

Twynstra Gudde

Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland



Rapport

15 oktober 2014

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
drs. M. (Marieke) Blekemolen
mr.ing. M.E. (Marlies) Krul-Seen
E.A.E. (Edmée) Stoffele-Dickmann
J. (Jelle) Voets MSc.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland	1
1.2 Vraagstelling en afbakening	1
1.3 Verantwoording uitvoering evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland	2
2. Omgevingsdiensten Zuid-Holland	4
2.1 Landelijk stelsel van Omgevingsdiensten en provinciaal kader	4
2.2 Vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland	5
2.3 Provincie als deelnemer en opdrachtgever/bevoegd gezag	6
3. Kaderstelling en opdrachtverlening	9
3.1 Inhoudelijke kaderstelling	9
3.2 Opdrachtverlening en financiële kaderstelling	12
3.3 Samenwerking provincie – Omgevingsdiensten	14
4. Uitvoering provinciale taken	16
4.1 Praktijk van vergunningverlening	16
4.2 Praktijk van toezicht en handhaving	18
4.3 Informatievoorziening en samenwerking provincie – Omgevingsdiensten rondom uitvoering provinciale taken	21
4.4 Schaalgrootte en samenwerking Omgevingsdiensten	23
5. Kosten taakuitvoering	28
5.1 Kosten taakuitvoering voor oprichting Omgevingsdiensten	28
5.2 Kosten taakuitvoering door Omgevingsdiensten	28
5.3 Terugverdiendtijd en relevante ontwikkelingen	30
6. Conclusies en aanbevelingen	33
6.1 Conclusie oprichting Omgevingsdiensten	33
6.3 Aanbevelingen verdere ontwikkeling Omgevingsdiensten	39

Literatuurlijst

Lijst betrokken personen

Twynstra Gudde

Bijlagen

1. Referentiekader
2. Geconcentreerde taken

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland. Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor de evaluatie, de vraagstelling en afbakening, en de verantwoording van de aanpak.

1.1 Aanleiding evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland

Een beter leefmilieu met minder hinder. Dat is waar de provincie Zuid-Holland zich samen met haar partners voor inzet. De provincie wil milieuknelpunten wegnemen en helpen voorkomen én de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren, zonder de economische belangen uit het oog te verliezen. Daarbij ligt het accent op de uitvoering van wettelijke taken.

Een groot deel van die uitvoering gebeurt door vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland. In opdracht van de provincie voeren de Omgevingsdiensten de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving uit, evenals een aantal extra (advies)taken (Provincie Zuid-Holland, 2013a, f).

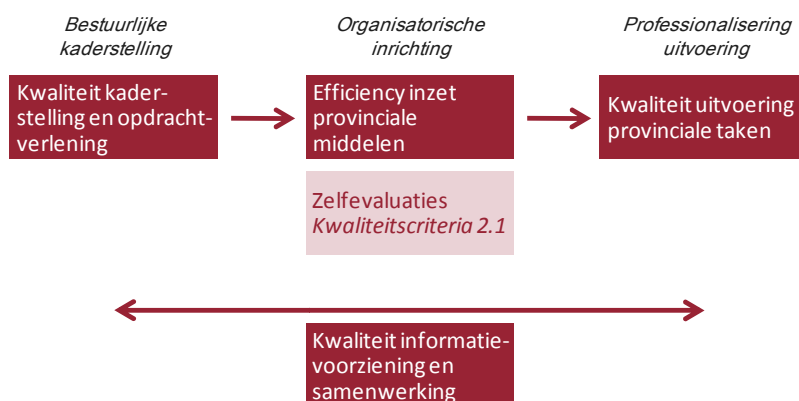
De vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland zijn tussen 1 januari 2011 en 1 maart 2013 van start gegaan. In de afgelopen jaren is gewerkt aan de bestuurlijke kaderstelling, de organisatorische inrichting en de verdere professionalisering van de uitvoering van de provinciale taken. Een goed moment om de ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten te evalueren. Deze evaluatie is ook afgesproken in de provinciale *Beleidsvisie duurzaamheid en milieu* en toegezegd aan Provinciale Staten (Provincie Zuid-Holland, 2013a, b, m).

1.2 Vraagstelling en afbakening

De evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland heeft het karakter van een zogenoemde halfweg evaluatie die recht doet aan de ontwikkeling van elk van de vijf Omgevingsdiensten. De onderzoeksvraag is: *'Hoe ver staan de vijf Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten met het realiseren van de doelstellingen uit het provinciaal kader, in het bijzonder op het gebied van kwaliteit en efficiency?'*

De evaluatie gaat over de kwaliteit van de kaderstelling en opdrachtverlening, de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken, de efficiency van de inzet van provinciale middelen¹⁾ en de kwaliteit van de informatievoorziening en samenwerking. Ook is gebruik gemaakt van de zelfevaluaties die elk van de Omgevingsdiensten hebben uitgevoerd in het kader van de implementatie van de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1* (zie figuur 1).

¹⁾ Wat betreft de inzet van provinciale middelen is de vraag of de provincie, nadat de overgangsperiode is verstreken, goedkoper uit is ten opzichte van de uitgangssituatie in 2009/2010.



Figuur 1. Onderwerpen evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland

De evaluatie is afgebakend tot (de uitvoering van) de provinciale taken. De evaluatie gaat dus niet over de uitvoering van taken die de Omgevingsdiensten in opdracht van gemeenten uitvoeren²⁾. Ook gaat de evaluatie niet over het landelijk stelsel van Omgevingsdiensten als zodanig³⁾.

De evaluatie heeft niet het karakter van een doorlichting van de Omgevingsdiensten. Er is geen (apart) onderzoek gedaan naar het handelen van de Omgevingsdiensten in individuele dossiers, de cultuur van de Omgevingsdiensten of de tevredenheid van bedrijven en burgers.

De evaluatie zelf is uitgevoerd in de periode maart tot en met juni 2014. In de periode daarna is het rapport opgesteld.

1.3 Verantwoording uitvoering evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland

De evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland is uitgevoerd in vier fasen (zie figuur 2):



Figuur 2. Gefaseerde aanpak evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland

²⁾ De evaluatie gaat ook niet over de invulling van het interbestuurlijk toezicht op de besluiten van gemeentebesturen die door de Omgevingsdienst zijn voorbereid of in mandaat genomen.

³⁾ De evaluatie gaat ook niet over de verbijzondering in het stelsel van Omgevingsdiensten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicovolle bedrijven (Brzo- en IPPC-bedrijven). Sinds 1 januari 2013 coördineert DCMR Milieudienst Rijnmond, als een van de zes zogenoemde Brzo-RUD's in Nederland, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicovolle bedrijven in Zeeland en Zuid-Holland.

Na een start, waarin de aanpak van de evaluatie is besproken met de begeleidingsgroep⁴⁾ en afspraken zijn gemaakt over de uitvoering, is in de eerste fase het referentiekader op het gebied van kwaliteit opgesteld. Als referentiekader op het gebied van efficiency is gebruik gemaakt van het conceptueel kader uit de *Quick scan Omgevingsdiensten* van de Randstedelijke Rekenkamer (2013) (zie bijlage 1).

In de tweede fase zijn feiten en ervaringen verzameld via:

- *bureauonderzoek*; op verzoek zijn door de provincie relevante documenten en gegevens op het gebied van kwaliteit en efficiency beschikbaar gesteld. Dit betreft zowel documenten en gegevens van de provincie als van de Omgevingsdiensten. Na bestudering van deze documenten en gegevens is separaat om aanvullende informatie op het gebied van respectievelijk kwaliteit en efficiency verzocht. Voor zover aanwezig is ook deze informatie door de provincie en de Omgevingsdiensten beschikbaar gesteld⁵⁾
- *verkennende (groeps)interviews*; verkennende interviews zijn gevoerd met de provincie (bestuurlijk, ondersteuning eigenaarsrol/opdrachtgeverschap en beleidsmatig opdrachtgeverschap) en met elk van de Omgevingsdiensten (directie en/of management). Het conceptverslag is ter verificatie aan de geïnterviewde personen voorgelegd
- *verdiepende (groeps)interviews*; verdiepende interviews zijn gevoerd met de provincie (politiek, bestuurlijk, directie en management, en ondersteuning eigenaarsrol/opdrachtgeverschap), met elk van de Omgevingsdiensten (primaire proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving), met enkele gemeenten (bestuurlijk), met de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, en specifiek rondom efficiency, de geconcentreerde taken en de kennisinfrastructuur. Het conceptverslag is ter verificatie aan de geïnterviewde personen voorgelegd.

De eerste bevindingen op basis van (een deel van) het bureauonderzoek en de verkennende (groeps)interviews zijn vastgelegd in een tussenrapportage evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland. Deze tussenrapportage is, evenals de opzet van dit rapport, besproken met de begeleidingsgroep. De eerste bevindingen zijn door de provincie op hoofdlijnen ook gedeeld met de Omgevingsdiensten.

In de derde fase zijn de verzamelde feiten en ervaringen geanalyseerd. De voorlopige bevindingen, in het bijzonder op het gebied van kwaliteit, zijn in een spiegelbijeenkomst gepresenteerd aan de provincie en de Omgevingsdiensten. Deze voorlopige bevindingen zijn door de deelnemers aan de spiegelbijeenkomst (h)erkend en waar nodig verdiept. Ook is met de deelnemers aan de spiegelbijeenkomst nagedacht over waar en hoe het beter kan (suggesties voor aanbevelingen).

In de vierde fase zijn de uitkomsten verenigd en vastgelegd in een conceptrapport evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland. Dit conceptrapport is besproken met de begeleidingsgroep. Hierna is het conceptrapport voor een check op feitelijke juistheid voorgelegd aan de provincie (bestuurlijk en ambtelijk). Het conceptrapport is door de provincie ook gedeeld met de Omgevingsdiensten. De reacties zijn verwerkt in dit rapport.

In het rapport is een onderscheid gemaakt naar feiten (de bronvermelding verwijst naar de literatuurlijst achter in het rapport), ervaringen van betrokken personen (gedeelde beelden en waar relevant ook afwijkende ervaringen) en constatering, conclusies en aanbevelingen van Twynstra Gudde (geschreven in de 'wij-vorm').

⁴⁾ Ambtelijk opdrachtgever is Miranda Koot. De begeleidingsgroep bestaat uit de gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever (Erwin van Etten), de coördinator beleidsmatig opdrachtgeverschap milieu (Yde Hamstra) en een senior beleidsmedewerker van de provincie Zuid-Holland (Tom de Bruijne).

⁵⁾ Uit het oogpunt van efficiency is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bij de provincie aanwezige informatie. Op verzoek hebben de Omgevingsdiensten wel aanvullende informatie beschikbaar gesteld (al dan niet via de provincie), waaronder de zelfevaluaties en bijbehorende verbeterplannen.

2. Omgevingsdiensten Zuid-Holland

De oprichting van de vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland is een belangrijke verandering in de uitvoering van (vooral) het milieubeleid. Dit hoofdstuk introduceert het landelijk stelsel van Omgevingsdiensten en het provinciaal kader, de vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland en de rol van de provincie als deelnemer en opdrachtgever/bevoegd gezag.

2.1 Landelijk stelsel van Omgevingsdiensten en provinciaal kader

In juni 2009 bereiken het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) overeenstemming over een samenhangend pakket afspraken over verbetering van de uitvoering van het omgevingsrecht⁶⁾. In deze zogenoemde package deal wordt afgesproken dat provincies en gemeenten samen regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) oprichten en deze belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Ook wordt in de package deal afgesproken dat kwaliteitscriteria worden ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de huidige, landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1*). De provincies zijn de regisseurs bij de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten en de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria. Uitgangspunten bij de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten zijn onder meer: de regionale uitvoeringsdiensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen, territoriale congruentie van de regionale uitvoeringsdiensten met de veiligheidsregio's is het leidend principe, en het basistakenpakket betreft provinciale taken en gemeentelijke taken met een bovenlokale dimensie of die zeer complex zijn (Tweede Kamer, 2009).

Hoewel landelijk het nakomen van het samenhangend pakket afspraken nogal wat voeten in de aarde heeft, deelt de provincie Zuid-Holland de kabinetsreactie dat het voor een verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving noodzakelijk is de structuur te wijzigen. In april 2009 stemt het College van Gedeputeerde Staten al voorlopig in met onder meer het gezamenlijk met gemeenten ontwikkelen van een provinciedekkend stelsel van maximaal vijf Omgevingsdiensten (Provincie Zuid-Holland, 2009a). Het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten*, dat in oktober 2009 verschijnt, is een nadere uitwerking hiervan. Dit provinciaal kader bevat de bestuurlijke-, juridische-, financiële- en procesmatige kaders evenals kaders voor de interne (provinciale) organisatie (Provincie Zuid-Holland, 2009b).

Het merendeel van deze kaders heeft betrekking op de periode van de oprichting van de Omgevingsdiensten. Op het gebied van kwaliteit bevat het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* de volgende (bestuurlijke) kaders (Provincie Zuid-Holland, 2009b):

- de Omgevingsdiensten zijn uitvoeringsorganisaties met een breed takenpakket
- de Omgevingsdiensten voldoen minimaal aan de landelijke kwaliteitseisen
- binnen het provinciedekkend stelsel van Omgevingsdiensten is samenwerking op het gebied van bovenregionale issues en in de inzet van schaarse expertise geborgd.

⁶⁾ Ongeveer een jaar eerder presenteert de Commissie herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008), beter bekend als de Commissie Mans, haar advies *De tijd is rijp*. De Commissie concludeert dat, ondanks de goede intenties, de inspanningen rondom handhaving van het omgevingsrecht volstrekt onvoldoende effect hebben. Fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering, staat een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg. De Commissie acht het onder meer noodzakelijk dat er in de toekomst in heel Nederland sprake zal zijn van Omgevingsdiensten waaraan provincies en gemeenten verplicht deelnemen. In de package deal worden de belangrijkste hoofdlijnen uit de kabinetsreactie op het advies van de Commissie onderschreven.

Op het gebied van kwaliteit is de typering van de Omgevingsdiensten in het provinciaal kader misschien nog wel relevanter. De Omgevingsdiensten hebben in de visie van de provincie alle instrumenten in handen om provinciale en gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. De doelstelling is vanaf het begin kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten te realiseren die meer zijn dan alleen 'een platte uitvoeringsdienst' (Provincie Zuid-Holland, 2009b). De (toekomstige) Omgevingsdiensten worden getypeerd als organisaties *'met specifieke autoriteit in de regio, met kennis en kundigheid op het gebied van milieu en mogelijk ook ruimtelijke ontwikkeling, die gezamenlijk worden aangestuurd door gemeenten en provincie, (...), die voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen, (...) en die zorg dragen voor een goede afstemming met het Openbaar Ministerie en de politie'* (Provincie Zuid-Holland, 2009b: 11).

Op het gebied van efficiency bevat het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* de volgende financiële kaders (Provincie Zuid-Holland, 2009b):

- er zijn geen meerkosten in de exploitatiefase
- de kosten voor de provincie worden nader gespecificeerd. Wat betreft deze nadere specificatie is de *Motie vorming regionale uitvoeringsdiensten*, beter bekend als *Motie 200*, relevant. In deze motie dragen Provinciale Staten het College van Gedeputeerde Staten onder meer op een integraal voorstel voor te bereiden over de oprichting van de Omgevingsdiensten, *'waarin de financiële meerwaarde van dit zelfstandige organisatieproces wordt onderbouwd, inclusief een betere balans tussen kosten en opbrengsten, zodat een reductie wordt aangebracht in noodzakelijke investeringen, gelet op de beperkte financiële ruimte, en hierbij de volgende kaders te verwerken:*
 - . de terugverdientijd van dit organisatieproces te stellen op vier jaar
 - . inzicht in bijdragen/draagvlak gemeenten, regio's en Rijk
 - . scenario's met taakstellende voorstellen voor kostenbesparingen'.

