

Rapportage visitatie
Omgevingsdienst Brabant Noord
21 en 22 november 2022

Inhoud

Inleiding	3
Sterke punten en aanbevelingen	5
Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader	7
A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving	7
A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers	7
A2 Regionale risicoanalyse	7
A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)	7
A4 LHS	7
A5 BBT en LRSO	8
A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven	8
A7 BTP	8
B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte	9
B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte	9
B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie	9
B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering	10
B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming	10
B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel	11
B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving	11
B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH	12
C. Ketensamenwerking en Strafrecht	13
C1 Strafrechtelijke handhaving	13
C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC	13
C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingspartners	13
C4 Ketentoezicht	13
C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners	14
D. Onafhankelijkheid	15
D1 Mandatering	15
D2 Afwijking van advies omgevingsdienst	15
D3 Aandachtsbedrijvenlijst	16
D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid	16
E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's	17
F. Governance	18
Rapportage pilotvisitatie ODBN - 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 (ODNL) 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 te piloten. Na deze vier pilots zal de methodiek worden geëvalueerd. Voorafgaand aan het visitatiebezoek stellen de omgevingsdiensten een zelfevaluatie op aan de hand van het door ODNL ontwikkelde visitatiekader. Deze rapportage gaat over de visitatie bij Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). De ODBN is een gemeenschappelijke regeling van 11 overheden: 10 gemeenten in Noordoost-Brabant en de provincie Noord-Brabant (de deelnemers).

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

- Ruud Stassen, extern voorzitter (INK)
- Erik Schipper, visitor (adviseur kwaliteit OD Twente)
- Jan Willem Strebus, visitor (directeur OD Twente)
- Ronald Visser, visitor (directeur OZHZ)
- Gertjan Guis, secretaris (adviseur kwaliteit Gelderse Omgevingsdiensten)
- Natasja Zweekhorst, secretaris (adviseur kwaliteit ODH)

Op 2 november heeft de ODBN een zelfevaluatie aangeleverd aan de visitatiecommissie. De uitkomst van de beoordeling van de zelfevaluatie door de visitatiecommissie is dat deze een goede basis biedt om het visitatiebezoek verder voor te bereiden. Er is dan ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een No-Go af te geven.

Op 21 en 22 november 2022 heeft de visitatiecommissie van ODNL een tweedaags bezoek gebracht aan de ODBN. Tijdens deze twee dagen heeft de commissie openhartige gesprekken kunnen voeren met bestuur, directie en medewerkers van de ODBN. Er zijn interviews gehouden met personen in de volgende rollen (aantal):

- (Strategisch/operationeel) managers VTH, waarvan drie tevens accounthouder (4)
- Bestuurder (4)
- Boa, grijs en groen (4)
- Controller (1)
- Algemeen directeur en directeur Bedrijfsvoering (2)
- HR-manager (1)
- Informatiemanager (1)
- Jurist (3)
- Opgavemanagers en projectleiders I&O (3)
- Bestuurs- en directiesecretaris/bedrijfsjurist (1)
- Specialist (4)

- Toezichthouder (3)
- 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.

Verificatie

Het visitatierapport is door de dienst gecheckt op feitelijke onjuistheden voorafgaand aan oplevering van de definitieve versie.

Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden eerst de geobserveerde sterke punten van de ODBN en de aanbevelingen van de visitatiecommissie verwoord. Vervolgens worden aan de hand van het visitatiekader de bevindingen weergegeven. Hierbij wordt per sub-thema een samenvatting gegeven op basis van wat de dienst in zijn zelfevaluatie heeft verwoord en het beeld dat de visitatiecommissie zich heeft gevormd tijdens de interviews.

Sterke punten en aanbevelingen

De visitatiecommissie ziet de volgende sterke punten:

- De ODBN heeft een moeilijke start gekend bij zijn totstandkoming in 2013 en heeft ook in 2018 een moeilijke fase doorgemaakt toen de organisatie niet in control bleek; nu staat er een organisatie met kennis en kunde die de ambitie heeft zich te ontwikkelen van een uitvoeringsorganisatie tot een organisatie die naast dat zij uitvoert, ook adviseert, signaleert en agendeert; de ODBN stelt zich open en kwetsbaar op naar het bestuur.
- Het bestuur toont eigenaarschap en draagt actief bij aan de ontwikkeling van de ODBN; de organisatie heeft het vertrouwen en een volledig mandaat van de deelnemers gekregen; daar waar in het verleden veel aandacht was gericht op de kosten van de ODBN, richt men zich nu meer op de vraag hoe samen met deelnemers de uitdagingen voor de toekomst aan te gaan.
- De organisatie van de ODBN kenmerkt zich door collegialiteit, betrokkenheid en benaderbaarheid; dit beeld wordt breed in de organisatie gedragen. Medewerkers krijgen veel verantwoordelijkheid en kansen om door te ontwikkelen; medewerkers krijgen gelegenheid te participeren in landelijke netwerken als dat voor de ODBN relevant is; aandachtspunt is wel de verbinding tussen verschillende onderdelen van de ODBN (zie onder aanbevelingen).
- In de organisatie krijgen ideeën voor verbetering en vernieuwing de ruimte; voorbeelden daarvan zijn de handhavingsapp, de app waarmee de introductie van nieuwe medewerkers wordt ondersteund en het 4-ogenprincipe dat bij hercontroles wordt gehanteerd.

De visitatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- Verdiep de ODBN-missie en visie, specificer deze samen met belanghebbenden, zodat deze richtinggevend is in de dagelijkse praktijk. Verbind daar een aantal strategische prioriteiten aan, werk deze uit in programma's, geef aan welke doelen moeten worden bereikt, monitor voortgang, stuur op deze programma's en communiceer erover; blijf alert op de ontwikkeling van nieuwe kennis die vereist is om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen gaan; borg kennisontwikkeling door een heldere procesgang en vernieuw vanuit een visie.
- Verbeter en concretiseer de inbedding en prioritering van team I&O; communiceer waarom de geprioriteerde onderwerpen belangrijk zijn voor de ODBN en creëer ruimte voor betrokkenheid aan de basis van de organisatie bij de projecten die I&O oppakt; monitor op de resultaten van ontwikkelinitiatieven; maak hiervan een cyclisch proces van verbeteren en vernieuwen.
- Investeer in datakwaliteit en monitor deze; de ODBN ziet de waarde van informatiegestuurd werken en ook het bestuur is ervan overtuigd dat sturing op data onmisbaar is in de toekomst. Er zijn gelden ter beschikking gesteld om informatiegestuurd werken door te ontwikkelen. Gezien de investeringen die worden gedaan en de hoge verwachtingen die men van informatiegestuurd werken heeft is het des te belangrijker ervoor te zorgen dat de kwaliteit van data wordt verbeterd; dat begint aan de basis van de organisatie door heldere definities en uniforme werkwijzen en beoordelingscriteria te hanteren.
- Evalueer de effectiviteit van de huidige managementstructuur en toedeling van rollen, of op zijn minst de wijze waarop deze worden ingevuld.
- Besteed aandacht aan de verbinding tussen de verschillende onderdelen van de organisatie; let daarbij onder andere op de verbinding tussen het team dat voor de gemeenten en het

team dat voor de provincie opereert; daarnaast verdienen de inbedding van Boa's in dit opzicht aandacht.

- Bepaal voordat acties in gang worden gezet welke doelen de organisatie ermee wil bereiken (bijv. in relatie tot de kwaliteitscriteria), zorg voor een consistente uitvoeringspraktijk (geen grote verschillen tussen praktijk en theorie), maak doelen meetbaar/waardeerbaar, monitor deze en stuur daarop. Check of acties daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen die de organisatie wil bereiken, neem daar actie op als dat niet zo is en borg de resultaten (PDCA).

De commissie bemerkt dat het nu tijd is om de volgende stap te zetten in de volwassenheid van de ODBN. Zij gaat van uitvoeringsdienst over naar een omgevingsdienst, die een rol neemt in de strategische advisering. De dienst zal deze ambitie eenduidig moeten communiceren extern naar haar partners en intern binnen de organisatie om ook daadwerkelijk een beweging in gang te zetten.

Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader

A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving

A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers

Bij de laatste inventarisatie in 2021 bleek de ODBN om volledig aan de kwaliteitscriteria te voldoen nog ontwikkelpunten te hebben. Opvolging van deze ontwikkelpunten is niet gemonitord. Ook wordt niet structureel geregistreerd en gemonitord hoeveel fte de organisatie per functie, of per deskundigheidsgebied beschikbaar heeft. Om in de toekomst aantoonbaar te voldoen aan de actuele Kwaliteitscriteria heeft de ODBN het project *Borgen en Valideren van de Kwaliteitscriteria VTH* gestart met als doelstelling de kwaliteitscriteria structureel te verankeren in de bedrijfsvoering.

A2 Regionale risicoanalyse

De ODBN heeft een uniform regionaal VTH-beleidskader opgesteld (Regionaal Operationeel Kader (ROK)). In dit ROK is de uitvoering van een regionale risicoanalyse geborgd. De ODBN actualiseert op dit moment het bestaande ROK. In dit nieuwe ROK zal de risicoanalyse als een jaarlijks te ondernemen activiteit worden opgenomen. Ten behoeve van de vernieuwing van het ROK is een aanvullende risicoanalyse opgesteld. In de praktijk blijkt dat ontwikkelingen zich soms zo snel voltrekken dat de ODBN daarop in moet spelen, of dat nu in een risicoanalyse naar voren is gekomen of niet. De ODBN ziet in Informatie Gestuurd Werken een middel om adequaat op deze snelle ontwikkelingen te kunnen inspelen.

A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)

De ODBN werkte in 2022 met meerdere kaders (ROK VV, ROK TH en een apart provinciaal VTH-kader). Er wordt naar gestreefd om medio 2023 één integraal VTH-kader op te leveren. Het beleidskader wordt samen met de partners opgesteld en is de basis voor het jaarprogramma. Over de jaarprogramma's wordt driemaal per jaar verantwoording afgelegd. Er is sprake van een uniforme basis voor de uitvoering van taken binnen de regio, maar in de praktijk wordt bij de gemeenten niet met het ROK gewerkt, maar eerder risicogericht.

