoverleg met OM, Politie, RWS, Waterschappen, de 4 Noord-Hollandse OD's en Provincie Noord-Holland. Er is ook overleg tussen de 4 Noord-Hollandse directeuren, Provincie Noord-Holland en een Officier van Justitie vanuit het Functioneel Parket. De OFGV voert het secretariaat van het Bestuurlijk en Ambtelijk Omgevingsoverleg Flevoland. In dit overleg stemmen alle partijen met VTH-taken ontwikkelingen, beleid en uitvoering op dit gebied met elkaar af.

C4 Ketentoezicht

Voor ketentoezicht is slechts weinig capaciteit beschikbaar gesteld in de jaarprogramma's, en wel

alleen voor vervoerscontroles. Ketentoezicht heeft geen bestuurlijke prioriteit. De OFGV acteert wel actief (lokaal en landelijk) in de asbest handavingsketen.

C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners

Voor het delen van informatie is een convenant gesloten met Openbaar Ministerie (OM) en Politie.

D. Onafhankelijkheid

D1 Mandatering

De OFGV ervaart een grote mate van zelfstandigheid. De mandaten zijn uniform en helder vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling (GR). De uitvoering wordt jaarlijks bepaald door het gezamenlijk opgestelde jaarprogramma en daarover wordt gerapporteerd op output. De dagelijkse operatie is aan de dienst zelf en er is tevredenheid bij de deelnemers over de uitvoering van de taken. Het jaarlijkse uitvoeringsniveau wordt bepaald door de beschikbare middelen, waarbij de omvang van de begroting wordt bepaald door een 3-jaarlijks gemiddelde van de uitvoering per deelnemer (de zogenaamde kostenverdeelsystematiek). Op basis van de verdeling worden de jaarprogramma's opgesteld. Dit zorgt voor een evenredig uitvoeringsniveau tussen de deelnemers en rust/voorspelbaarheid binnen de begroting.

Medewerkers van de OFGV worden niet vanzelfsprekend door de gemeenten en provincies als beleidsadviseur beschouwd. Er zijn enkele aansprekende voorbeelden maar daar zijn nog de nodige stappen te zetten. Van de OFGV wordt inmiddels wel verwacht dat zij meer inhoud gaat geven aan haar adviesrol. De kennis van de OFGV wordt gewaardeerd, maar de OFGV en opdrachtgevers moeten elkaar daarvoor beter weten te vinden. Nu is er ten aanzien van het vragen van advies aan de OFGV geen duidelijke gedragslijn. De OFGV wil wel inhoud geven aan de adviesrol, maar ook rolvast blijven. Gemeenten willen wel advies vragen, maar ook hun eigen afwegingen maken. Het lijkt erop dat er koudwatervrees is van beide zijden. De OFGV zou meer initiatief kunnen nemen om zijn kennis in te brengen en in samenwerking tot goede adviezen te komen.

D2 Afwijking van advies omgevingsdienst

Het aantal gevallen waarbij het bevoegd gezag een advies van de OFGV niet overneemt is op één hand te tellen. Wanneer deze situatie zich voordoet vindt er overleg plaats tussen de directeur en het bevoegd gezag. Wanneer het bevoegd gezag bij het standpunt blijft wordt de zaak door de OFGV in zijn geheel overgedragen aan het bevoegde gezag. In sporadische gevallen geeft de OFGV alleen advies en handelt het bevoegde gezag de vergunning dan wel handhaving zelf af.

D3 Aandachtsbedrijvenlijst

De OFGV werkt met een lijst van bestuurlijke aandacht dossiers. Dit zijn dossiers waarbij maatschappelijke onrust wordt verwacht of waar bezwaren tegen (kunnen) bestaan, dan wel dossiers die een risico van politieke discussie of negatieve publiciteit met zich meebrengen. Er is geen input van burgers op de lijst. Wanneer een dossier mogelijk bestuurlijke aandacht heeft, informeert de directeur de betrokken wethouder en/of gedeputeerde over het betreffende dossier. Bestuurders kunnen reageren op de besproken dossiers maar doen dit zelden.

D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid

Bij de bevoegde gezagen wordt op het niveau van de bestuurders meer nabijheid tot de OFGV ervaren dan op het niveau van de medewerkers. Dat vraagt bij de OFGV voortdurende inspanning op de inhoud en relatie. Bijzonder is het directe en inhoudelijke contact tussen directeur en bestuurders. De bestuursrapportage wordt direct, zonder ambtelijk advies, aan de bestuurders gezonden. Ook bestaat er geen ambtelijk opdrachtgeversoverleg; dit overleg vindt plaats tussen directeur en bestuur. Alleen over de inhoud van het jaarprogramma vindt ambtelijk overleg plaats. De afstand van de OFGV tot het ambtelijk apparaat heeft in de beginfase zijn vruchten afgeworpen maar lijkt nu contra- productief te worden. Ook bestuurlijk ontstaat de wens de verbinding op ambtelijk niveau te versterken.

E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's

De uitvoeringsprogramma's voor de deelnemers zijn opgesteld op basis van het regionale VTH-beleidskader en daarmee uniform; er zijn alleen op detailniveau lokale verschillen. De regionale risicoanalyse maakt onderdeel uit van het VTH-beleidskader en bepaalt zo deels de prioriteiten binnen de jaarprogramma's. De aantallen in het jaarprogramma worden gebaseerd op 3-jaarlijkse gemiddelden. De gehanteerde kentallen zijn gebaseerd op ervaring en worden bijgesteld indien in de praktijk blijkt dat ze gemiddeld genomen niet meer kloppen. Over de inhoud en omvang van de programma's vindt afstemming met de deelnemers plaats en dat leidt nauwelijks tot discussie. Uit de uitvoeringsprogramma's blijkt dat actuele thema's zoals stimulerend toezicht energiebesparing prioriteit krijgen en worden opgenomen.

F. Governance

In totaal zijn twee provincies en twaalf gemeenten deelnemer in de Gemeenschappelijke Regeling de OFGV. De regeling is in 2013 tot stand gekomen en in 2020 geactualiseerd. De OFGV is door de deelnemers opgericht om een robuuste uitvoeringsorganisatie te zijn die adequaat de omgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het hele gebied uitvoert. De samenwerking tussen Flevoland en Gooi en Vechtstreek is tot stand gekomen omdat de robuustheid van een separate omgevingsdienst voor beide regio's ter discussie stond. Hoewel er inmiddels geruime tijd wordt samengewerkt, blijven er zowel bestuurlijk als ambtelijk cultuurverschillen en zoeken gemeenten niet snel de samenwerking met een gemeente uit een andere provincie. De structuur is complexer dan bij andere omgevingsdiensten. Van bestuurlijke zijde is aangegeven is dat dit geen zorgpunt, maar wel een aandachtspunt is.

Advisering begint een steeds belangrijker rol te spelen in de dienstverlening aan de deelnemers. De voorbereiding op de Omgevingswet (omgevingsplannen en bruidsschat) is daar een sprekend voorbeeld van. Bestuurlijk is er voldoende vertrouwen om ook de stap naar beleidsadvies te maken. Het credo 'de OFGV is van het vak en de deelnemers van beleid' zal dan losgelaten moeten worden.