De (toekomstige) Omgevingsdiensten worden in het provinciaal kader getypeerd als organisaties *'(...) die een zelfstandige bedrijfsvoering hebben, die continuïteit in taak- en bedrijfsvoering kunnen borgen, (...) en die kostenbewust en kosteneffectief werken'* (Provincie Zuid-Holland, 2009b: 11).

2.2 Vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland

Hoewel enigszins vertraagd ten opzichte van de planning uit het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* is Zuid-Holland een van de eerste provincies met een provinciedekkend stelsel van vijf Omgevingsdiensten. Het aandeel van de provincie in de Omgevingsdiensten varieert van 20% tot 37,5%. Onder meer als gevolg van de overdracht van de zogenoemde VVGB-bedrijven naar gemeenten per 1 januari 2014 loopt het aandeel van de provincie afgemeten aan de provinciale bijdrage iets terug, zoals blijkt uit de conceptbegrotingen van de Omgevingsdiensten voor 2015 (zie tabel 1, vergelijk hoofdstuk 5).

Van belang is om te realiseren dat de ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten voor de vijf Omgevingsdiensten niet alleen in de tijd verschilt, maar dat elk van de Omgevingsdiensten ook een eigen historie kent. DCMR Milieudienst Rijnmond voerde als milieudienst voor de oprichting van de Omgevingsdiensten al provinciale taken uit⁷⁾. (Overigens is met de oprichting van de Omgevingsdiensten de relatie met de provincie wel veranderd). Ook Omgevingsdienst Midden-Holland, Omgevingsdienst West-Holland en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid kennen een historie als milieudienst. Deze milieudiensten hadden elk een eigen manier van organiseren en (samen)werken (met gemeenten). Omgevingsdienst Haaglanden kent geen historie als milieudienst.

⁷⁾ De gemeenten op Goeree-Overflakkee hadden de gemeentelijke taken gezamenlijk georganiseerd, maar los van DCMR Milieudienst Rijnmond.

Tabel 1. Omgevingsdiensten Zuid-Holland

	Start	Aandeel provincie*)		
		stemverhouding 2013	bijdrage 2013	bijdrage 2015
DCMR Milieudienst Rijnmond	1 januari 2011	37,5%	35,9% (€ 20,9 mln.)	33,0% (€ 18,6 mln.)
Omgevingsdienst Haaglanden	1 maart 2013	29,0%	31,2% (€ 5,7 mln.)	30,8% (€ 5,9 mln.)
Omgevingsdienst Midden-Holland	1 juli 2012	28,6%	33,7% (€ 3,5 mln.)	22,2% (€ 3,7 mln.)
Omgevingsdienst West-Holland	1 juli 2012	20,0%	25,9% (€ 3,6 mln.)	22,0% (€ 2,9 mln.)
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	1 januari 2011	36,4%	37,9% (€ 8,5 mln.)	28,2% (€ 6,1 mln.)

*) Wat betreft het aandeel van de provincie in de Omgevingsdiensten is de stemverhouding gebaseerd op het stemaandeel van de provincie in het algemeen bestuur van elk van de Omgevingsdiensten. De provinciale bijdrage 2013 is gebaseerd op de opdrachtbrieven aan en begrotingen van de Omgevingsdiensten voor 2013 (percentage van de bijdrage van alle deelnemers). Deze gegevens zijn overgenomen uit de paragraaf verbonden partijen in de *Jaarstukken 2013* (Provincie Zuid-Holland, 2014a). De provinciale bijdrage 2015 is gebaseerd op de conceptbegrotingen van de Omgevingsdiensten voor 2015 (percentage van de bijdrage van alle deelnemers) (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2014a; Omgevingsdienst Haaglanden, 2014a; Omgevingsdienst Midden-Holland, 2014a; Omgevingsdienst West-Holland, 2014a; Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2014a).

De Omgevingsdiensten voeren in opdracht van de provincie de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving uit waarvoor de provincie het bevoegd gezag is op grond van diverse wet- en regelgeving⁸⁾. De Omgevingsdiensten voeren deze taken in mandaat uit. Daarnaast voeren de Omgevingsdiensten in opdracht van de provincie een aantal extra (advies)taken uit, zoals het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen en het bijhouden van milieudata voor bodemsanering, geluid en lucht (Provincie Zuid-Holland, 2013a, 2013f). Bepaalde taken worden voor geheel Zuid-Holland uitgevoerd door één Omgevingsdienst, de zogeheten geconcentreerde taken (zie bijlage 2) (Provincie Zuid-Holland, 2013f).

2.3 Provincie als deelnemer en opdrachtgever/bevoegd gezag

De provincie vervult in relatie tot de Omgevingsdiensten twee verschillende rollen:

- de provincie is deelnemer in elk van de vijf Omgevingsdiensten als openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen⁹⁾. De provincie is lid van het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingsdiensten
- de provincie is opdrachtgever van elk van de vijf Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de provinciale taken waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

Daarnaast is de provincie (interbestuurlijk) toezichthouder op gemeentebesturen. Dat betreft ook het toezicht op de besluiten van gemeentebesturen die door de Omgevingsdiensten zijn voorbereid of in mandaat genomen. De evaluatie gaat evenwel niet over de invulling van het interbestuurlijk toezicht (vergelijk hoofdstuk 1).

⁸⁾ Het gaat om onder meer de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer (Wm) en het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), de Wet luchtvaart (Wlv), de Wet bodembescherming (Wbb), de Waterwet (Ww) en de Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvhz), de Natuurbeschermingswet (Nbw) en Flora- en faunawet (Ffw) (Provincie Zuid-Holland, 2013f).

⁹⁾ De provincie spreekt over haar rol als eigenaar in plaats van haar rol als deelnemer. Wij constateren dat het begrip deelnemer evenwel beter past bij een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Met het oog op de twee verschillende rollen bevat het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* kaders voor de interne (provinciale) organisatie (Provincie Zuid-Holland, 2009b). De essentie van deze kaders klinkt door in de typering van de provinciale organisatie in dit provinciaal kader (zie kader 1).

Kader 1. Typering provinciale organisatie (Provincie Zuid-Holland, 2009b: 12)

'Voor de continuïteit van de RUD's is het noodzakelijk dat zicht is op de planning en de aard en omvang van de opdrachten vanuit de provincie. Dit wordt vormgegeven in een meerjarenplan waarin de provincie, in samenwerking met de gemeenten als medeopdrachtgevers en de RUD's als opdrachtnemers de kaders voor de beleidscyclus stelt. De provincie heeft vanuit haar rol als eigenaar en daarmee verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering een ander belang dan vanuit haar rol als opdrachtgever. Idealiter worden deze twee rollen bestuurlijk en ambtelijk gescheiden vormgegeven in de provinciale organisatie.'

'Opdrachtgeverschap vormt de verbindende schakel tussen de provincie en de RUD's. Het is belangrijk dat deze schakel professioneel en gedegen wordt vormgegeven. (...) Streven is ook om het opdrachtgeverschap in onderlinge afstemming met gemeenten (als medeopdrachtgever) vorm te geven en wel zodanig dat er op de RUD eenzelfde type sturing zal gaan plaatsvinden. Het opdrachtgeverschap bij de provincie heeft als contramale het opdrachtnemerschap dat binnen de RUD's vorm krijgt. (...)'

'De provincie blijft verantwoordelijk voor een integrale beleidsontwikkeling op het gebied milieu en bodem. De provincie voert bovendien de regie op de beleidsuitvoering door beleidsprogrammering en monitoring. De centrale taken vormen een stevig geheel met voldoende kritische massa en deskundigheid om de bovenstaande provinciale rollen in te vullen.'

In de praktijk is parallel aan de oprichting van de Omgevingsdiensten onderzoek gedaan naar de vormgeving van de provinciale organisatie (onder anderen KPMG, 2010; Projectgroep centrale taken, 2009). In de uiteindelijke vormgeving van de provinciale organisatie is een onderscheid gemaakt naar:

- de ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen (onderdeel van de afdeling financiële en juridische zaken/bureau strategische bedrijfsvoering binnen de directie concernzaken)
- de afdeling opdrachtgeverschap binnen de directie ruimte en mobiliteit
- het beleidsmatig opdrachtgeverschap dat is belegd bij de afdeling mobiliteit en milieu/bureau milieu binnen de directie ruimte en mobiliteit. Ook de afdeling ruimte, wonen en bodem en de afdeling water en groen (de laatste valt binnen een andere directie) spelen hierin een rol.

Ook bestuurlijk is een onderscheid gemaakt naar de eigenaarsrol (gedeputeerde Van der Sande; continuïteit en risico's) en de opdrachtgeversrol (gedeputeerde Janssen; opdrachtverlening en kwaliteit)¹⁰).

¹⁰) Gedeputeerde Van der Sande is lid van het algemeen bestuur van elk van de Omgevingsdiensten en tevens lid van het dagelijks bestuur van DCMR Milieudienst Rijnmond. Van DCMR Milieudienst Rijnmond is hij penningmeester. Gedeputeerde Janssen is lid van het algemeen en dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten. Van DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid is hij voorzitter. Daarnaast is gedeputeerde Van der Bondt lid van het algemeen bestuur van DCMR Milieudienst Rijnmond.

De jaarlijkse opdrachtgevercyclus bestaat uit een startbrief, werkplan, opdrachtbrief en trimesterrapportage:

- jaarlijks stuurt de provincie medio juli een startbrief aan elk van de Omgevingsdiensten met de uitnodiging een werkplan aan te leveren voor het volgend jaar. De startbrief bevat het financieel kader. In principe bevat het financieel kader geen verrassingen ten opzichte van de vastgestelde begroting van de Omgevingsdienst
- jaarlijks stelt elk van de Omgevingsdiensten een werkplan op voor de uitvoering van de provinciale taken. Eventuele aanpassingen van het conceptwerkplan worden besproken in het trimesteroverleg van de provincie en de Omgevingsdienst
- jaarlijks stuurt de provincie een opdrachtbrief aan elk van de Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de provinciale taken conform het werkplan. De voortgang wordt op basis van een door elk van de Omgevingsdiensten opgestelde trimesterrapportage besproken in het trimesteroverleg van de provincie en de Omgevingsdienst.

3. Kaderstelling en opdrachtverlening

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over de kwaliteit van de kaderstelling en opdrachtverlening en de bijbehorende informatievoorziening en samenwerking.

3.1 Inhoudelijke kaderstelling

Wat betreft de inhoudelijke kaderstelling kan in de praktijk een onderscheid worden gemaakt naar de kaderstelling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de kaderstelling voor extra (advies)taken.

3.1.1 Inhoudelijke kaderstelling vergunningverlening, toezicht en handhaving

De inhoudelijke kaderstelling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is in de vorm van de nieuwe *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* in het algemeen helder. Dat is ook de ervaring van de Omgevingsdiensten, blijkt uit de interviews. Voor hen is de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* het beleids- c.q. uitvoeringskader voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving¹¹⁾. Het doel is de uitvoering van deze taken effectiever en efficiënter te maken. De Omgevingsdiensten *'streven naar een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners en zorgen ervoor dat de eindproducten, zoals een vergunning of toezicht op een bedrijf, van hoge kwaliteit zijn'* (Provincie Zuid-Holland, 2013f: 8).

De *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* is aangepast aan de vereisten van nieuwe wet- en regelgeving en relevante inzichten uit onderzoeken naar onder meer de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam (onder anderen Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013). Vooruitlopend hierop was de vorige *Nota vergunningen, toezicht en handhaving 2010-2013* via een appendix al aangescherpt (Provincie Zuid-Holland, 2010a; 2012a).

Kader 2. Koers naar de praktijk (Provincie Zuid-Holland, 2013f: 10-11)

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie. Het hoofdstuk 'Koers naar de praktijk' uit de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* geeft een goede indruk van de inhoudelijke kaderstelling:

Vergunningverlening

'De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die wettelijk gelden en die zij zichzelf oplegt. Het doel hiervan is om vergunningen helder, transparant en handhaafbaar te maken. (...) De provincie hanteert de Best Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor vergunningen. Bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan verplichtingen te voldoen. (...).

Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie het volgende beleid:

- *jaarlijks voert de provincie een actualiteitstoets uit op het vergunningenbestand (...)*
 - *jaarlijks stelt de provincie een actualiseringsprogramma op (...).*
-

¹¹⁾ De nieuwe *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* is gebaseerd op de provinciale *Beleidsvisie duurzaamheid en milieu* die naast milieubeleidskaders ook de kaders voor de uitvoering van het milieubeleid bevat. Daarbij ligt het accent op de uitvoering van wettelijke taken (Provincie Zuid-Holland, 2013f). Het is niet de bedoeling dat de Omgevingsdiensten eigen beleid maken; de provincie als bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor het beleidskader.

Kader 2. Koers naar de praktijk (vervolg)

'Aanvullend maken de Omgevingsdiensten voor alle Brzo- en IPCC-bedrijven een overzicht van alle geldende vergunningen en bijbehorende aanpassingen.'

Toezicht en handhaving

'De provincie houdt toezicht op basis van de verleende vergunningen (...). Bij overtredingen start zij een handhavingstraject met als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij toezicht- en handhavingsinstrumenten kan inzetten, is vastgelegd in de nalevingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie. De provincie hanteert de landelijk ontwikkelde sanctiestrategie voor de Wabo en de specifieke strategie voor het Brzo.'

'De provincie richt zich op bedrijven met activiteiten waar de grootste risico's liggen en stuurt aan op een goede naleving van de regels. Zij gebruikt een risicomethodiek om per bedrijf, locatie of activiteit te bepalen wat het risico is voor het milieu, de veiligheid en de leefomgeving. (...).

Een belangrijk aandachtspunt is de heersende cultuur bij het bedrijf. Op basis van een risicobepaling zet de provincie haar instrumenten in om toezicht te houden. Daarbij krijgen slecht scorende bedrijven meer toezicht dan bedrijven met een goed resultaat. Dit neemt niet weg dat alle provinciale bedrijven minstens eenmaal per jaar een controle krijgen. Afhankelijk van de situatie gebeurt dit zowel onaangekondigd als aangekondigd en zowel fysiek als op het (veiligheids)systeem.'

'De provincie geeft actief invulling aan haar taak van de beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden. (...).

Afhankelijk van de ernst van de overtreding van het naleefgedrag van de overtreder kan de provincie overgaan tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maakt zij optimaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de sanctiestrategie.

De uitvoering van de sanctiestrategie kent de volgende uitgangspunten:

- *iedere bevinding krijgt een passende interventie*
- *er geldt een strikte toepassing*
- *wettelijke eisen worden in acht genomen*
- *op basis van naleefgedrag schrijft de sanctiestrategie voor welk handhavingsinstrument het beste ingezet kan worden.'*

In deel 2 (Uitvoeringskader vergunningverlening, toezicht en handhaving) en deel 3 (Bijlagen bij uitvoeringskader vergunningverlening, toezicht en handhaving) van de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* is het uitvoeringskader voor de Omgevingsdiensten nader uitgewerkt.

Als het gaat om de kwaliteitseisen die de provincie aan de uitvoering van de provinciale taken stelt, nemen vijf kritische prestatie-indicatoren een centrale plek in (Provincie Zuid-Holland, 2013f). Voor vergunningverlening zijn dit:

- *percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures*
- *percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures*
- *actualiteitstoets voor lopende vergunningen.*

Voor toezicht en handhaving zijn dit:

- *percentage toezicht (dichtheid)¹²⁾*
- *percentage handhaving (naleving).*

¹²⁾ Onder (toezicht)dichtheid wordt verstaan het aantal controles (controledichtheid) en de diepgang van de controles (aspectdichtheid) (Provincie Zuid-Holland, 2013f).