De ODBN voert de taken uit de Wet Natuurbescherming in de opdracht van de Provincie voor de gehele provincie uit. Daarnaast zijn binnen de ODBN de groene Boa's ondergebracht binnen Samen Sterk in Brabant (SSiB) die voor ruim 70 partners in Brabant toezicht houden in het buitengebied van heel Brabant.

A4 LHS

In het VTH-beleidskader is de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) opgenomen. De ODBN heeft proces- en werkafspraken voor het handelen binnen dit kader in het zaakstelsel verwerkt. De ODBN geeft zelf aan dat de LHS en de daarvan deel uitmakende interventiematrix binnen de organisatie verschillend wordt geïnterpreteerd en dat de aandacht voor de toepassing ervan is verwaterd. De ODBN heeft hier een werkgroep op gezet, die zich ook nadrukkelijk moet buigen over de optimalisatie van de afstemming en inzet van bestuurlijke en strafrechtelijke kaders. Tijdens de interviews werd aangegeven dat er behoefte is aan training op het samenspel

bestuursrecht/strafrecht voor de toezichthouders, zodat zij de LHS juist kunnen toepassen en weten hoe zijn via het zaakstelsel Boa's moeten inschakelen. Voorts introduceert de ODBN vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet een nieuw zaakstelsel dat betere registraties in de hele handhavingsketen mogelijk moet maken. Behalve facilitering met systemen dient hier ook aandacht besteed te worden aan het belang van een uniforme uitvoeringspraktijk en het gedrag dat nodig is om die te bereiken. Intentie is om bij de introductie van het nieuwe zaakstelsel ook de processen opnieuw onder de loep te nemen. Gezien het feit dat in diverse gesprekken is aangegeven dat processen matig geborgd zijn, is dat een goede zaak.

A5 BBT en LRSO

LRSO wordt door de ODBN nu niet gehanteerd, men werkt wel met eigen standaarden. Het voornemen is wel met de LRSO te gaan werken als deze is aangepast aan de nieuwe Omgevingswet.

BBT wordt wel toegepast maar niet gestructureerd. Er wordt niet geregistreerd welke inrichting welke BBT heeft, waardoor bij wijzigingen niet effectief kan worden gecontroleerd. De ODBN constateert dit zelf. Inmiddels is er een nieuw zaakstelsel (CLO) aangeschaft dat meer informatie gaat bevatten en wordt er gewerkt aan een nieuw Regionaal Operationeel Kader. Beiden moeten ertoe bijdragen dat dit in de toekomst wordt verbeterd.

A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven

De ODBN pakt projectgewijs actualisatie van vergunningen op, zoals in het Deelproject BREF Afval dat in opdracht van de provincie is uitgevoerd en waarin sprake was van actualisaties ten gevolge van nieuwe BBT conclusies.. Er is geen structurele capaciteit voor de actualisaties beschikbaar, hetgeen inhoudt dat wanneer er pieken in aanvragen zijn, daaraan de prioriteit wordt gegeven.

A7 BTP

Alle opdrachtgevers hebben het BTP ondergebracht bij de ODBN.

B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte

B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte

De ODBN staat, zoals alle OD's, voor een aantal inhoudelijke uitdagingen waaronder het blijven voldoen aan de Kwaliteitscriteria, nieuwe wet- en regelgeving, outcome-sturing en beleidsmatige ontwikkelingen. De dienst werkt aan diverse opgaven waaronder coördinatie en uitvoering van het interbestuurlijk programma, doorontwikkeling en implementatie van informatie-gestuurd werken, het opstellen van het regionale uitvoeringskader en advisering op het gebied van transitie op het vlak van o.a. veehouderij en energie. Deze opgaven zijn belegd bij het team Innovatie & Ontwikkeling. Dit team is 3,5 jaar geleden opgericht. Daarnaast is recent besloten om een aparte afdeling Business Intelligence op te richten ten behoeve van data-analyse.

De dienst onderkent dat doorontwikkeling nodig is op het vlak van projectmatig werken, kennisdeling en het verstevigen van de netwerk- en informatiepositie. Dit wordt mede vormgegeven in het Ontwikkelplan dat jaarlijks wordt opgesteld. In het plan voor 2023 is dit verder geconcretiseerd.

Team I&O is onvoldoende in verbinding met de rest van de organisatie. De medewerkers van team I&O zijn in gesprek met de coördinatoren en hebben het beeld dat de vakafdelingen goed zijn aangehaakt. Echter, binnen de VTH-teams worden de activiteiten en werkwijze van team I&O als onvoldoende transparant ervaren. Het is vaak onduidelijk wat I&O van hen nodig heeft en welke prioriteit daaraan moet worden toegekend. In een van de interviews werd team I&O een black box genoemd. De agenda van team I&O wordt door het MT bepaald; de medewerkers dragen geen verbeteringsuggesties aan. De organisatie kent geen duidelijk en geborgd proces van verbeteren en vernieuwen.