Deze kritische prestatie-indicatoren worden in het algemeen als logisch ervaren, blijkt uit de interviews. In de praktijk helpt bijvoorbeeld de actualiteitstoets voor lopende vergunningen als kritische prestatie-indicator voorkomen dat het actueel houden van het vergunningenbestand een sluitpost wordt doordat de aandacht uitgaat naar het verlenen van vergunningen waarvoor (fatale) termijnen gelden. (Zo bezien is het percentage actuele vergunningen wellicht nog een betere kritische prestatie-indicator, constateren wij). In de interviews zijn als kanttekeningen geplaatst dat de hoge kwaliteit van vergunningen natuurlijk net zo belangrijk is als het op tijd verlenen van vergunningen¹³⁾ en dat het voor het percentage handhaving als kritische prestatie-indicator beter is naar de onderliggende trend per bedrijf te kijken dan naar de momentopname.

In de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* zijn positieve effecten op de kwaliteit van de leefomgeving ook als indirect gevolg getypeerd. De Best Beschikbare Technieken als uitgangspunt voor de vergunningverlening, een actueel vergunningenbestand en een beter naleefgedrag moeten bijdragen aan het wegnemen en het helpen voorkomen van milieuknelpunten en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving (Provincie Zuid-Holland, 2013f). De kritische prestatie-indicatoren weerspiegelen dan ook minder de provinciale beleidsdoelen in termen van het wegnemen en helpen voorkomen van milieuknelpunten en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving.

Van belang is om te realiseren dat de provincie meer kwaliteitseisen aan de uitvoering van de provinciale taken stelt dan alleen de vijf kritische prestatie-indicatoren. Denk aan het hanteren van de Best Beschikbare Technieken, het gebruiken van een risicomethodiek en een strikte toepassing (vergelijk kader 2). In de praktijk spelen rondom vergunningverlening, maar vooral rondom toezicht en handhaving in relatie tot deze kwaliteitseisen nog wel vragen over welke kwaliteit de provincie precies (mag) verwacht(en), ook in relatie tot het beschikbare budget¹⁴⁾, blijkt uit de interviews. Dat alle bedrijven minstens eenmaal per jaar een controle krijgen, zegt bijvoorbeeld nog niets over de diepgang van die controles. Diepgaande controles bij complexe bedrijven en het serieus beoordelen van de heersende (veiligheids)cultuur bij een bedrijf zijn tijdsroevend c.q. vragen nogal wat capaciteit. Mede in dit verband geeft een aantal Omgevingsdiensten ook aan dat het rouleren van toezichthouders – toezichthouders mogen nooit langer dan drie jaar aan een bedrijf verbonden zijn (Provincie Zuid-Holland, 2013f) – niet per definitie goed hoeft te zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken.

Naast de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* hebben de Omgevingsdiensten te maken met verschillende gemeentelijke beleids- c.q. uitvoeringskaders. De Omgevingsdiensten ervaren dat de beleids- c.q. uitvoeringskaders onderling nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, blijkt uit de interviews. Hoewel de inhoudelijke verschillen vaak relatief beperkt zijn, zijn er tussen de beleids- c.q. uitvoeringskaders verschillen in presentatie, definitie van de kwaliteitseisen, enzovoort. (Wat niet wegneemt dat de provinciale taken complexer dan gemeentelijke taken kunnen zijn). De Omgevingsdiensten noemen het een gemiste kans dat de provincie het opstellen van de nieuwe *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* niet heeft aangegrepen om regie te voeren op meer gezamenlijk opdrachtgeverschap. Het is echter de vraag of dit niet meer een collectieve verantwoordelijkheid is van alle deelnemers in elk van de Omgevingsdiensten, constateren wij¹⁵⁾. En ook de Omgevingsdiensten zelf kunnen het punt agenderen.

¹³⁾ Soms zijn in de interviews vraagtakens geplaatst bij de hoogte van de doelstelling voor de kritische prestatie-indicatoren. Als streefcijfer is de hoogte van de doelstelling voor de kritische prestatie-indicatoren wel goed. Maar het is van belang te realiseren dat als een Omgevingsdienst in een jaar bijvoorbeeld relatief weinig vergunningen verleent, het niet op tijd verlenen van een vergunning al kan betekenen dat de doelstelling voor een van de kritische prestatie-indicatoren niet wordt gerealiseerd.

¹⁴⁾ Uit de interviews blijkt dat rondom vergunningverlening vragen spelen met betrekking tot de uitvoering van de actualiteitstoets en de zorg voor een geconsolideerd overzicht van de vigerende vergunningen per bedrijf. Rondom handhaving speelde een vraag van DCMR Milieudienst Rijnmond over de te hanteren sanctiestrategie.

¹⁵⁾ Als een van de deelnemers en (interbestuurlijk) toezichthouder op gemeentebesturen kan het voor de provincie ook lastig zijn om regie te voeren op meer gezamenlijk opdrachtgeverschap.

Overigens proberen de Omgevingsdiensten zelf meer uniformiteit in de uitvoering van de provinciale en gemeentelijke taken aan te brengen, ook vanuit het oogpunt van efficiency. Zo hebben de vijf Omgevingsdiensten in Zuid-Holland de handen ineen geslagen en gezamenlijk de *Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland* ontwikkeld, waarin de door een Omgevingsdienst te leveren producten en diensten zijn beschreven. De provincie steunt deze ontwikkeling. Het is de bedoeling dat bij het opstellen van het werkplan 2015 deze *Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland* door elk van de Omgevingsdiensten wordt toegepast, blijkt uit de interviews. Ook is uniformiteit een van de onderwerpen van het *Verbeterprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving* van DCMR Milieudienst Rijnmond (2012)¹⁶).

3.1.2 Inhoudelijke kaderstelling extra (advies)taken

De inhoudelijke kaderstelling voor extra (advies)taken is in het algemeen veel minder helder dan die voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat is niet alleen de ervaring van de Omgevingsdiensten maar ook van aantal professionals binnen de provincie, blijkt uit de interviews¹⁷). Hetzelfde geldt voor de kwaliteitseisen die de provincie aan de uitvoering van deze provinciale taken stelt. Over de kritische prestatie-indicatoren die in de (door de provincie ontwikkelde) *Producten- en dienstencatalogus provincie Zuid-Holland* zijn geformuleerd (Provincie Zuid-Holland, 2013j), wordt in de trimesterrapportages slechts deels gerapporteerd. Vooral het beleids- c.q. uitvoeringskader voor het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen blijkt niet duidelijk¹⁸). Maar ook het beleids- c.q. uitvoeringskader voor advies milieueffectrapportage, milieuadvies ruimtelijke plannen waaronder 2^e lijnsadvisering geluid, vergunningverlening slootdempingen, toezicht en handhaving stiltegebieden en beschermingsgebieden voor grondwater (grotendeels geconcentreerde taken) blijkt niet altijd duidelijk. De onduidelijkheid is soms ook terug te voeren op de opdrachtverlening door de provincie, blijkt uit de interviews. Voor 2^e lijnsadvisering geluid bijvoorbeeld stelt de provincie niet actief adviesvragen en heeft ze het intern niet zo georganiseerd dat relevante ruimtelijke plannen als vanzelf worden voorgelegd aan Omgevingsdienst West-Holland die deze geconcentreerde taak voor geheel Zuid-Holland uitvoert.

Als het gaat om het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen kan het bovendien spanningsvol zijn dat de Omgevingsdiensten zowel voor de provincie als voor gemeenten werken ('tweepettenprobleem'), blijkt uit de interviews¹⁹). Dat is ook de reden dat de provincie de ontwerp bestemmingsplannen zelf beoordeelt.

3.2 Opdrachtverlening en financiële kaderstelling

3.2.1 Opdrachtgeverlening

Het opdrachtgeverschap is, evenals het opdrachtnemerschap, in het algemeen professioneel vormgegeven. De afdeling opdrachtgeverschap heeft actief invulling gegeven aan de jaarlijkse opdrachtgevercyclus (vergelijk hoofdstuk 2).

¹⁶) Het *Verbeterprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving* van DCMR Milieudienst Rijnmond (2012) illustreert waar niet eenduidig opdrachtgeverschap toe kan leiden: Omgevingsdiensten die zelf een adequaat niveau met hun deelnemers afspreken. Ook dit adequaat niveau verschilt in presentatie van de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017*.

¹⁷) Vergunningverlening, toezicht en handhaving vormen het merendeel van de taken die de Omgevingsdiensten in opdracht van de provincie uitvoeren. De extra (advies)taken zijn in omvang beperkt.

¹⁸) Bij het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen gaat het niet alleen om ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook om duurzaamheid en milieu. Wat onduidelijk is, is bijvoorbeeld hoe duurzaamheid vooraf in bestemmingsplannen in te brengen, blijkt uit de interviews.

¹⁹) Een dergelijke spanning kan zich ook voordoen als bijvoorbeeld de vergunningverlening aan een bedrijf lokaal weerstand oproept.

In de praktijk is de jaarlijkse opdrachtgevercyclus ingeregeld, blijkt uit de interviews²⁰). Aanvankelijk is er door de provincie veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van uniforme formats, in de ogen van de Omgevingsdiensten wel eens teveel aandacht. Een aandachtspunt nu is dat de trimesterrapportages daadwerkelijk de gewenste informatie bevatten, constateren wij. Ondanks uniforme formats is dat namelijk nog niet altijd het geval. Een ander aandachtspunt is dat de afspraken die de provincie en de Omgevingsdienst in een trimesteroverleg over onder meer de prioritering maken, goed worden vastgelegd. Dit laatste kan ook helpen om de afspraken gemakkelijker te delen met de professionals binnen zowel de provincie (het beleidsmatig opdrachtgeverschap) als de Omgevingsdiensten die niet bij het trimesteroverleg aanwezig zijn. Uit de interviews blijkt namelijk dat niet altijd alle professionals goed op de hoogte zijn van de gemaakte afspraken.

3.2.2 Financiële kaderstelling

De provincie heeft er bij de oprichting van de Omgevingsdiensten voor gekozen dat elk van de Omgevingsdiensten de eerste drie jaar na oprichting een zogenoemde lumpsum bijdrage ontvangt voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, handhaving en toezicht in opdracht van de provincie (en een aanvullende bijdrage voor extra (advies)taken). Deze keuze heeft de provincie gemaakt zodat de Omgevingsdiensten zich kunnen doorontwikkelen, blijkt uit de interviews. Een belangrijk voordeel van de lumpsum bijdrage is dat de financiële kaderstelling op zich in het algemeen helder is.

Een lumpsum bijdrage kent echter ook enkele nadelen, blijkt uit de interviews. In de praktijk is minder duidelijk hoe de inhoudelijke en financiële kaderstelling met elkaar verbonden zijn²¹). Welke kwaliteit mag de provincie verwachten in relatie tot het beschikbare budget (vergelijk paragraaf 3.1.1)? Ook lopen de provincie en de Omgevingsdiensten tegen grenzen aan als de omvang van de provinciale taken significant meer of minder is dan verwacht²²). Dat maakt dat juist relatief veel aandacht van de provincie uitgaat naar de tijdsbesteding door de Omgevingsdiensten.

Na afloop van de lumpsum periode van drie jaar – voor DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid was dit per 1 januari 2014 – zou de bijdrage worden gebaseerd op basis van een kostprijsystematiek. In de praktijk blijkt dat de ontwikkeling van deze kostprijsystematiek evenwel meer tijd kost. Voor 2014 is er daarom sprake van een overgangsjaar in opmaat naar de kostprijsystematiek (zie ook hoofdstuk 5).

²⁰) Aanvankelijk is het, na de overgang van personeel naar de Omgevingsdiensten, lastig om het beleidsmatig opdrachtgeverschap met voldoende verstand van zaken in te vullen, blijkt uit de interviews. Specifiek voor luchtvaart gaat het ook nog eens om voor de provincie nieuwe taken. Met de aandacht die er voor de opdrachtgeversrol is en de nieuwe *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017*, is het nu veel minder zoeken naar een goede invulling van deze rol. Bij een aantal professionals binnen de provincie zijn wel enige zorgen of de provincie ook in de toekomst voldoende kritische massa en deskundigheid zal hebben.

²¹) De lumpsum bijdrage is bepaald op basis van de kosten in de uitgangssituatie in 2009/2010.

²²) Specifiek voor Omgevingsdienst Haaglanden die per 1 maart 2013 als laatste van start is gegaan speelt een loonsomproblematiek (verschil tussen de eerder bepaalde normbedragen en de werkelijke loonkosten anno 2013) (Provincie Zuid-Holland, 2013f).

3.3 Samenwerking provincie – Omgevingsdiensten

Aanvankelijk hebben zowel de provincie (opdrachtgever) als de Omgevingsdiensten (opdrachtnemer) moeten leren samenwerken, blijkt uit de interviews. Uit een analyse van de ervaringen van betrokkenen²³⁾ constateren wij dat er sprake is van een gedeelde, inhoudelijke ambitie: een steeds verdere professionalisering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met andere woorden: betere kwaliteit. Tussen de provincie en de Omgevingsdiensten is sprake van een constructieve relatie. Mensen weten elkaar te vinden, mede omdat personeel van de provincie naar de Omgevingsdiensten is overgaan. Het is dus persoonlijk samenwerken met onder meer oud-collega's. De provincie heeft relatief veel aandacht voor het professioneel organiseren van haar rol als opdrachtgever/bevoegd gezag. De provincie zet daarbij graag de toon en heeft de onderzoeken naar de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam aangegrepen om de kaderstelling en opdrachtverlening aan te scherpen. De Omgevingsdiensten hebben hiermee moeten leren omgaan en vullen het opdrachtnemerschap nu ook zakelijker in, al kan dit volgens de provincie soms nog zakelijker.

De provincie heeft relatief minder aandacht voor een betekenisgevend proces. Het merendeel van de Omgevingsdiensten (DCMR Milieudienst Rijnmond is daarop een uitzondering) ervaart bijvoorbeeld alleen pro forma betrokken te zijn bij het opstellen van de nieuwe *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017*. Ook wat betreft haar rol als deelnemer heeft de provincie meer aandacht voor wat zij noemt haar rol als eigenaar dan voor de samenwerking met gemeenten (gelijkwaardige deelnemers in de Omgevingsdienst als openbaar lichaam). De Omgevingsdiensten ervaren dat de provincie soms handelt alsof zij de enige deelnemer is, waarmee zij onvoldoende recht doet aan de verschillende belangen. Wel neemt de aandacht van de provincie voor de samenwerking met gemeenten, die overigens ook niet altijd evenveel aandacht hebben voor de samenwerking met de provincie en de andere gemeenten, toe. De provincie geeft actief invulling aan het vooroverleg ter voorbereiding van het algemeen en dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten (zie ook hoofdstuk 4) en heeft bijvoorbeeld het initiatief genomen om samen met gemeenten een uitvoeringskader externe veiligheid te ontwikkelen. Ook maakt de provincie een ronde langs de grotere gemeenten om te komen tot betere afstemming. Wij constateren dat de provincie die ronde vanuit het oogpunt van een betekenisgevend proces zou kunnen uitbreiden naar de kleinere gemeenten²⁴⁾.

Uit de spiegelbijeenkomst blijkt dat er bij de deelnemers van zowel de provincie als de Omgevingsdiensten nadrukkelijk behoefte bestaat aan een gedeeld beeld op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten²⁵⁾. Een beeld dat verder gaat dan de in de *Beleidsvisie duurzaamheid en milieu* beschreven rolverdeling en uitvoeringsstrategie. Het gedeeld beeld op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten zou onder meer aandacht moeten besteden aan: de typering van kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten, dat wat de provincie en de Omgevingsdiensten over en weer van elkaar verwachten en de visie op de sturing van de Omgevingsdiensten.