De inspanningen ten behoeve van de ontwikkelopgaven zijn onvoldoende planmatig. Het vinden van geschikte projectleiders wordt als lastig ervaren. Binnen team I&O is niet geheel duidelijk hoe de budgetten in elkaar zitten. Het ontbreekt zowel binnen team I&O als op managementniveau aan monitoring en sturing op voortgang, budget en resultaten van het team I&O.

Er is geen samenhangend ontwikkelprogramma vanuit een strategische visie. Het ontbreekt de ODBN aan een strategische visie gebaseerd op een gezamenlijke externe oriëntatie van de ODBN en de opdrachtgevers. De ODBN neemt deel aan het Regionaal strategisch platform en ziet het als wenselijk om de verbinding te leggen tussen dit platform en het I&O programma. Echter, het Regionaal strategisch platform is daarvoor volgens de ODBN op dit moment niet strategisch genoeg. Het ontbreekt aan strategische prioriteiten gebaseerd op een richtinggevende visie die draagvlak heeft bij de belanghebbenden. Hier zouden alle betrokkenen werk van moeten maken (zie ook onderdeel F).

B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie

De ODBN heeft een moeilijke start gekend bij zijn totstandkoming in 2013. Na een dieptepunt in 2017 (positief resultaat voorspeld, negatief resultaat gepresenteerd, is qua financiële positie en relatie met de opdrachtgevers een stijgende lijn ingezet. De directie geeft aan dat er flinke stappen zijn gezet en dat de dienst er op dit moment goed voor staat. De ODBN heeft de laatste jaren een positief rekeningresultaat. Verzameling van stuurinformatie zou beter moeten worden gestructureerd. Er zou een koppeling moeten zijn met kritieke data uit het primaire proces, zoals

aantal afgeronde zaken, benutting beschikbare uren en kosten die nog in de pijplijn zitten. Daarnaast zou er meer proactief bekeken moeten worden welke financiële middelen en sturing nodig zijn om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen.

De ODBN heeft voor collectieve taken vanaf 2023 structureel een ruim innovatiebudget beschikbaar vanuit een vaste bijdrage van alle deelnemers. Deze middelen worden ingezet om externe ontwikkelingen ten aanzien van het inhoudelijke werk te signaleren en te vertalen naar de praktijk. Zo zijn naar aanleiding van de rapportage van de Commissie Van Aartsen activiteiten gestart op de onderdelen die bij de 6 pijlers van het Interbestuurlijk programma (IBP) horen. Het innovatiebudget is de afgelopen jaren deels ingezet voor de projectleider van de implementatie van de omgevingswet en is ook de komende jaren met name voor bekostiging van projectleiders.

De transitie naar de nieuwe Omgevingswet levert veel spanning op voor de ODBN en haar opdrachtgevers. Enerzijds om middelen ter beschikking te stellen voor die extra taken en anderzijds het vinden van geschikte capaciteit en menskracht om de taken uit te voeren. Indien er sprake is van weerstand of een spanningsveld dan wordt te allen tijden de teamleider op de hoogte gesteld indien nodig wordt de bestuurder verwittigd.

De dienst legt naar de opdrachtgevers verantwoording af over de financiering van het innovatiebudget. Binnen I&O ontbreekt het aan eigenaarschap voor monitoring en sturing op budget en te behalen doelen. Er is geen sprake van een gesloten PDCA-cyclus.

B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering

De ODBN heeft de aansluiting op landelijke informatiesystemen en bronnen zoals Inspectieview en DSO op orde. Naast de reguliere IT-taken is er 6 fte voor Business Intelligence en 1,8 fte strategisch analisten binnen het team I&O.. Er zijn voor 2023 voldoende middelen aanwezig om de ontwikkelactiviteiten op het vlak van informatiemanagement en digitalisering te bekostigen.

De ODBN stelt informatie centraal en onderkent het belang van borging van datakwaliteit. "Data staat centraal bij het verbeteren van onze dienstverlening." De dienst heeft recent een team Business Intelligence opgericht om werk te maken van data-analyse op basis van externe en interne data. Echter, uit diverse interviews komt naar voren dat de kwaliteit van de data met betrekking tot het primaire proces op dit moment mager is. Wat geregistreerd wordt en hoe, verschilt per medewerker. Dit werkt door in de kwaliteit van het uitvoeringsprogramma. Er wordt actief ingezet op het stoppen van schaduwadministraties. Om datakwaliteit te kunnen borgen dienen aan de ene kant afspraken te worden vastgelegd in procesbeschrijvingen en werkinstructies. Aan de andere kant dienen de gebruikers van de systemen het eigenaarschap aan de dag te leggen om de instructies op te volgen, te evalueren en waar nodig verbetervoorstellen aan te dragen (PDCA). Deze slag moet nog gemaakt worden. Het nieuwe zaakstelsel, dat minder vrijblijvend is ingericht dan het oude, en de trainingen om met dit stelsel te gaan werken, moeten hieraan een bijdrage leveren.

B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming

De ODBN participeert ad-hoc op basis van concrete situaties aan landelijke afstemming. Zo heeft de dienst een sleutelrol gespeeld in de landelijke samenwerking op dossierniveau in de aanpak van asfaltcentrales, en draagt de dienst op landelijk niveau met haar expertise actief bij aan het

stikstof dossier. De medewerkers ervaren dat zij voldoende ruimte krijgen om deel te nemen aan landelijke netwerken, ook al is de werkdruk hoog. De dienst heeft behoefte aan betere structurering en borging van de deelname aan landelijke afstemming. Op dit moment probeert de dienst per project de inzet gefinancierd te krijgen via een bijdrage van de deelnemers. De ODBN staat op het standpunt dat voor bijdrage aan landelijke ontwikkelingen landelijke budgetten beschikbaar dienen te zijn. Het IBP en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen worden gezien als een goede impuls.

B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel

De financiële ruimte (nu 2% van de loonsom en vanaf 2023 3%) is voldoende om de opleidingsambities van de organisatie en de individuele medewerkers waar te kunnen maken. De voornaamste uitdaging is de beschikbaarheid van voldoende opleidingsuren om alle opleidingsbehoeften (onder andere voor de kwaliteitscriteria) te kunnen realiseren.

Alle medewerkers hebben een training gedaan voor de Omgevingswet, toegesneden op de functie. Inmiddels is het budget op, zodat vanwege de uitgestelde inwerkingtreding Omgevingswet voor financiering van verdere trainingsbehoefte een oplossing zal moeten worden gevonden.

Per 1 november 2022 is in het kader van de strategische HR-pijler permanente educatie een online opleidingsplatform gestart met een groot aanbod aan trainingen voor de medewerkers. Uit de interviews komt naar voren dat de ODBN wordt ervaren als een organisatie waarin je verantwoordelijkheid krijgt en kansen om jezelf te ontwikkelen.

In het kader van de krappe arbeidsmarkt worden zij-instromers aangenomen. Daarbij wordt goed gekeken naar competenties. De nieuwe medewerkers doorlopen groepsgewijs een intern opleidingstraject. Er wordt momenteel een plan opgesteld gericht op het valideren en borgen van opleiding.

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

De ODBN volgt de ontwikkelingen en heeft deze taak belegd bij team I&O. Daarnaast wordt van de specialisten in het primaire proces verwacht dat zij inspelen op de ontwikkelingen. Bij de implementatie van de Omgevingswet is externe deskundigheid ingezet. In de werkprogramma's voor 2023 is ingespeeld op de decentralisatie van bodemtaken.

B7 Outcome-gerichte sturing

Het outcome-denken staat nog in de kinderschoenen. Het wordt als lastig ervaren om de juiste parameters te benoemen en metingen uit te voeren. Het ontbreekt aan een strategische visie op outcome-gerichte sturing, gebaseerd op een gezamenlijke externe oriëntatie van de ODBN zijn opdrachtgevers.

De ODBN ontwikkelt ten behoeve van sturing op outcome informatiegestuurd toezicht om invulling te kunnen geven aan nieuwe toezichtsvormen. Dit proces is in de experimentele fase. Wel wordt binnen het thema energie outcome-sturing toegepast. Daarbij wordt de bijdrage van energietoezicht gemonitord door in elke controle in te schatten tot welke besparing de gedwongen maatregelen leiden.

B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH

Hieronder volgt op basis van de zelfevaluatie en het visitatiebezoek een beknopt beeld van hoe de ODBN 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 ODBN is een relatief kleine dienst waar het de basistaken betreft. Mede door de omvang van opgedragen plustaken en overige verzoektaken is de ODBN een van de grotere diensten. Al met al heeft de ODBN een omvang van 300 fte. De ODBN heeft substantiële middelen om toekomstige ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. In 2021 is voor het laatst intern getoetst op het voldoen aan de kwaliteitscriteria, met als uitkomst dat om volledig aan de kwaliteitscriteria te voldoen er nog ontwikkelpunten zijn.. Onlangs is een project *Borgen en valideren van de kwaliteitscriteria* gestart om in de toekomst aantoonbaar te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

De ODBN werkt aan een meer dwingende en homogene toepassing van de LHS(O) en het verhogen van de beschikbare Boa-capaciteit. Ook zet de dienst in op het ontwikkelen van informatiegestuurd werken om dáár handhavend op te treden waar het grootste effect kan worden bereikt. (Zie ook onderdeel C).

Informatie-uitwisseling en datakwaliteit

De ODBN zet op het vlak van informatie-uitwisseling en datakwaliteit in op diverse ontwikkelopgaven, zoals informatiegestuurd werken met betrekking tot veehouderijen. (Zie ook onderdeel B3 van dit rapport).

Kennisinfrastructuur

De ODBN zet in op een ontwikkelproject om medewerkers op te leiden voor het (beter) werken met de LHS (O) en het nieuwe Regionale Operatoneel Kader voor VTH (ROK-VTH). (Zie ook onderdeel A1 en B5 van dit rapport).

Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

Wat betreft de aanbeveling van Commissie van Aartsen om de positie van de directeur te versterken kan gezegd worden dat de ODBN de afgelopen jaren zelf al hard heeft gewerkt aan het uniformeren van de (gemeentelijke) mandaatbesluiten. Ten aanzien van de aanbeveling van de commissie om de onafhankelijkheid te versterken werkt de dienst in samenwerking met de deelnemers aan een nieuw uitvoeringsbeleid en vervult daarin een trekkersrol. (Zie ook met name onderdeel D3 en D4 van dit rapport). Ten aanzien van de werkzaamheden is in de visitatie naar voren gekomen dat er in de organisatie druk op de onafhankelijkheid wordt ervaren.