²³⁾ Voor de analyse van de samenwerking is gebruik gemaakt van de door Kaats en Opheij (2012) ontwikkelde samenhangende kijk op samenwerkingsverbanden. In hun boek *Leren samenwerken tussen organisaties* onderscheiden zij vijf invalshoeken op samenwerken: gedeelde ambitie, recht doen aan belangen, goed persoonlijk samenwerken, professioneel organiseren en een betekenisgevend proces.

²⁴⁾ In een van de interviews met gemeenten is aangegeven dat de provincie gemeenten ook nog intensiever zou kunnen betrekken als bijvoorbeeld de vergunningverlening aan een bedrijf lokaal weerstand oproept.

²⁵⁾ In de praktijk lijkt zich een impliciete verschuiving te hebben voorgedaan in de 'sturingsfilosofie': In het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* worden de Omgevingsdiensten nog getypeerd als organisaties met specifieke autoriteit in de regio die gezamenlijk worden aangestuurd. De provincie lijkt nu vooral te handelen vanuit de filosofie dat de Omgevingsdiensten uitvoeringsorganisaties zijn die door de provincie (soms vrij gedetailleerd) moeten worden aangestuurd, blijkt uit de interviews.

Kader 3. Spanningsbalansen bij verdere ontwikkeling Omgevingsdiensten

De provincie en de Omgevingsdiensten hebben elkaar nodig. Daarbij doen zich tegelijkertijd coöperatieve en competitieve impulsen voor. Wij constateren dat deze impulsen zich vertalen in drie spanningsbalansen die zich ook zullen voordoen bij de verdere ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten:

- eigen aandeel provincie maximaal – totale baten maximaal
- regierol provincie – eigen verantwoordelijkheid Omgevingsdiensten
- samenwerking tussen Omgevingsdiensten – autonome, sterke Omgevingsdiensten.

De eerste en tweede spanningsbalans manifesteren zich bijvoorbeeld rondom het streven van de provincie naar tot op zekere hoogte vijf uniforme Omgevingsdiensten binnen Zuid-Holland versus het streven van elk de Omgevingsdiensten naar uniformiteit binnen de eigen regio, ook vanuit het oogpunt van efficiency. Voor een bedrijf moet het niet uitmaken waar in Zuid-Holland het gevestigd is. Tegelijkertijd helpt het de Omgevingsdiensten niet altijd als de provincie soms handelt alsof zij de enige deelnemer is²⁶). Uniformiteit is meer een collectieve verantwoordelijkheid van alle deelnemers in elk van de Omgevingsdiensten, constateren wij.

De tweede en derde spanningsbalans manifesteren zich bijvoorbeeld rondom de uitvoering van het voorstel voor een kennisinfrastructuur in Zuid-Holland (zie ook hoofdstuk 4). Impliciet is wie het initiatief zou moeten nemen in het daadwerkelijk tot stand brengen van de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland. De Omgevingsdiensten kijken naar de provincie als de regisseur bij de oprichting van de Omgevingsdiensten²⁷), de provincie geeft aan het initiatief bij de Omgevingsdiensten te hebben gelegd maar stuurt niet echt op de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten. Daaronder ligt de vraag wat nu daadwerkelijk het ambitieniveau van samenwerking is: informele netwerken, planmatige kennisontwikkeling, gedeelde expertisenetwerken of geconcentreerde expertise/taakuitvoering? Als organisaties met specifieke autoriteit in de regio, zoals de Omgevingsdiensten in het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* worden getypeerd, kiezen de Omgevingsdiensten er eerst voor de kennis in huis te hebben.

²⁶) Wat wel helpt, zijn ontwikkelingen naar een landelijke handhavingstrategie voor zowel Brzo (Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven, 2013) als Wabo en het project van het Interprovinciaal Overleg over een landelijke vergunningen-strategie.

²⁷) De rol van de provincies als regisseurs van de oprichting van de regionale uitvoeringsdiensten en de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria (zie hoofdstuk 2) is er niet meer. Wat niet wegneemt dat de provincie zich in het algemeen profileert als dé bovenregionale regisseur van Zuid-Holland.

4. Uitvoering provinciale taken

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken (inclusief de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1*) en de bijbehorende informatievoorziening en samenwerking.

4.1 Praktijk van vergunningverlening

De basis voor de praktijk van vergunningverlening is het werkplan voor de uitvoering van de provinciale taken. Van belang is evenwel om te realiseren dat de praktijk van vergunningverlening mensenwerk is die staat of valt met de kennis en ervaring van professionals (waarvan een belangrijk deel is overgekomen van de provincie). Elk van de Omgevingsdiensten geeft in de interviews aan dat veel aandacht uitgaat naar deze kennis en ervaring, via onder meer opleiding en de zelfevaluaties (zie ook paragraaf 4.4.1). Daarnaast gaat veel aandacht uit naar het bevorderen van een kwaliteitsgerichte cultuur via collegiale toetsing, juridische toetsing, toetsing door het management en expertisebureaus (DCMR Milieudienst Rijnmond) of incidenteel externe advisering (overige Omgevingsdiensten). De praktijk van vergunningverlening wordt ondersteund door procesbeschrijvingen en specifieke systemen²⁸). Voor vergunningverlening zijn de kritische prestatie-indicatoren: percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures, percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures en actualiteitstoets voor lopende vergunningen. Als de bijbehorende doelstellingen niet worden gerealiseerd, gaat de aandacht van het beleidsmatig opdrachtgeverschap uit naar de oorzaken van het niet realiseren en de verbetervoorstellen van de Omgevingsdiensten, blijkt uit de interviews.

4.1.1 Tijdigheid vergunningverlening

In tabel 2 is het percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures weergegeven. De doelstelling van 100% op tijd verleende vergunningen is in 2013 door één van de vijf Omgevingsdiensten gerealiseerd.

Tabel 2. Vergunningverlening: percentage op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures (Provincie Zuid-Holland, 2013d, 2014a)

	Realisatie 2012*)	Realisatie 2013
DCMR Milieudienst Rijnmond	98%	100%
Omgevingsdienst Haaglanden	<i>niet bekend</i>	nog niet bekend
Omgevingsdienst Midden-Holland	<i>niet bekend</i>	82%
Omgevingsdienst West-Holland	<i>niet bekend</i>	91%
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	77%	93%

*) In 2012 zijn de taken voor vergunningverlening tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie. De gegevens over het percentages op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures door de provincie konden niet worden geleverd.

²⁸) Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid maken gebruik van het softwarepakket Squit Suite. DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst West-Holland maken gebruik van een ander softwarepakket.

In tabel 3 is het percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures weergegeven. De doelstelling van 90% op tijd verleende vergunningen is in 2013 nog door geen van de vijf Omgevingsdiensten gerealiseerd.

Tabel 3. Vergunningverlening: percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures (Provincie Zuid-Holland, 2013d, 2014a)

	Realisatie 2012*)	Realisatie 2013
DCMR Milieudienst Rijnmond	niet bekend	46%
Omgevingsdienst Haaglanden	85%	nog niet bekend
Omgevingsdienst Midden-Holland	90%	60%
Omgevingsdienst West-Holland	90%	53%
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	63%	56%

*) In 2012 zijn de taken voor vergunningverlening tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie. De gegevens over het percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures door de provincie konden niet worden geverifieerd.

De praktijk van vergunningverlening is georganiseerd. Wel geeft elk van de Omgevingsdiensten in de interviews aan dat de tijdigheid van vergunningverlening beter kan en moet. Bij Omgevingsdienst Haaglanden kampt het systeem nog met enkele kinderziekten en was er tijdelijk sprake van onderbezetting voor vergunningverlening 'groene wetgeving'. Voor elk van de Omgevingsdiensten geldt dat ze nog meer inzicht en grip moeten krijgen op de doorlooptijden van de werkzaamheden in het kader van vergunningverlening (door onder meer ondersteuning, standaardisatie en projectmatig werken). Dat kan ook betekenen dat strenger wordt getoetst op vergunningaanvragen en vergunningaanvragen eerder buiten behandeling worden gesteld. Wat helpt, is dat intussen een inhaalslag is gemaakt met de dossiers die niet op orde waren.

Naast onvoldoende inzicht en grip op de doorlooptijden, geven de Omgevingsdiensten als belangrijke oorzaken voor het niet realiseren van vooral de doelstelling voor het percentage op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures aan (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2014b; Omgevingsdienst Midden-Holland, 2014b; Omgevingsdienst West-Holland, 2014b; Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2014b):

- de complexiteit van de vergunningaanvraag, al dan niet in combinatie met ingediende zienswijzen
- de noodzaak tot extra afstemming en/of onderzoek
- het invoeren van de van de provincie overgekomen dossiers in het systeem, in combinatie met het niet op orde zijn van een aantal van die dossiers
- het intrekken van de *Verordening bescherming landschap en natuur Zuid-Holland* door de provincie, waardoor vergunningen in voorbereiding moesten worden aangepast.

Wat ook beter kan, is het als Omgevingsdienst en provincie samen evalueren van de praktijk van vergunningverlening met als doel te leren van het eigen handelen en de onderlinge samenwerking in individuele dossiers, constateren wij. Om zo de vergunningverlening steeds verder te professionaliseren.

4.1.2 Actualiteitstoets vergunningen

In tabel 4 is de actualiteitstoets lopende vergunningen weergegeven. De doelstelling van een jaarlijkse actualiteitstoets is in 2013 door al de vijf de Omgevingsdiensten gerealiseerd. In de praktijk blijkt deze 'score' echter meer genuanceerd (zie hierna).

Tabel 4. Vergunningverlening: actualiteitstoets lopende vergunningen (Provincie Zuid-Holland, 2013d, 2014a)

	Realisatie 2012*)	Realisatie 2013
DCMR Milieudienst Rijnmond	1x	1x
Omgevingsdienst Haaglanden	<i>niet bekend</i>	1x
Omgevingsdienst Midden-Holland	<i>niet bekend</i>	1x
Omgevingsdienst West-Holland	<i>niet bekend</i>	1x
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	1x	1x

*) In 2012 zijn de taken voor vergunningverlening tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie. De gegevens over de actualiteitstoets lopende vergunningen door de provincie konden niet worden geverifieerd.

Elk van de Omgevingsdiensten zoekt in meer of mindere mate nog hoe de actualiteitstoets en het actualiseringsprogramma goed vorm te geven, blijkt uit de interviews. DCMR Milieudienst Rijnmond heeft een apart plan van aanpak inhaalslag oude vergunningen opgesteld; de actualisatietoets is in 2013 nog niet afgerond. Naar verwachting zijn er 35 provinciale bedrijven waarvan de vergunning geactualiseerd moet worden. De planning is dat het actualiseringsprogramma eind 2015 is afgerond (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2014b). Omgevingsdienst Haaglanden heeft in 2013 geen actualisatietoets uitgevoerd maar enkel een check op het bedrijvenbestand (Omgevingsdienst Haaglanden, 2014b) en Omgevingsdienst Midden-Holland heeft in 2013 alleen getoetst op actualiteit naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving (Omgevingsdienst Midden-Holland, 2014b). Er is geen actualisatieprogramma opgesteld. Omgevingsdienst West-Holland heeft in 2013 een actualisatietoets uitgevoerd, maar rapporteert daarover niet in de trimesterrapportage (Omgevingsdienst West-Holland, 2014b). Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid heeft te maken met een uitputting van het budget voor vergunningverlening en heeft in 2013 enkel een check uitgevoerd hoeveel vergunningen voor actualisatie in aanmerking komen. Het actualiseringsprogramma wordt in 2014 opgesteld (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2014b).

Wat ook beter kan, is het jaarlijks maken van scherpere afspraken tussen de provincie en de Omgevingsdiensten over de prioriteiten bij de actualisatie van vergunningen en deze afspraken goed vastleggen en delen, constateren wij.

Van belang is om te realiseren dat de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* in december 2013 is vastgesteld en de implementatie ervan tijd kost. Het uitvoeren van een actualisatietoets vraagt substantieel capaciteit, ook omdat de systemen daarop nog niet optimaal zijn ingericht, blijkt uit de interviews. Wat gaat helpen, is een geconsolideerd overzicht van de vigerende vergunningen, niet alleen voor Brzo- en IPPC-bedrijven maar ook voor de andere provinciale bedrijven. Met het oog op de toezicht en handhaving bevat een dergelijk overzicht idealiter ook welke voorschriften op basis van de vigerende vergunningen van toepassing zijn.

4.2 Praktijk van toezicht en handhaving

Evenals bij vergunningverlening is de basis voor de praktijk van toezicht en handhaving het werkplan voor de uitvoering van de provinciale taken. Ook de praktijk van toezicht en handhaving is mensenwerk die staat of valt met de kennis en ervaring van professionals (waarvan eveneens een belangrijk deel is overgekomen van de provincie). Elk van de Omgevingsdiensten geeft in de interviews aan dat veel aandacht uitgaat naar deze kennis en ervaring.

Daarnaast is een functionele scheiding aangebracht tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, en gaat aandacht uit naar de programmering van het toezicht. Ook de praktijk van toezicht en handhaving wordt ondersteund door checklists, procesbeschrijvingen en specifieke systemen.

Voor toezicht en handhaving zijn de kritische prestatie-indicatoren: percentage toezicht (dichtheid) en percentage handhaving(naleving). Als de bijbehorende doelstellingen niet worden gerealiseerd, gaat evenals bij vergunningverlening de aandacht van het beleidsmatig opdrachtgeverschap uit naar de oorzaken van het niet realiseren en de verbetervoorstellen van de Omgevingsdiensten, blijkt uit de interviews.

4.2.1 Toezicht

In tabel 5 is het percentage toezicht weergegeven. De doelstelling van 100% toezicht is in 2013 door drie van de vijf Omgevingsdiensten gerealiseerd. In het algemeen is er ten opzichte van 2012 sprake van een verbetering.

Tabel 5. Toezicht en handhaving: percentage toezicht (dichtheid) (Provincie Zuid-Holland, 2013d, 2014a)

	Realisatie 2012*)	Realisatie 2013
DCMR Milieudienst Rijnmond	100%	100%
Omgevingsdienst Haaglanden	<i>grijs 80%</i> <i>blauw 71%</i>	90%
Omgevingsdienst Midden-Holland	<i>grijs 77%</i> <i>blauw 69%</i>	<i>grijs 100%</i> <i>blauw 100%</i>
Omgevingsdienst West-Holland	<i>grijs 77%</i> <i>blauw 69%</i>	100%
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	<i>grijs 87%</i> <i>groen 93%</i>	<i>grijs 99%</i> <i>groen 92%</i>

*) In 2012 zijn de taken voor toezicht en handhaving tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie.

De praktijk van toezicht is georganiseerd. Elk van de Omgevingsdiensten heeft een jaarprogramma voor preventieve controles en voert repressieve controles (hercontroles of controles naar aanleiding van klachten en meldingen) uit, blijkt uit de interviews. Bij Omgevingsdienst Haaglanden kampt het systeem nog met enkele kinderziekten. Bij Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid is een deel van het toezicht op brandveilig gebruik geprogrammeerd voor 2014 en is in 2013 voor 1 van de 31 natuurbeschermingsgebieden en voor 7 van de 104 beheerders geen controle uitgevoerd (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2014). De belangrijkste vraag die speelt is welke kwaliteit de provincie precies (mag) verwacht(en), in relatie tot het beschikbare budget (vergelijk hoofdstuk 3). Dat heeft vooral te maken met de diepgang van de controles (aspectdichtheid). Wat dan ook beter kan, is het jaarlijks maken van scherpere afspraken tussen de provincie en de Omgevingsdiensten over de prioriteiten bij toezicht en handhaving en deze afspraken goed vastleggen en delen, constateren wij.

Wat daarnaast vooral beter kan, zijn ketentoezicht (nog niet of nauwelijks van de grond gekomen) en de analyse van de toezichtresultaten, blijkt uit de interviews en ook uit de zelfevaluaties (zie paragraaf 4.4.1). Dit laatste maakt het mogelijk om de bevindingen van toezicht een plek te geven in het actualiseringsprogramma en nadrukkelijker te sturen op het voorkomen van cumulatieve overtredingen, en bevordert een kwaliteitsgerichte cultuur. Andersom kan bij vergunningverlening toezicht nadrukkelijker worden betrokken (welke toezicht is straks nodig?).

4.2.2 Handhaving

In tabel 6 is het percentage toezicht weergegeven. De doelstelling van 90% toezicht is in 2013 door vier (bijna vijf) van de vijf Omgevingsdiensten gerealiseerd. In het algemeen is er ten opzichte van 2012 sprake van een verbetering.

Tabel 6. Toezicht en handhaving: percentage handhaving (naleving) (Provincie Zuid-Holland, 2013d, 2014a)

	Realisatie 2012*)	Realisatie 2013
DCMR Milieudienst Rijnmond	84%	92%
Omgevingsdienst Haaglanden	<i>grijs 95%</i> <i>blauw 80%</i>	93%
Omgevingsdienst Midden-Holland	<i>grijs 95%</i> <i>blauw 93%</i>	<i>grijs 98%</i> <i>blauw 99%</i>
Omgevingsdienst West-Holland	<i>grijs 95%</i> <i>blauw 93%</i>	89%
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	<i>grijs 92%</i> <i>groen 91%</i>	<i>grijs 94%</i> <i>groen 97%</i>

*) In 2012 zijn de taken voor toezicht en handhaving tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie.

Wat betreft de kritische prestatie-indicator is het in de praktijk beter naar de onderliggende trend per bedrijf te kijken dan naar de momentopname.

De praktijk van handhaving is georganiseerd. Zowel de provincie als de Omgevingsdiensten geven in de interviews aan dat de sanctiestrategie strikt wordt toegepast. Er valt over de consequenties van een overtreding niet te onderhandelen; iedere bevinding krijgt een passende interventie. DCMR Milieudienst Rijnmond heeft in 2013 43 keer een last onder dwangsom opgelegd (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2014b), Omgevingsdienst Haaglanden 9 keer een last onder dwangsom en 1 keer bestuursdwang (Omgevingsdienst Haaglanden, 2014b), Omgevingsdienst Midden-Holland 14 keer een dwangsom (Omgevingsdienst Midden-Holland, 2014b)²⁹⁾, Omgevingsdienst West-Holland 7 keer een dwangsom (Omgevingsdienst West-Holland, 2014b) en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid 17 keer een dwangsom en 1 keer bestuursdwang (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2014b).

4.2.3 Tevredenheid producten/diensten (inclusief vergunningverlening)

De provincie is, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in het algemeen tevreden over de producten/diensten die de Omgevingsdiensten leveren, blijkt uit de interviews. Besluiten houden vrijwel zonder uitzondering ook stand bij de rechter; dit betekent dat Omgevingsdiensten zorgvuldig te werk gaan. De provincie werkt samen met de Omgevingsdiensten aan het openbaar maken van de toezichts- en handhavingsinformatie. Daarnaast werkt Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid in opdracht van de provincie aan een project om de positieve effecten van vergunningverlening beter inzichtelijk te maken³⁰⁾; wat hebben de Best Beschikbare Technieken als uitgangspunt en de actualisatie van vergunningen de afgelopen jaren voor effecten op de kwaliteit van de leefomgeving?

²⁹⁾ Daarnaast geeft Omgevingsdienst Midden-Holland (2014b) aan dat bij 1 bedrijf een dwangsom moet worden opgelegd die nog niet is opgelegd in verband met de overdracht van het bedrijf naar de gemeente.

³⁰⁾ Daarnaast publiceert DCMR Milieudienst Rijnmond op haar website het milieu in cijfers (bodeminformatie, industrielaawaai, geluidsbelasting, luchtkwaliteit en milieumonitoring).

De Omgevingsdiensten denken na hoe de tevredenheid van klanten (niet-zijnde de opdrachtgevers) goed te monitoren³¹), maar de daadwerkelijke monitoring is nog beperkt. Over hoe bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties de vergunningverlening, toezicht en handhaving waarderen zijn dan ook niet of nauwelijks gegevens beschikbaar. Voor bedrijven is de Omgevingsdienst nog niet altijd het ene loket in de regio en is het soms onduidelijk of ze nu bij de directeur van de Omgevingsdienst of toch de gedeputeerde of wethouder moeten zijn, blijkt uit het interview met de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie. Wat dan ook beter kan, is nog meer aandacht voor het optimaal klantvriendelijk inrichten van de praktijk van vergunningverlening, handhaving en toezicht, constateren wij. Die staat of valt niet alleen met de kennis en ervaring van professionals, maar bijvoorbeeld ook met het organiseren van een loket per regio (ook voor de geconcentreerde taken), goede informatie op de website, een goede verstandhouding en duidelijke communicatie – natuurlijk met inachtneming van een professionele distantie om kritisch en onafhankelijk toezicht te kunnen houden en te handhaven – en samenwerking met andere inspectiediensten.

4.3 Informatievoorziening en samenwerking provincie – Omgevingsdiensten rondom uitvoering provinciale taken

Aanvankelijk hebben zowel de provincie als de Omgevingsdiensten moeten leren samenwerken. De analyse van de samenwerking in de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving is vergelijkbaar met die in hoofdstuk 3 is beschreven. Deze paragraaf gaat dieper in op specifiek de betrokkenheid van Provinciale Staten, het werkoverleg van de gedeputeerde met de directeurs van de Omgevingsdiensten en diverse ambtelijke overleggen over de uitvoering van de provinciale taken.

4.3.1 Betrokkenheid Provinciale Staten

Provinciale Staten ontvangt jaarlijks de begroting van elk van de Omgevingsdiensten; conform de gemeenschappelijke regelingen hebben Provinciale Staten het recht hun zienswijze kenbaar te maken. Daarnaast is Provinciale Staten in 2013 door Gedeputeerde Staten geïnformeerd over het functioneren van de Omgevingsdiensten (Provincie Zuid-Holland, 2013c), evenals over de financiële consequenties van de oprichting van de Omgevingsdiensten en de terugverdientijd. *Motie 200* is hiermee als afgedaan beschouwd (Provincie Zuid-Holland, 2013e). Ook worden Provinciale Staten, al dan niet gevraagd, geïnformeerd over een aantal politiek-bestuurlijk gevoelige dossiers.

In de praktijk is het voor Provinciale Staten zoeken om gevoel te krijgen bij de kwaliteit, efficiency en ontwikkeling van de Omgevingsdiensten, blijkt uit het interview met Provinciale Staten. Informatie, zoals de begrotingen van de Omgevingsdiensten, wordt deels als abstract en omvangrijk ervaren. Tegelijkertijd erkennen de leden van Provinciale Staten dat, ook al is het lastig, zij de informatie wel tot zich kunnen nemen. Wat evenwel wordt gemist is een samenvattend voortgangsoverzicht, met beleids- en uitvoeringsinformatie – geeft de uitvoering aanleiding om het beleid aan te passen? – en financiële informatie. Een aantal leden van Provinciale Staten heeft het meest geleerd van een werkbezoek aan één van de Omgevingsdiensten.

Wat ons opvalt, is dat de informatie in twee verschillende commissies wordt besproken, in de Commissie bestuur en middelen en de Commissie verkeer en milieu. Dat hangt samen met dat ook bestuurlijk een onderscheid wordt gemaakt naar de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol (vergelijk hoofdstuk 2). Het maakt het er echter niet gemakkelijker op om de beleids- en uitvoeringsinformatie en de financiële informatie in samenhang te bespreken.

³¹) Omgevingsdienst West-Holland is een pilot 'inlevingsvermogen' gestart. (Daarnaast monitort Omgevingsdienst West-Holland regelmatig de tevredenheid van opdrachtgevers). Bij Omgevingsdienst Midden-Holland, die de tevredenheid van klanten al wel probeert te monitoren, is de respons zo beperkt dat men nadenkt over hoe de monitoring te verbeteren.

4.3.2 Werkoverleg gedeputeerde met directeurs Omgevingsdiensten (inclusief betrokkenheid Gedeputeerde Staten)

Maandelijks is er een werkoverleg van gedeputeerde Janssen met de directeurs van de Omgevingsdiensten, eens per kwartaal neemt ook het Openbaar Ministerie deel. Tijdens dit werkoverleg wordt een lijst met aandachtsbedrijven per Omgevingsdienst besproken. Daarbij kan het gaan om complexe vergunningaanvragen, geconstateerde overtredingen, politiek-bestuurlijk of maatschappelijk gevoelige dossiers, enzovoort. Een goede manier om stevig de vinger aan de pols te houden, is de ervaring van zowel de provincie als de Omgevingsdiensten, blijkt uit de interviews³²⁾. De bestuurlijke betrokkenheid van de provincie brengt extra scherpheid in de uitvoering van de provinciale taken³³⁾. De provincie verwacht juiste en gedetailleerde informatie van de Omgevingsdiensten. Dat vraagt de nodige capaciteit van de Omgevingsdiensten, evenals politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

Daarnaast is er natuurlijk bestuurlijke betrokkenheid in een aantal individuele dossiers³⁴⁾, evenals in het algemeen en dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten. Op de agenda van het algemeen en dagelijks bestuur staan in ieder geval die onderwerpen die de bedrijfsvoering en continuïteit van elk van de Omgevingsdiensten aangaan. Het verschilt per Omgevingsdienst in hoeverre ook de inhoudelijke kaderstelling en daaraan gerelateerde onderwerpen op de agenda staan³⁵⁾. In het algemeen en dagelijks bestuur van DCMR Milieudienst Rijnmond staat bijvoorbeeld het *Verbeterprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving* op de agenda, in het algemeen en dagelijks bestuur van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid het Regionaal UitvoeringsNiveau voor de uitvoering van gemeentelijke taken.

De ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen en de afdeling opdrachtgeverschap bereiden de provinciale annotaties op de agenda van het algemeen en dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten voor³⁶⁾. Wekelijks wordt met gedeputeerde Janssen afgestemd. Indien nodig wordt een apart overleg georganiseerd met de betrokken gedeputeerden of het voltallige College van Gedeputeerde Staten om de provinciale inzet voor te bereiden.

4.3.3 Ambtelijk overleg over uitvoering provinciale taken

Er zijn diverse overleggen over de uitvoering van de provinciale taken:

- *trimesteroverleg*, waarin de voortgang op basis van een door elk van de Omgevingsdiensten opgestelde trimesterrapportage wordt besproken. Relatief veel aandacht van de provincie gaat uit naar de tijdsbesteding door de Omgevingsdiensten. Een aandachtspunt is dat de afspraken die de provincie en de Omgevingsdienst in een trimesteroverleg onder meer over de prioritering maken, worden vastgelegd (vergelijk hoofdstuk 3)

³²⁾ Voor de geconcentreerde taken op grond van de Luchtvaartwet overlegt gedeputeerde De Bondt niet met DCMR Milieudienst Rijnmond die deze taken voor geheel Zuid-Holland uitvoert. De Omgevingsdienst ervaart dit als teveel afstand, blijkt uit de interviews.

³³⁾ Soms brengt de bestuurlijke betrokkenheid van de provincie ook, in de ogen van de Omgevingsdiensten onnodige, tijdsdruk met zich mee, blijkt uit de interviews.

³⁴⁾ Aanvankelijk was het soms zoeken naar de woordvoering in individuele dossiers. Nu afspraken zijn gemaakt over de communicatielijnen en de informatievoorziening door Omgevingsdiensten is de provincie tevreden over de woordvoering in individuele dossiers, blijkt uit de interviews.

³⁵⁾ Wat volgens de provincie beter kan, is de informatievoorziening aan het algemeen en dagelijks bestuur van Omgevingsdienst Haaglanden en Omgevingsdienst West-Holland, blijkt uit de interviews.

³⁶⁾ Aanvankelijk is de projectie van het onderscheid in de provinciale organisatie tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol op het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingsdiensten (monistisch systeem) gekunsteld. Nu de ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen en de afdeling opdrachtgeverschap de vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur van de Omgevingsdiensten gezamenlijk voorbereiden, lijken zich evenwel geen knelpunten in de afstemming meer voor te doen. In het bijzonder de aandacht die de provincie vanuit haar rol als deelnemer heeft voor de continuïteit wordt door de Omgevingsdiensten juist gewaardeerd, blijkt uit de interviews.

- *directeurenoverleg*; een gezamenlijk overleg van de directeur ruimte en mobiliteit van de provincie en de directeurs van de Omgevingsdiensten (ongeveer vijf keer per jaar)
- *regiegroep*; een gezamenlijk overleg van het hoofd milieu van de provincie en de Omgevingsdiensten (ongeveer vijf keer per jaar). De vertegenwoordiging vanuit de Omgevingsdiensten varieert
- *accounthoudersoverleg*; een gezamenlijk overleg van de accounthouders van de provincie (afdeling opdrachtgeverschap) en de accounthouders van de Omgevingsdiensten (ongeveer zes keer per jaar)
- *ad hoc overleg*, over allerlei vragen vanuit de provincie die in de loop van een jaar volgen³⁷), of bijvoorbeeld over de implementatie van de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* of de ontwikkeling van de kostprijsystematiek.

Het is lastig om de toegevoegde waarde van elk van de overleggen over de uitvoering van de provinciale taken te bepalen, constateren wij. In het bijzonder het directeurenoverleg, de regiegroep en het accounthoudersoverleg vertonen overlap in de punten die op de agenda staan. Ook voor de provincie is het soms nog zoeken naar de informatie die zij echt nodig heeft om te kunnen (bij)sturen, blijkt uit de interviews. Wat ons uit de interviews opvalt, is dat het in de praktijk lastig blijkt om alle professionals die een rol spelen in het beleidsmatig opdrachtgeverschap goed te betrekken bij de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de gemaakte afspraken te delen (vergelijk hoofdstuk 3). De betrokkenheid van de afdeling water en groen van de directie leefomgeving en bestuur kan bijvoorbeeld beter. Hierdoor wordt de feedback vanuit de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving naar beleid door zowel de Omgevingsdiensten als een aantal professionals binnen de provincie soms als ad hoc ervaren.

De ervaring van de Omgevingsdiensten is dat de provincie beter is gaan luisteren en meedenken in de overleggen, blijkt uit de interviews. Maar ook dat de provincie niet alleen soms handelt alsof zij de enige deelnemer is, maar ook een hiërarchische cultuur kent. Van de provincie wordt verwacht dat zij meer aandacht besteedt aan de vraag of de uitvoering van de provinciale taken goed verloopt (producten/diensten en proces), evenals aan de kennis- en informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten.

Naast de diverse overleggen over de uitvoering van de provinciale taken is er veelal een ambtelijk vooroverleg ter voorbereiding van het algemeen en dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten. De vormgeving hiervan varieert per Omgevingsdienst: DCMR Milieudienst Rijnmond kent een agendacommissie en een participantenoverleg, Omgevingsdienst Haaglanden een participantenoverleg op directieniveau, Omgevingsdienst Midden-Holland een adviescommissie inhoud en een adviescommissie financiën, Omgevingsdienst West-Holland vanaf 2014 een participantenoverleg en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid een adviesgroep opdrachtgevers en een adviesgroep eigenaren. De afdeling opdrachtgeverschap stimuleert dat er een vooroverleg is en geeft actief invulling aan het vooroverleg. Onder meer om te komen tot betere afstemming met gemeenten en in een vroeg stadium issues voor het algemeen en dagelijks bestuur 'uit te filteren'.