Monitoring kwaliteit milieutoezicht

De ODBN geeft proactief invulling aan de aanbevelingen van het Van Aartsen rapport ten behoeve van monitoring van de kwaliteit van het milieutoezicht door deel te nemen aan de pilotfase van het visitatieproject dat ODNL in het kader van Pijler 6 van het IBP uitvoert. De ODBN is mede-aanjager geweest van het initiatief om te komen tot een visitatiemodel.

C. Ketensamenwerking en Strafrecht

C1 Strafrechtelijke handhaving

De ODBN richt zich op het naleefgedrag en op het sanctioneren. Wat betreft het sanctioneren is dit altijd in overleg met het OM. De capaciteit van de ODBN Boa's (15 groen en 2 milieu) lijkt voldoende. Maar in de praktijk is dat veelal niet het geval. Aangezien de groene Boa's Brabant breed worden ingezet is het aantal groene Boa's krap. De milieu Boa's kunnen hun taak niet altijd uitvoeren door diverse omstandigheden en/of andere rollen in de organisatie. De ODBN heeft met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de handhavingzaken en bestuurlijke strafbeschikkingen gesignaleerd dat er nog een kwaliteitsslag moet worden gemaakt.

Alle teams van de ODBN zijn verankerd in de organisatie échter de groene Boa's hebben een bijzondere positie binnen de ODBN. Doordat zij in Brabant breed inzetbaar en bevoegd zijn kunnen zij actief toezicht en handhaving van het buitengebied efficiënter en effectiever uitvoeren. Hiermee wordt de pakkans in het buitengebied versterkt. De Boa's werken conform het SSiB (Samen Sterk in Brabant), zij hebben provincie-brede bevoegdheden en werken nauw samen met het OM.

De grijze Boa's missen de aansluiting bij de ODBN en zijn van oordeel dat de samenwerking intern tussen toezicht en handhaving verbetering behoeft. De afstemming tussen bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke handhaving wordt wisselend ingevuld. Er zijn systemen beschikbaar om handhaving te ondersteunen, maar die worden niet altijd goed gevuld.

C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC

De samenwerking in het strafrecht met OM en Politie verloopt goed, maar capaciteit is zowel bij de politie als bij het Functioneel Parket een probleem. Terugkoppeling vanuit het Functioneel Parket en vanuit het RIEC wat er met aangebrachte zaken of signalen gebeurt, is ondermaats. Het zou goed zijn om daarover met deze partners in gesprek te gaan.

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

De samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingpartners verloopt goed.. De contacten richten zich wel vaak op een concrete zaak en hebben geen strategisch karakter. Hieraan moet worden gewerkt.

C4 Ketentoezicht

Voor ketentoezicht is capaciteit beschikbaar gesteld in de jaarprogramma's: ten aanzien van asbest acteert de ODBN actief in de asbest handhavingketen.

C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners

De ODBN maakt actief gebruik van diverse landelijke informatiesystemen en/of is daar met eigen systemen op aangesloten. Echter de samenwerking met de politie verloopt moeizaam onder andere ten aanzien van de informatie uitwisseling, hetgeen het uitvoeren van het werk van de Boa's bemoeilijkt.

D. Onafhankelijkheid

D1 Mandatering

De ODBN beschikt over een grote mate van zelfstandigheid. De mandaten zijn ruim, uniform en helder opgesteld en bekrachtigd. In het verleden was er per gemeente een mandaat. Inmiddels heeft de ODBN één mandaatregeling voor alle gemeenten tot stand weten te brengen. Alle taken voor de gemeenten zijn volledig uniform gemandateerd en het mandaatbesluit voor de provincie is qua structuur en opbouw vergelijkbaar. De uitvoering van de opdracht wordt jaarlijks bepaald door het opgestelde jaarprogramma en er wordt drie keer per jaar gerapporteerd op de output. Over de inzet van de productieve uren gaat de dienst zelf. De opdrachtgevers zijn tevreden over de uitvoering van de taken.

De Provincie geeft haar opdrachtgeverschap voor de taken die zij bij de ODBN heeft belegd op een andere manier vorm dan de gemeenten. Er worden onder andere vooraf prestatieafspraken gemaakt, waar strak op wordt gemonitord. De ODBN heeft een apart team geformeerd dat de relatie met en de werkzaamheden voor de provincie tot taak heeft en een team dat zich richt op de relatie met en de werkzaamheden voor de gemeenten. Daar zijn twee redenen voor. Ten eerste zou het mengen van deze taken ertoe leiden dat medewerkers in een spagaat komen te staan. Ten tweede hanteert de provincie een andere werkwijze dan de gemeenten. Activiteiten voor de provincie worden strak begroot, van doelen voorzien en gedetailleerd gemonitord. Er vindt tussen de beide teams overigens wel kennisuitwisseling plaats en uitwisseling van medewerkers. Er is nu ook meer dan in het verleden sprake van een goede afstemming tussen teammanagers. Desalniettemin blijft de onderlinge verbinding een aandachtspunt.

D2 Afwijking van advies omgevingsdienst

Het aantal gevallen waarbij het bevoegd gezag een advies van de ODBN niet overneemt is op één hand te tellen. Wel heeft de dienst regelmatig te maken met situaties waarin het bevoegd gezag voornemens is af te wijken van het advies. In die situaties, die meestal bestuurlijk gevoelig zijn, vindt interne escalatie plaats en wordt indien nodig contact opgenomen met de bestuurder van het bevoegd gezag. De ODBN besluit in bepaalde gevallen in overleg met de opdrachtgever om geen gebruik te maken van zijn mandaat, maar alleen advies uit te brengen. De ODBN zal niet afwijken van zijn advies en maakt dit in zo'n situatie kenbaar middels een schrijven aan het college. Dit laatste heeft tot op heden enkele keren plaatsgevonden. Het verdient aanbeveling om voor alle casussen waarbij sprake is van interne escalatie de afhandeling (centraal) vast te leggen.

D3 Aandachtsbedrijvenlijst

De ODBN maakt gebruik van een aandachtsbedrijvenlijst. Het gaat hierbij om bedrijven die zijn geselecteerd aan de hand van vastgelegde criteria en de meest recente informatie van toezichthouders. Deze bedrijven worden met een hogere frequentie gecontroleerd. Voor 2023 wordt aanvullend op deze werkwijze een kwantitatieve informatieanalyse uitgevoerd waaruit mogelijk nog aanvullende bedrijven geïdentificeerd worden. De lijst wordt op ambtelijk niveau besproken met gemeenten. Een bestuurder kan bedrijven aandragen om aan de lijst toe te voegen op grond van bestuurlijke gevoeligheid. De lijst wordt niet gedeeld met burgers of andere belanghebbenden. Ook kunnen burgers geen verzoek indienen om een bedrijf op de lijst te plaatsen.

D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid

De relatie tussen de directie en het bestuur is goed. Er is transparantie en vertrouwen. Er is sprake van een ruim mandaat. Wel is het wenselijk via het AB/DB, de verbinding met de raden te intensiveren en de onafhankelijkheidsrelatie tot de opdrachtgever verder te professionaliseren. Er is een Regionaal Strategisch Platform waarin relevante strategische zaken worden besproken met de deelnemers. De accountmanagers bespreken in een periodiek overleg met elke deelnemer de voortgang van het werkprogramma en casussen die geëscaleerd zijn. De ODBN heeft aandacht voor het tijdig escaleren van onenigheden tussen de ODBN en de deelnemer rond de afhandeling van een casus. Bij de taakuitvoering op het vlak van stikstof komt het voor dat er verschil van inzicht is met de provincie, waardoor de ODBN-medewerkers druk ervaren om af te wijken van het ODBN advies. De onafhankelijkheid ten opzichte van de provincie komt hiermee onder druk te staan..

De beperkte kennis op inhoud bij de gemeente maakt de afstand tot de gemeenten groter. Er is onafhankelijkheid die enerzijds is gebaseerd op vertrouwen; de gemeenten durven meer afstand te nemen. Anderzijds kunnen de gemeenten ook niet anders, want de kennis van zaken is bij de gemeenten nog maar beperkt aanwezig. Dit maakt de communicatie wel lastiger. Het bestuur ervaart de nabijheid van de ODBN medewerkers. Na de moeizame start is geïnvesteerd op de relatie. Zo heeft het benoemen van accounthouders die tevens aansluiten bij het ambtelijk opdrachtgeversoverleg een positief effect gehad. De accounthouders voor de Provincie Noord Brabant sluiten tevens aan bij het ambtelijk opdrachtgeversoverleg tussen directeur, afdelingshoofd(-en) en bestuur. Hiermee is ook bestuurlijk een verbinding ontstaan met de ODBN, wat de relatie heeft versterkt.

De ODBN is er voor de uitvoering van VTH taken, waarbij de dienst de groene taken uitvoert voor heel Noord-Brabant. Advisering begint een steeds belangrijker rol te spelen in de dienstverlening voor de deelnemers.

E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's

De ODBN heeft een gemeentelijk uitvoeringsprogramma, gebaseerd op het Regionaal Operationeel Kader VV en TH (ROK-VV en ROK-TH). waarin de regionale risico's en prioriteiten zijn vertaald naar een nalevingsstrategie. Provincie Noord-Brabant is betrokken bij het ROK-VV en ROK-TH maar heeft dit niet vastgesteld, omdat ze met 3 verschillende OD's te maken heeft met verschillende 'ROK's'. In de uitvoeringsprogramma's zijn niet-inrichtingsgebonden VTH-werkzaamheden opgenomen op het vlak van bijvoorbeeld ZZS en energiebesparing. Deze zijn opgenomen op basis van milieurisico's en trends die na analyse in de regionale kaders zijn opgenomen.