4.4 Schaalgrootte en samenwerking Omgevingsdiensten

Deze paragraaf gaat dieper in op specifiek de schaalgrootte van de Omgevingsdiensten en de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten in het bijzonder wat betreft de informatie-uitwisseling rondom de geconcentreerde taken en de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland.

³⁷) Daarbij gaat het ook om vragen van Provinciale Staten. De ervaring van de provincie is dat het bespreken van de gewenste informatie met de Omgevingsdiensten in de praktijk beter werkt dan procedures voor de informatievoorziening door Omgevingsdiensten, blijkt uit de interviews.

4.4.1 Schaalgrootte

In Zuid-Holland is gekozen voor het ontwikkelen van een provinciedekkend stelsel van maximaal vijf Omgevingsdiensten. In de andere provincies in Nederland varieert het aantal Omgevingsdiensten per provincie van één (Drenthe, Friesland, Groningen en Zeeland) tot zeven (Gelderland) (www.omgevingsdienst.nl). Onze ervaring leert dat historische ontwikkelingen, regionale voorkeuren en politiek-bestuurlijke overwegingen daarbij een belangrijke rol spelen.

Meer in het algemeen zijn met betrekking tot de schaalgrootte van de Omgevingsdiensten drie elementen van belang:

1. Territoriale congruentie van Omgevingsdiensten met veiligheidsregio's

Eén van de (landelijke) uitgangspunten is dat territoriale congruentie van de Omgevingsdiensten met de veiligheidsregio's het leidende principe is. In Zuid-Holland is daarvan sprake voor DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Haaglanden en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Voor Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland is daarvan nu geen sprake. Bij de oprichting van de Omgevingsdiensten is de keuze gemaakt voor twee Omgevingsdiensten, terwijl er sprake is van één Veiligheidsregio Hollands-Midden.

2. (Minimaal) voldoen aan landelijke kwaliteitseisen

Het is de bedoeling dat alle Omgevingsdiensten per 1 januari voldoen aan de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1*, dat is ook één van de (bestuurlijke) kaders op het gebied van kwaliteit die het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* bevat (vergelijk hoofdstuk 2). In het kader van de implementatie van de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1* heeft elk van de Omgevingsdiensten een zelfevaluatie uitgevoerd en een bijbehorend verbeterplan opgesteld (zie tabel 7). Volgens deze verbeterplannen voldoet elk van de Omgevingsdiensten per 1 januari 2015 aan de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1*. De Omgevingsdiensten kiezen ervoor het merendeel van de verbeterpunten op te lossen door 'zelf doen'. Voor enkele verbeterpunten wordt gekozen voor inhuur of samenwerking.

Een 'stresstest' is geen onderdeel van de uitgevoerde zelfevaluaties. Specifiek voor Omgevingsdienst West-Holland speelt op dit moment wel de vraag of de dienst ook in de nabije toekomst voldoende robuust is³⁸). De uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn waarbij ook de provinciale bedrijven op het grondgebied van deze gemeente overgaan naar Omgevingsdienst Midden-Holland – beschouwd als het meest waarschijnlijke scenario – schaadt de robuustheid van Omgevingsdienst West-Holland, is de conclusie van het recente *Robuustheidsonderzoek ODWH*. Samenwerking of een fusie met een andere Omgevingsdienst is nodig om voor milieu aan de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1* te blijven voldoen (SeinstravandeLaar, 2014).

³⁸) De uitkomsten van de zelfevaluatie van Omgevingsdienst West-Holland zijn getoetst in het *Robuustheidsonderzoek ODWH*. De conclusie is dat de huidige dienst in ontwikkeling voldoende robuust is, waarbij enkele punten (onder meer de *Kwaliteitscriteria 2.1* en de basis van de bedrijfsvoering) wel vragen om goed in de gaten te worden gehouden. Maar de uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn schaadt dus de robuustheid van Omgevingsdienst West-Holland (SeinstravandeLaar, 2014). De zelfevaluatie van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid is getoetst door KPMG (2013).

Tabel 7. Belangrijke verbeterpunten milieu (DCMR Milieudienst Rijnmond, 2013b; Omgevingsdienst Midden-Holland, 2013b; Omgevingsdienst West-Holland, 2013b; Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, 2013c)

	Verbeterpunten kritieke massa	Verbeterpunten proceskwaliteit en inhoud en prioriteiten
DCMR Milieudienst Rijnmond	Deskundigheid agrarisch Deskundigheid ketentoezicht en afvalwater	Rapportage en evaluatie (verantwoording) Strategisch beleidskader (prioritering) Planning en control Monitoren
Omgevingsdienst Haaglanden*)	Specialistische opleiding administratief toezicht en auditvaardigheden Deskundigheid ketentoezicht en buitengewone opsporing	Rapportage en evaluatie (verantwoording) Strategisch beleidskader (prioritering) Planning en control Uitvoeren Monitoren
Omgevingsdienst Midden-Holland	Deskundigheid Brzo Deskundigheid ketentoezicht, buitengewone opsporing en afvalwater	Rapportage en evaluatie (auditing)
Omgevingsdienst West-Holland	Deskundigheid Brzo Deskundigheid ketentoezicht en buitengewone opsporing	Rapportage en evaluatie (verantwoording) Planning en control
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	Deskundigheid externe veiligheid Deskundigheid agrarisch en afval Deskundigheid ketentoezicht en afvalwater	Rapportage en evaluatie (verantwoording, auditing) Planning en control Monitoren

*) De verbeterpunten voor Haaglanden zijn gebaseerd op de zelfevaluatie.

3. Efficiënte inzet van middelen

De Omgevingsdiensten zijn in het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* onder meer getypeerd als organisaties die kostenbewust en kosteneffectief werken. Op dit moment zijn er nog geen gegevens beschikbaar die een vergelijking van de tarieven van de Omgevingsdiensten nu mogelijk maken (zie hoofdstuk 5). Meer in het algemeen is het voor organisaties als de Omgevingsdiensten nogal eens zoeken naar de balans tussen efficiencydoelstellingen en de verschillende wensen van evenzoveel opdrachtgevers. Ook daarom is een goede afstemming van provinciale en gemeentelijke beleids- en uitvoeringskaders op elkaar van belang (vergelijk hoofdstuk 3). Andere aspecten die onder meer een rol spelen zijn de bestuurlijke en ambtelijke lasten³⁹⁾, de organisatie van de Omgevingsdiensten (verhouding direct – indirect, capaciteit – omvang taken, standaardisatie – vernieuwing) en de mate van flexibiliteit.

4.4.2 Informatie-uitwisseling geconcentreerde taken

Bepaalde taken worden voor geheel Zuid-Holland uitgevoerd door één Omgevingsdienst, de zogenoemde geconcentreerde taken. De provincie heeft bij de oprichting van de Omgevingsdiensten deze keuze gemaakt. Een belangrijke overweging bij deze keuze was de omvang van deze taken; concentratie bij één Omgevingsdienst is met het oog op de vereiste deskundigheid nodig. Maar er speelden ook andere politiek-bestuurlijke, organisatorische en praktische overwegingen een rol bij de keuze, blijkt uit de interviews.

³⁹⁾ Bij de bestuurlijke en ambtelijke lasten gaat het onder meer om de balans tussen het aantal Omgevingsdiensten (hoe minder Omgevingsdiensten, hoe minder overhead, regie, enzovoort) en het aantal deelnemers in een Omgevingsdienst (hoe meer deelnemers, hoe lastiger wellicht de afstemming en besluitvorming).

De uitvoering van de geconcentreerde taken stelt hoge eisen aan de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten, en vereist eveneens rolvastheid van de Omgevingsdiensten, constateren wij. Voor die hoge eisen aan de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten heeft de provincie bij het maken van de keuze beperkt aandacht gehad, blijkt uit de interviews. In de praktijk hebben de Omgevingsdiensten de informatie-uitwisseling nog minimaal georganiseerd. Uit de interviews blijkt dat de Omgevingsdiensten elkaar nog niet vanzelfsprekend informeren over de uitvoering van de geconcentreerde taken en soms langs elkaar heen werken. Ook voor bedrijven is het nog niet altijd duidelijk welke Omgevingsdienst een geconcentreerde taak uitvoert en hoe zich dat verhoudt tot het ene loket in de regio, blijkt niet alleen uit de interviews maar ook uit de (beperkte) respons van klanten van Omgevingsdienst Midden-Holland die de tevredenheid van klanten al wel probeert te monitoren.

Voor de 'groene wetgeving' is de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten extra van belang, omdat vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds bij twee Omgevingsdiensten zijn belegd (respectievelijk Omgevingsdienst Haaglanden en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid). Uit de interviews blijkt dat die keuze niet door iedereen als logisch wordt ervaren en ook voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties soms verwarrend is. Daarnaast blijkt dat die informatie-uitwisseling nog maar net is georganiseerd, ook omdat Omgevingsdienst Haaglanden pas 1 maart 2013 van start is gegaan. In de praktijk ontvangt Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid wel een afschrift van de verleende vergunning of ontheffing, maar nog niet altijd alle onderliggende documenten die voor goed toezicht en handhaving vaak relevant zijn. En er zijn onderling niet afgestemde initiatieven als de website www.natuurzuidholland.nl. (een website opgezet door Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid over onder meer vergunningverlening, toezicht en handhaving 'groene wetgeving'). In reactie op het conceptrapport is aangegeven dat voor 'groene wetgeving' de informatie-uitwisseling intussen gestructureerd is georganiseerd. Zo wordt in vergunningen en ontheffingen afgestemde informatie over de rol van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid bij toezicht en handhaving opgenomen. Indien gewenst wordt bij vergunningverlening specifieke lokale kennis van toezicht ingebracht. Het digitale dossier bij Omgevingsdienst Haaglanden wordt op termijn toegankelijk voor Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Er is periodiek afstemmingsoverleg over politiek-bestuurlijk prioritaire dossiers en er wordt afgestemd en gezamenlijk opgetreden in dossiers waar vergunningverlening en handhaving elkaar overlappen. En er is een initiatief om de informatieverstrekking aan bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties te verbeteren.

4.4.3 Kennisinstructuur in Zuid-Holland

De Omgevingsdiensten zijn in het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* onder meer getypeerd als organisaties met kennis en kundigheid op het gebied van milieu. Om, gelet op de belangrijke veranderingen rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving, te zien hoe de kennisontwikkeling georganiseerd kan worden heeft het directeurenoverleg een werkgroep ingesteld. In november 2013 heeft het directeurenoverleg ingesteld met een voorstel van de werkgroep voor een kennisinfrastructuur in Zuid-Holland. In het voorstel maakt de werkgroep een onderscheid naar vier niveaus van samenwerking: informele netwerken, planmatige kennisontwikkeling, gedeelde expertisenetwerken en geconcentreerde expertise/taakuitvoering. Het bijbehorende uitvoeringsplan voorziet in het opzetten van een digitaal portaal voor Zuid-Holland en het verder ontwikkelen van (bestaande) netwerken naar een hoger niveau, minimaal het niveau van planmatige kennisontwikkeling (Werkgroep kennisinfrastructuur, 2013)⁴⁰).

⁴⁰) Dat samenwerking op het gebied van bovenregionale issues en de inzet van schaarse expertise is geborgd, is ook één van de (bestuurlijke) kaders op het gebied van kwaliteit die het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* bevat (vergelijk hoofdstuk 2).

In de praktijk is voor de geconcentreerde taken bij de oprichting van de Omgevingsdiensten in feite de keuze gemaakt voor het niveau van geconcentreerde expertise/taakuitvoering. De inschatting van de provincie is dat de (overige) bestaande netwerken functioneren op het niveau van informele netwerken, blijkt uit de interviews. Voor de zogenoemde taakvelden Brzo en bodem is de samenwerking in expertisenetwerken al redelijk intensief. En ook voor de taakvelden externe veiligheid, lucht en geluid is er samenwerking in expertisenetwerken.

De daadwerkelijke uitvoering van het voorstel voor een kennisinfrastructuur in Zuid-Holland is vertraagd, blijkt uit de interviews. De onderscheiden vervolgstappen zijn nog niet gezet. De belangrijkste reden is dat afstemming wordt gezocht met landelijke initiatieven zoals die van het Interprovinciaal Overleg en Omgevingsdienst.nl⁴¹). Wat ons uit de interviews en spiegelbijeenkomst daarbij wel opvalt, is dat impliciet is wie het initiatief zou moeten nemen in het daadwerkelijk tot stand brengen van de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland. De Omgevingsdiensten kijken naar de provincie, de provincie geeft aan het initiatief bij de Omgevingsdiensten te hebben gelegd maar stuurt niet echt op de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten.

Wat ons uit de interviews daarnaast opvalt, is dat collegiale toetsing of het vergelijken van prestaties tussen de Omgevingsdiensten nog niet of nauwelijks plaatsvindt.

⁴¹) Ook is in 2013 door het Programma Informatie-uitwisseling Milieu Inspectieview Milieu opgeleverd dat het mogelijk moet maken om via een beveiligde website informatie op te vragen over een bedrijf ('inspectieobject'). Inspectieview Milieu is ontwikkeld met DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, het landelijke Meldpunt Afvalstoffen, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de politie. Het systeem is evenwel nog niet gevuld met informatie en de politie heeft pas op de plaats gemaakt.

5. Kosten taakuitvoering

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen over de kosten van de uitvoering van de provinciale taken voor en na de oprichting van de Omgevingsdiensten.

5.1 Kosten taakuitvoering voor oprichting Omgevingsdiensten

Voor de oprichting van de Omgevingsdiensten voerde de provincie de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zelf uit⁴²⁾. De kosten van de taakuitvoering door de provincie in de uitgangssituatie in 2009/2010 bedragen in totaal € 39,5 mln. Deze kosten zijn gebaseerd op de door de provincie beschikbaar gestelde zogenoemde *Basis lumpsum bijdragen*, en zijn opgebouwd uit:

- personele kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (€ 14,54 mln.)
- materiële kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (€ 17,23 mln.)
- materiële overheadkosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (€ 5,35 mln.)
- correctie materiële overheadkosten (€ 2,38 mln.).

Wat betreft de door de provincie beschikbaar gestelde *Basis lumpsum bijdragen* is bij de oprichting van de Omgevingsdiensten bepaald welke taken de Omgevingsdiensten zouden gaan uitvoeren. Van de taken die bij de provincie zijn gebleven, zijn ook de middelen bij de provincie gebleven. Daarnaast bleek een aantal incidentele en structurele budgetten van de directie Omgevingsdiensten binnen de provincie niet nodig. Deze middelen zijn toegevoegd aan de financiële ruimte van de provincie. In de verantwoording rondom *Motie 200* worden deze budgetten meegenomen (zie paragraaf 5.3).

Om de kosten van de taakuitvoering door de provincie in de uitgangssituatie in 2009/2010 goed te kunnen vergelijken met de kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (door de Omgevingsdiensten) in 2014, zijn de kosten gecorrigeerd voor inflatie. Hiervoor is de zogenoemde Harmonised Index of Consumer Prices van het Centraal Bureau voor de Statistiek gehanteerd⁴³⁾. Met andere woorden: als de provincie de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in 2014 nog zelf zou uitvoeren, bedragen de geschatte kosten ceteris paribus € 42,7 mln.

Van belang is dat het om geschatte kosten gaat. De loonbudgetten en de budgetten voor materiële (overhead)kosten zouden binnen de provincie alleen na besluitvorming in Provinciale Staten zijn aangepast (deze budgetten worden niet automatisch aangepast voor inflatie).

5.2 Kosten taakuitvoering door Omgevingsdiensten

5.2.1 Structurele kosten

De structurele kosten van de taakuitvoering door de Omgevingsdiensten bedragen in 2014 € 42,3 mln. (zie tabel 8). Deze kosten zijn opgebouwd uit:

⁴²⁾ DCMR Milieudienst Rijnmond voerde als milieudienst voor de oprichting van de Omgevingsdiensten een deel van de provinciale taken uit.

⁴³⁾ De inflatie bedraagt 2,28% in 2011, 2,46% in 2012, 3,06% in 2013 en 0,14% in 2014 (maand mei).

- (lumpsum) bijdrage van de provincie aan elk van de Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, inclusief de bijdragen voor de VVGB-bedrijven maar *exclusief* de bijdragen voor 'regie uitvoering Wabo-taken' (in 2014 € 2,4 mln.), 'toezicht indirecte lozingen' (in 2014 € 0,3 mln.) en 'brandveilig gebruik bouwwerken (in 2014 € 0,1 mln.). Deze laatste drie taken waren namelijk nog geen provinciale taken in de uitgangssituatie in 2009/2010. (Met andere woorden: Het takenpakket van de Omgevingsdiensten in 2014 is niet precies gelijk aan het takenpakket van de provincie in de uitgangssituatie in 2009/2010)
- regiekosten (de kosten van de ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen, de afdeling opdrachtgeverschap en het beleidsmatig opdrachtgeverschap).

De (begrote) lumpsum bijdrage van de provincie aan elk van de Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is in overleg met de provincie overgenomen uit de opdrachtbrief die de provincie jaarlijks aan elk van de Omgevingsdiensten stuurt.

De regiekosten worden niet apart begroot en verantwoord, en zijn daarom afgeleid van het aantal fte's dat zicht bezighoudt met het voeren van regie. Dit aantal fte's is door de provincie geschat op ongeveer 13,5 (1 fte ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen, 4,5 fte afdeling opdrachtgeverschap en 8 fte beleidsmatig opdrachtgeverschap)⁴⁴). Om de regiekosten te bepalen is in overleg met de provincie gerekend met gemiddelde loonkosten van € 75.000 per fte. De geschatte regiekosten bedragen derhalve € 1,0 mln.

Tabel 8. Structurele kosten taakuitvoering door Omgevingsdiensten (Provincie Zuid-Holland, 2012b, c, d, e, f, g, 2013g, h, k, l, 2014d, e, f, g)

	2012*)	2013*)	2014
Bijdrage DCMR Milieu-dienst Rijnmond**)	€ 18,92 mln.	€ 19,09 mln.	€ 19,85 mln.
Bijdrage Omgevingsdienst Haaglanden	niet van toepassing	€ 5,39 mln.	€ 6,68 mln.
Bijdrage Omgevingsdienst Midden-Holland	€ 1,76 mln.	€ 3,67 mln.	€ 3,89 mln.
Bijdrage Omgevingsdienst West-Holland	€ 1,76 mln.	€ 3,58 mln.	€ 3,59 mln.
Bijdrage Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	€ 8,14 mln.	€ 8,22 mln.	€ 7,27 mln.
Regiekosten provincie	€ 1,01 mln.	€ 1,01 mln.	€ 1,01 mln.
Totaal	€ 31,59	€ 40,96	€ 42,29

*) In 2012 zijn de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving tot 1 juli 2012 (Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland) dan wel tot en met 31 december 2012 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie. In 2013 zijn de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving tot 1 maart 2013 (Omgevingsdienst Haaglanden) uitgevoerd door de provincie.

**) Omdat DCMR Milieudienst Rijnmond als milieudienst voor de oprichting van de Omgevingsdiensten een deel van de provinciale taken uitvoerde, is de bijdrage aan DCMR Milieudienst Rijnmond onder meer gebaseerd op reguliere taken en zogenoemde RUD-taken die na de oprichting van de Omgevingsdiensten door de provincie zijn overgeheveld (in 2014 bijna € 2,1 mln.).

⁴⁴) In de *Quick scan Omgevingsdiensten* van de Randstedelijke Rekenkamer (2013) is voor de regiekosten alleen gerekend met de kosten voor het beleidsmatig opdrachtgeverschap milieu (6,5 fte).

5.2.2 Incidentele kosten oprichting Omgevingsdiensten

De incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten bedragen € 23,7 mln. Deze kosten zijn één op één overgenomen uit de *Najaarsnota 2014*⁴⁵⁾, en zijn opgebouwd uit (Provincie Zuid-Holland, 2014c):

- *projectkosten (voorafgaand aan de oprichting van de Omgevingsdiensten)*
 - . projectkosten (€ 3,38 mln.)
 - . kosten programmteam (€ 2,36 mln.)
- *inrichtingskosten (tijdens de overgangperiode na de oprichting van elk van de Omgevingsdiensten)*
 - . kosten interne reorganisatie (€ 1,52 mln.)
 - . sociaal plankosten (€ 3,01 mln.)
- *ontvlechtingkosten (tijdens de overgangperiode na de oprichting van elk van de Omgevingsdiensten)*
 - . frictiekosten (€ 1,35 mln.)
 - . desintegratiekosten (€ 10,70 mln.)
- stelpost onvoorzien (€ 1,19 mln.)
- exploitatiereserve (€ 0,18 mln.).

5.3 Terugverdientijd en relevante ontwikkelingen

De terugverdientijd is op dit moment naar verwachting ruim vier jaar na de start van de eerste twee Omgevingsdiensten op 1 januari 2011, constateren wij. De incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten zijn op dit moment naar verwachting namelijk eind 2015 terugverdiend. Met andere woorden: eind 2015 is er voldoende bespaard om de incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten à € 23,7 mln. te dekken (zie tabel 9). Deze dekking is overgenomen uit de *Najaarsnota 2014*.

Conform de afspraak met Provinciale Staten wordt jaarlijks in de *Najaarsnota* gezien welk deel van de 'stelpost dekking RUD's' en de 'reserve RUD' kan vrijvallen. Zowel op de stelpost als op de reserve staat nog geld; deze middelen zijn dus nog niet meegenomen in de dekking van de incidentele kosten (Provincie Zuid-Holland, 2013i). Provinciale Staten wordt intussen door middel van een bijlage in elk van de reguliere planning en control producten geïnformeerd over de terugverdientijd.

De structurele kosten van de taakuitvoering door de Omgevingsdiensten (in 2014 € 42,3 mln.) zijn op dit moment iets lager dan de kosten als de provincie de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving nog zelf zou uitvoeren (geschat op € 42,7 mln. in 2014)⁴⁶⁾.

Daarbovenop is echter nog structureel 2,1 mln. per jaar bespaard⁴⁷⁾. Deze middelen – die zijn toegevoegd aan de financiële ruimte van de provincie (Provincie Zuid-Holland, 2013i) – worden nu nog gebruikt voor de dekking van de incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten. Omdat het om structurele besparingen gaat is de verwachting evenwel dat de provincie op termijn, nadat de overgangperiode is verstreken, goedkoper uit kan zijn ten opzichte van de uitgangssituatie in 2009/2010, constateren wij.

⁴⁵⁾ De *Voorjaarsnota 2014* bevat een update van de actualisatie financiële consequenties en terugverdienperiode RUD-vorming.

⁴⁶⁾ Exclusief de bijdragen voor 'regie uitvoering Wabo-taken' (in 2014 € 2,4 mln.), 'toezicht indirecte lozingen' (in 2014 € 0,3 mln.) en 'brandveilig gebruik bouwwerken' (in 2014 € 0,1 mln.).

⁴⁷⁾ De structurele middelen zijn opgebouwd uit 'resultaat huisvestingsvisie' (€ 0,06 mln.), 'voormalige personele budgetten DO' (€ 0,29 mln.) en 'voormalige materiële budgetten DO' (€ 1,78 mln.) (zie tabel 9).

Tabel 9. 'Dekking incidentele lasten RUD-vorming (cumulatief)' (Provincie Zuid-Holland, 2014c)

	2012	2013	2014	2015	2016
Terugbetaling opstartkosten RUD's	€ 0,84 mln.	€ 2,53 mln.	€ 2,68 mln.	€ 3,43 mln.	€ 3,70 mln.
Bijdrage Rijk	€ 1,67 mln.	€ 1,67 mln.	€ 1,67 mln.	€ 1,67 mln.	€ 1,67 mln.
Dekking begroting 2010-2011 programma TUM	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.
Resultaat huisvestingsvisie		€ 0,06 mln.	€ 0,12 mln.	€ 0,18 mln.	€ 0,24 mln.
Voordelig rekeningsresultaat DO 2011	€ 1,95 mln.	€ 1,95 mln.	€ 1,95 mln.	€ 1,95 mln.	€ 1,95 mln.
Voordelig rekeningsresultaat DO 2012	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.	€ 1,50 mln.
Voordelig rekeningsresultaat DO 2013		€ 0,50 mln.	€ 0,50 mln.	€ 0,50 mln.	€ 0,50 mln.
(Voormalige) personele budgetten DO		€ 0,29 mln.	€ 0,58 mln.	€ 0,87 mln.	€ 1,16 mln.
(Voormalige) materiële budgetten DO		€ 1,78 mln.	€ 3,56 mln.	€ 5,34 mln.	€ 7,12 mln.
Overschot structurele dekking	€ 1,98 mln.	€ 4,36 mln.	€ 5,05 mln.	€ 5,80 mln.	€ 5,85 mln.
Vrijval aanloopkosten DO Najaarsnota 2013		€ 0,10 mln.	€ 0,10 mln.	€ 0,10 mln.	€ 0,10 mln.
Vrijval ruimte Motie 200 Najaarsnota 2013		€ 0,59 mln.	€ 0,59 mln.	€ 0,59 mln.	€ 0,59 mln.
Vrijval ruimte Motie 200 Voorjaarsnota 2014			€ 1,00 mln.	€ 1,00 mln.	€ 1,00 mln.
Vrijval ruimte Motie 200 Najaarsnota 2014			0,60 mln.	0,60 mln.	0,60 mln.
Opheffing DO		- € 0,40 mln.	- € 0,40 mln.	- € 0,40 mln.	- € 0,40 mln.
DRM beleidsmatig opdrachtgeverschap	- € 0,14 mln.	- € 0,28 mln.	- € 0,42 mln.	- € 0,56 mln.	- € 0,70 mln.
Totaal	€ 9,30 mln.	€ 16,15 mln.	€ 20,58 mln.	€ 24,07 mln.	€ 26,38 mln.

Daarnaast is er nog een aantal andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de structurele kosten van de taakuitvoering door de Omgevingsdiensten. De belangrijkste ontwikkelingen op dit moment zijn, constateren wij:

- *Ontwikkeling kostprijsystematiek*

Na afloop van de lumpsum periode van drie jaar zou de bijdrage van de provincie aan elk van de Omgevingsdiensten voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving worden gebaseerd op basis van een kostprijsystematiek. De kostprijsystematiek heeft een aantal voordelen, zoals: de Omgevingsdiensten krijgen betaald naar prestatie, de kosten tussen de Omgevingsdiensten zijn vergelijkbaar en de kostprijsystematiek stimuleert een scherpere analyse voor vergunningverlening, toezicht en handhaving te maken.

In de praktijk blijkt dat de ontwikkeling van deze kostprijsystematiek meer tijd kost. De provincie geeft aan dat er meer tijd is uitgetrokken, omdat het van belang is dat de ontwikkeling van de kostprijsystematiek op een zorgvuldige wijze gebeurt. De kostprijsystematiek kan immers tot verschuivingen in de bijdrage aan de Omgevingsdiensten leiden. Voor 2014 is het dan ook nog niet mogelijk te begroten en plannen op basis van een volledig uitgekristalliseerde nieuwe financieringssysteem gebaseerd op een kostprijsbenadering. Dat betekent dat voor 2014 voor DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid sprake is van een overgangsjaar in opmaat naar de kostprijsystematiek. Dat betekent ook dat er nog geen gegevens beschikbaar zijn die een vergelijking van de tarieven van de Omgevingsdiensten nu mogelijk maken. De door de Omgevingsdiensten ontwikkelde *Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland* vormt wel een eerste stap in de harmonisatie.

- *Opbouw eigen vermogen/weerstandvermogen*

De Omgevingsdiensten hebben bij de oprichting in de lumpsum bijdrage middelen meegekregen voor het op niveau brengen van het eigen vermogen/weerstandvermogen. Ook in het geval de lumpsum bijdrage niet volledig werd besteed, zijn de middelen in overleg met de provincie (deels) ingezet voor de opbouw van het eigen vermogen/weerstandvermogen. Het eigen vermogen/weerstandvermogen van DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Haaglanden, Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland is in de begroting 2015 evenwel op niveau⁴⁸⁾, het eigen vermogen/weerstandvermogen van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid is conform bestuurlijke afspraken naar verwachting in 2016 op niveau (Provincie Zuid-Holland, 2014a)⁴⁹⁾. Dat, in combinatie met de ontwikkeling van de kostprijsystematiek, betekent dat de bijdrage van de provincie aan elk van de Omgevingsdiensten naar verwachting op termijn (iets) naar beneden kan.

- *Overdracht VVGB-bedrijven naar de gemeenten*

Per 1 januari 2014 heeft de overdracht van de zogenoemde VVGB-bedrijven naar de gemeenten plaatsgevonden. Als gevolg daarvan zijn ook de bijbehorende middelen uit het Provinciefonds overgeheveld naar het Gemeentefonds. Volgens de berekening van het Rijk betekent dit voor de provincie Zuid-Holland voornamelijk een verlaging van € 6,7 mln. van de bijdrage uit het Provinciefonds. De lumpsum bijdrage van de provincie aan elk van de Omgevingsdiensten voor de VVGB-bedrijven bedroeg evenwel circa € 6,1 mln.⁵⁰⁾. In de *Voorjaarsnota 2014* is het herverdeeldeffect van circa € 0,6 mln. voor het jaar 2014 ten laste van de financiële ruimte van de provincie gedekt (Provincie Zuid-Holland, 2014h). In de *Kadernota 2015-2018* is aangegeven dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overleg met het Interprovinciaal Overleg werkt aan een definitief voorstel; de structurele effecten zijn – in afwachting hiervan – nog niet bekend (Provincie Zuid-Holland, 2014b).

- *Sturing op efficiencyvoordelen Omgevingsdiensten*

De provincie kan ook in de toekomst actief sturen op door de Omgevingsdiensten te realiseren efficiencyvoordelen. Voor 2015 is hier al vorm aangegeven door als uitgangspunt te hanteren dat de bijdrage van de provincie aan de Omgevingsdiensten niet wordt verhoogd.

⁴⁸⁾ Omgevingsdienst Haaglanden moet nog een risico-inventarisatie uitvoeren, zodat het niveau van het weerstandvermogen inhoudelijk en financieel beoordeeld kan worden.

⁴⁹⁾ Conform bestuurlijke afspraken is het provinciaal deel van het eigen vermogen/weerstandvermogen van Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid ultimo 2013 al wel op niveau.

⁵⁰⁾ De lumpsum bijdrage van de provincie voor de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is intussen verlaagd met circa € 6,1 mln.: DCMR Milieudienst Rijnmond € 2,7 mln., Omgevingsdienst Haaglanden € 0,8 mln., Omgevingsdienst Midden-Holland € 0,4 mln., Omgevingsdienst West-Holland € 0,7 mln. en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid € 1,6 mln.

6. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk beschrijft, gebaseerd op de bevindingen in de voorafgaande hoofdstukken, onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten.

6.1 Conclusie oprichting Omgevingsdiensten

De oprichting van de vijf Omgevingsdiensten is een belangrijke verandering in de uitvoering van (vooral) het milieubeleid. Bij de oprichting van de Omgevingsdiensten waren veranderingen nodig in zowel het primair proces, het secundair proces als het tertiair proces. De oprichting van de Omgevingsdiensten was zo gezegd veranderkunde voor gevorderden.