Het uitvoeringsplan voor 2022 is gebaseerd op een gedateerde regionale risicoanalyse, uitgevoerd in 2016. Ten behoeve van het werkprogramma van 2023 is een aanvullende risicoanalyse uitgevoerd waarbij naast kwalitatieve methodieken kwantitatieve data is verwerkt. De actualisatie van het Regionaal Operationeel Kader is nog niet afgerond. De ODBN wil komen tot een minimaal jaarlijks uit te voeren regionale risicoanalyse, om voldoende flexibiliteit en ruimte te kunnen genereren om goed te kunnen acteren op bestaande en nieuwe niet-inrichtingsgebonden risico's en trends. In het nieuwe ROK-VTH waaraan gewerkt wordt, wil de ODBN de regionale risicoanalyse in de beleidscyclus verankeren, om vervolgens procesafspraken te kunnen vastleggen.

De programmering en taaktoewijzing is duidelijk. Wat betreft het Regionaal Operationeel Kader (ROK) komt uit de interviews naar voren dat niet alle teams ermee bekend zijn en dat het ROK in de praktijk niet wordt uitgevoerd zoals beschreven. Dit vraagt om borging, waarbij het raadzaam is handen en voeten te geven aan PDCA door monitoring en evaluatie in te bouwen.

Het komt voor dat door niet-programmeerbare taken capaciteitsgebrek optreedt. Wanneer dit gebeurt, bijvoorbeeld door pieken in het aantal klachten/meldingen, vindt prioritering plaats op basis van risico.. In de praktijk leidt dit wel tot dilemma's. De ervaring is wel dat de gemeenten op verzoek aanvullend budget beschikbaar stellen.

F. Governance

Sinds de start van de ODBN zijn er enorme stappen gezet om te komen waar de dienst nu staat. Vanuit bestuurlijk oogpunt was het aanvankelijk een gedwongen huwelijk (mens volgt werk). In 2018 is een doorstart gemaakt. Op dit moment beschikt de dienst over een aanzienlijke hoeveelheid kennis en kunde.

Er is een Regionaal Strategisch Platform waarin relevante strategische zaken worden besproken met de deelnemers. De directie van de ODBN ervaart op dit moment het strategisch gehalte hiervan als onvoldoende en heeft er behoefte aan om op strategisch niveau te klankborden en strategische zaken samen goed op te pakken. Er is inmiddels een onafhankelijk voorzitter van het RSP aangesteld onder wiens leiding enkele maatregelen genomen om te bevorderen dat in het RSP vaker strategische thema's worden besproken, bijvoorbeeld door het RSP-lid van een deelnemer te koppelen aan de bestuurlijke portefeuillehouder.

De accountmanagers bespreken in een periodiek overleg met elke deelnemer de voortgang van het werkprogramma en casussen die dreigen te escaleren, geëscaleerd zijn of bestuurlijk gevoelig zijn (rol opdrachtgever-opdrachtnemer).

De ODBN kent intern een strategisch management overleg en een operationeel management overleg. De rolverdeling tussen deze overleggen is niet duidelijk; dit vraagt om evaluatie van de managementstructuur, of op zijn minst van de invulling daarvan. Hierbij is een aandachtspunt dat de interne governance in de huidige situatie niet bijdraagt aan de externe oriëntatie en prioriteitstelling. Er zijn veel initiatieven en alles lijkt even belangrijk. Er wordt nog te weinig planmatig gewerkt en invulling gegeven aan PDCA. Monitoring op de voortgang van het uitvoeringsprogramma en van de innovatieprojecten heeft in de management overleggen nog vrijwel geen plaats gekregen. Het innovatieprogramma is nog niet gekoppeld aan het collegeprogramma. Wel heeft de ODBN met zijn deelnemers afspraken gemaakt over toetsing op een aantal KPI's. Hiermee is bereikt dat het accent van de bestuurlijke discussie over het functioneren van de dienst is verschoven naar de inhoud.

Er wordt een nieuw VTH-beleidskader ontwikkeld. De opgavemanager van team I&O is penvoerder en draagt zorg voor interne afstemming en afstemming met de gemeenten en provincie in hun rol van opdrachtgever voor het beleidskader.

In de dialoog tussen bestuur en de ODBN stonden in het verleden de kosten voor de deelnemers centraal. Doordat de organisatie inmiddels zijn basis op orde heeft kan de aandacht nu uitgaan naar de ontwikkelingen waar de ODBN op in moet spelen en naar de expertise die daarvoor bij de ODBN nodig is. De inhoudelijke expertise bij gemeenten neemt af en de vraag naar advisering neemt toe. De ODBN is op dit moment nog sterk gericht op uitvoering, niet op beleidsadvisering. De directie van de ODBN heeft de ambitie om de strategische adviesrol van de dienst verder te ontwikkelen. Veel medewerkers en managers lijken zich niet bewust van deze ontwikkeling. Dit vraagt om versterking van de communicatielijnen en om het verder met elkaar doordenken van de consequenties van deze ontwikkeling.

Het ODBN bestuur is afgestapt van de traditionele invulling van het DB/AB model in die zin dat ieder AB-lid een onderdeel van de ODBN in de portefeuille heeft. Hiermee wordt gezorgd voor een breed draagvlak voor de diverse aandachtsgebieden en, de aangedragen bespreekpunten gedragen worden in het AB. Citaat: *'Wij hebben samen zorg voor de toekomst'*.