Conclusie 1: verandering is voortvarend opgepakt

Wij concluderen dat deze verandering voortvarend is opgepakt. Zuid-Holland is een van de eerste provincies met een functionerend, provinciedekkend stelsel van vijf Omgevingsdiensten:

- Het *primair proces* betreft de uitvoering van het werk zelf. Het gaat om de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de extra (advies)taken. Op het gebied van kwaliteit wordt hier door professionals het verschil gemaakt.
Aan de verdere professionalisering van de uitvoering van de provinciale taken is de afgelopen jaren gewerkt. De aandacht is bij de oprichting van de Omgevingsdiensten altijd ook blijven uitgaan naar het primair proces. De provincie stuurt vooral op de kwaliteit en is ook bestuurlijk betrokken op de uitvoering van de provinciale taken. Dit verander- c.q. verbeterproces is echter misschien wel nooit klaar; een verdere verbetering van de uitvoering van de provinciale taken blijft nodig en is mogelijk.
- Het *secundair proces* betreft de ondersteuning van het werk, in termen van financiën, informatie, personeel en dergelijke. Het gaat om de opdrachtverlening, maar ook om de inrichting van elk van de Omgevingsdiensten met voldoende efficiency.
Aan de organisatorische inrichting is door zowel de provincie als de Omgevingsdiensten de afgelopen jaren gewerkt. Veel van het 'organiseergedoe' is achter de rug⁵¹), al zijn er altijd nieuwe ontwikkelingen en veranderingen (denk aan nieuwe wet- en regelgeving, gemeenten die bouwtaken overhevelen naar de Omgevingsdiensten, enzovoort). Ook zijn er nog verbeterpunten, zoals het optimaal klantvriendelijk inrichten van de praktijk van vergunningverlening, handhaving en toezicht, de informatie-uitwisseling over de geconcentreerde taken en het daadwerkelijk tot stand brengen van de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland.
- Het *tertiair proces* betreft de besturing van het provinciedekkend stelsel van Omgevingsdiensten, in termen van besluiten, condities, kaders en dergelijke. Het gaat vooral om de inhoudelijke en financiële kaderstelling door politiek en bestuur.

⁵¹) Het is van belang te realiseren dat Omgevingsdienst Haaglanden per 1 maart 2013 als laatste van start is gegaan en het 'organiseergedoe' dus het kortst achter zich heeft gelaten of daar soms nog inzit. Ook is het van belang te realiseren dat na het van start gaan vooral Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland nog zijn gegroeid (onder meer door gemeenten die zijn toegetreten en/of gemeenten die bouwtaken hebben overgeheveld).

Aan de bestuurlijke kaderstelling is de afgelopen jaren gewerkt. Het *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten* verschijnt vier maanden na de zogenoemde package deal. De nieuwe *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* – aangepast aan onder meer relevante inzichten uit onderzoeken naar de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam – is in december 2013 vastgesteld⁵²). Waar vooral nog behoefte aan is – bij de deelnemers van zowel de provincie als de Omgevingsdiensten aan de spiegelbijeenkomst – is een gedeeld beeld op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten.

6.2 Conclusies kwaliteit en efficiency

Hoe ver staan de vijf Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten met het realiseren van de doelstellingen uit het provinciaal kader, in het bijzonder op het gebied van kwaliteit en efficiency? Dat is de onderzoeksvraag van de evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland. De evaluatie gaat over de kwaliteit van de kaderstelling en opdrachtverlening, de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken, de efficiency van de inzet van provinciale middelen en de kwaliteit van de informatievoorziening en samenwerking.

6.2.1 Kwaliteit kaderstelling en opdrachtverlening

Conclusie 2: inhoudelijk kader vergunningverlening, toezicht en handhaving is voldoende helder

Wij concluderen dat de kaderstelling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de vorm van de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* voldoende helder is. De inhoudelijke kaderstelling is (voldoende) eenduidig en werkbaar. Dat is ook de ervaring van de Omgevingsdiensten.

Als het gaat om de kwaliteitseisen die de provincie aan de uitvoering van de provinciale taken stelt, nemen vijf kritische prestatie-indicatoren een centrale plek in. Deze kritische prestatie-indicatoren helpen te sturen op kwaliteit en worden in het algemeen als logisch ervaren⁵³). De kritische prestatie-indicatoren weerspiegelen minder de provinciale beleidsdoelen in termen van het wegnemen en helpen voorkomen van milieuknelpunten en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Van belang is om te realiseren dat de provincie meer kwaliteitseisen aan de uitvoering van de provinciale taken stelt dan alleen de vijf kritische prestatie-indicatoren. Denk aan het hanteren van de Best Beschikbare Technieken, het gebruiken van een risicomethodiek en een strikte toepassing. In de praktijk spelen rondom vergunningverlening, maar vooral rondom toezicht en handhaving in relatie tot deze kwaliteitseisen nog wel vragen over welke kwaliteit de provincie precies (mag) verwacht(en), ook in relatie tot het beschikbare budget. Het antwoord op deze vragen kan het best in het kader van de implementatie van de *Nota vergunningverlening, handhaving en toezicht 2014-2017* in dialoog tussen (professionals van) de provincie en de Omgevingsdiensten handen en voeten krijgen.

Wij concluderen verder dat het provinciale en de verschillende gemeentelijke beleids- c.q. uitvoeringskaders nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Hoewel de inhoudelijke verschillen vaak relatief beperkt zijn, zijn er verschillen in presentatie, definitie van de kwaliteitseisen, enzovoort. (Wat niet wegneemt dat de provinciale taken complexer dan gemeentelijke taken kunnen zijn).

⁵²) Vooruitlopend op de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* was de vorige *Nota vergunningen, toezicht en handhaving 2010-2013* via een appendix al aangescherpt.

⁵³) Voor het percentage handhaving als kritische prestatie-indicator is het beter te kijken naar de onderliggende trend per bedrijf dan naar de momentopname.

Conclusie 3: inhoudelijk kader voor extra (advies)taken is onvoldoende helder

Wij concluderen dat de kaderstelling (en opdrachtverlening) voor de in omvang beperkte extra (advies)taken onvoldoende helder is. De inhoudelijke kaderstelling is voor het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen onvoldoende eenduidig en niet werkbaar. Ook het beleids- c.q. uitvoeringskader voor advies milieueffectrapportage, milieuadvies ruimtelijke plannen waaronder 2^e lijnsadvisering geluid, vergunningverlening slootdempingen, toezicht en handhaving stiltegebieden en beschermingsgebieden voor grondwater (deels geconcentreerde taken) blijkt niet altijd duidelijk.

Als het gaat om de kwaliteitseisen die de provincie aan de uitvoering van de provinciale taken stelt, nemen de kritische prestatie-indicatoren die in de (door de provincie ontwikkelde) *Producten- en dienstencatalogus provincie Zuid-Holland* zijn geformuleerd veel minder een centrale plek in dan de vijf kritische prestatie-indicatoren voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er wordt in de trimesterrapportages slechts deels over gerapporteerd.

Conclusie 4: financiële kaders zijn voldoende helder, maar ontwikkeling kostprijsystematiek kost meer tijd

Wij concluderen dat de financiële kaders in de vorm van een lumpsum bijdrage de eerste drie jaar na oprichting van elk van de Omgevingsdiensten voldoende helder zijn. Dat neemt niet weg dat een lumpsum bijdrage ook enkele nadelen kent. In de praktijk is minder duidelijk hoe de inhoudelijke en financiële kaderstelling met elkaar verbonden zijn. Ook lopen de provincie en de Omgevingsdiensten tegen grenzen aan als de omvang van de provinciale taken significant meer of minder is dan verwacht.

Wij concluderen verder dat de ontwikkeling van de kostprijsystematiek meer tijd kost. Voor 2014 is het dan ook nog niet mogelijk te begroten en plannen op basis van een volledig uitgekristalliseerde nieuwe financieringssysteematiek gebaseerd op een kostprijsbenadering. Dat betekent dat voor 2014 voor DCMR Milieudienst Rijnmond en Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid sprake is van een overgangsjaar in opmaat naar de kostprijsystematiek. Dat betekent ook dat er nog geen gegevens beschikbaar zijn die een vergelijking van de tarieven van de Omgevingsdiensten nu mogelijk maakt.

Conclusie 5: opdrachtgeverschap is professioneel vormgegeven

Wij concluderen dat het opdrachtgeverschap in het algemeen professioneel is vormgegeven. De provincie heeft relatief veel aandacht voor het professioneel organiseren van haar rol als opdrachtgever/bevoegd gezag. De provincie zet daarbij graag de toon en heeft de onderzoeken naar de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam aangegrepen om de kaderstelling en opdrachtverlening aan te scherpen. De Omgevingsdiensten hebben hiermee moeten leren omgaan en vullen het opdrachtnemerschap nu ook zakelijker in.

De jaarlijkse opdrachtgevercyclus is in de praktijk ingeregeld. Het blijkt evenwel lastig om alle professionals die een rol spelen in het beleidsmatig opdrachtgeverschap goed te betrekken bij de praktijk van vergunningverlening, handhaving en toezicht en de gemaakte afspraken te delen.

6.2.2 Kwaliteit uitvoering provinciale taken

Conclusie 6: provincie tevreden over uitvoering provinciale taken, tevredenheid van klanten nog beperkt gemonitord

Wij concluderen dat de provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in het algemeen tevreden is over de producten/diensten die de Omgevingsdiensten leveren, evenals over de ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten. Er tekent zich een consistente lijn af in vergunningverlening, handhaving en toezicht. *'Eén plus één is nog geen drie, maar al wel meer dan twee'*, zoals één van de geïnterviewde personen het treffend samenvatte. Besluiten houden vrijwel zonder uitzondering stand bij de rechter. De provincie profiteert van de uitvoeringsgerichtheid van de Omgevingsdiensten, gemeenten profiteren van de kennis, ervaring en capaciteit van de Omgevingsdiensten. De bestuurlijke betrokkenheid van de provincie brengt extra scherpste in de uitvoering van de provinciale taken.

De Omgevingsdiensten geven aan dat veel aandacht uitgaat naar de kennis en ervaring van professionals, waarmee de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving staat of valt, evenals naar het bevorderen van een kwaliteitsgerichte cultuur. Er is een functionele scheiding aangebracht tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Volgens de bij de zelfevaluaties horende verbeterplannen voldoet elk van de Omgevingsdiensten per 1 januari 2015 aan de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1*.

Een bedreiging voor de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken, vormt een eventuele uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn uit Omgevingsdienst West-Holland.

Wij concluderen verder dat de Omgevingsdiensten nadenken hoe de tevredenheid van klanten (niet-zijnde de opdrachtgevers) goed te monitoren, maar dat de daadwerkelijke monitoring nog beperkt is. Over hoe bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties de vergunningverlening, toezicht en handhaving waarderen zijn dan ook niet of nauwelijks gegevens beschikbaar. Voor bedrijven is de Omgevingsdienst nog niet altijd het ene loket in de regio.

Conclusie 7: doelstellingen kritische prestatie-indicatoren nog niet volledig gerealiseerd⁵⁴⁾

Wij concluderen dat de doelstellingen van de kritische prestatie-indicatoren nog niet volledig worden gerealiseerd (zie tabel 10). De ontwikkeling is evenwel veelal positief. Een verdere verbetering van de uitvoering van de provinciale taken blijft nodig en is mogelijk. Met aandacht voor het primair proces en de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten, hebben de Omgevingsdiensten de potentie om van één plus één drie te maken. (De verbetermogelijkheden die uit de evaluatie naar voren komen, zijn samengevat weergegeven onder aanbeveling 8).

⁵⁴⁾ Over de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken in de uitgangssituatie in 2009/2010 zijn beperkt gegevens beschikbaar. Gegevens over de kritische prestatie-indicatoren voor vergunningverlening zijn er niet (Provincie Zuid-Holland, 2010c, 2011b), gegevens over de kritische prestatie-indicatoren voor toezicht en handhaving zijn er deels wel (Provincie Zuid-Holland, 2010b, 2011a). Daarnaast is er het *Onderzoek VROM-taken* waarin de VROM-Inspectie (2007) concludeert dat de provinciale taken, op een enkele uitzondering na, in 2007 adequaat werden uitgevoerd. Objectief vaststellen of de uitvoering van de provinciale taken beter is, is dus eigenlijk niet mogelijk. Dat over de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken in de uitgangssituatie in 2009/2010 maar beperkt gegevens beschikbaar zijn, is ook de ervaring van de Omgevingsdiensten: *'Door het stellen van een wedervraag wordt veelal duidelijk dat de provincie of gemeenten de gegevens zelf voor de oprichting van de Omgevingsdienst ook niet beschikbaar hadden.'*

Tabel 10. Samenvattend overzicht realisatie doelstellingen kritische prestatie-indicatoren

Indicator (doelstelling)	Realisatie doelstelling in 2013
<i>Vergunningverlening</i>	
Percentage op tijd verleende vergunningen kortlopende procedures (100%)	Eén van de vijf Omgevingsdiensten realiseert de doelstelling. Realisatie overige Omgevingsdiensten varieert van 82% tot 93% (realisatie Omgevingsdienst Haaglanden nog niet bekend)
Percentage op tijd verleende vergunningen langlopende procedures (90%)	Geen van de vijf Omgevingsdiensten realiseert de doelstelling; realisatie varieert van 46% tot 60% (realisatie Omgevingsdienst Haaglanden nog niet bekend)
Actualiteitstoets lopende vergunningen (jaarlijks)	Elk van de vijf Omgevingsdiensten zoekt in meer of mindere mate nog hoe de actualiteitstoets en het actualisatieprogramma goed vorm te geven
<i>Toezicht en handhaving</i>	
Percentage toezicht (dichtheid, 100%)	Drie van de vijf Omgevingsdiensten realiseren de doelstelling. Realisatie overige Omgevingsdiensten varieert van 90% tot 99%
Percentage handhaving (naleving, 90%)	Vier (bijna vijf) Omgevingsdiensten realiseren de doelstelling

6.2.3 Efficiency inzet provinciale middelen

Conclusie 8: terugverdientijd is naar verwachting ruim vier jaar

Wij concluderen dat de terugverdientijd op dit moment naar verwachting ruim vier jaar is. De incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten zijn op dit moment naar verwachting namelijk eind 2015 terugverdiend. Met andere woorden: eind 2015 is er voldoende bespaard om de incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten à € 23,7 mln. te dekken.

Conclusie 9: provincie kan op termijn goedkoper uit zijn ten opzichte van de uitgangssituatie in 2009/2010

Wij concluderen dat de provincie naar verwachting op termijn, nadat de overgangsperiode is verstreken, goedkoper uit kan zijn ten opzichte van de uitgangssituatie in 2009/2010. Op dit moment zijn de structurele kosten van de taakuitvoering door de Omgevingsdiensten (in 2014 € 42,3 mln.) al iets lager dan de kosten als de provincie de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving nog zelf zou uitvoeren (geschat op € 42,7 mln. in 2014⁵⁵). Daarbovenop is echter nog structureel 2,1 mln. per jaar bespaard. Deze middelen – die zijn toegevoegd aan de financiële ruimte van de provincie – worden nu nog gebruikt voor de dekking van de incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten. Omdat het om structurele besparingen gaat is de verwachting evenwel dat de provincie op termijn, nadat de incidentele kosten voor de oprichting van de Omgevingsdiensten zijn terugverdiend, goedkoper uit kan zijn ten opzichte van de uitgangssituatie in 2009/2010.

De belangrijkste andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de structurele kosten van de taakuitvoering door de Omgevingsdiensten zijn op dit moment: de ontwikkeling van de kostprijsstematiek, de opbouw van eigen vermogen/weerstandsvermogen, de overdracht van VVGB-bedrijven en de sturing op efficiencyvoordelen van Omgevingsdiensten.

⁵⁵) Exclusief de bijdragen voor 'regie uitvoering Wabo-taken' (in 2014 € 2,4 mln.), 'toezicht indirecte lozingen' (in 2014 € 0,3 mln.) en 'brandveilig gebruik bouwwerken' (in 2014 € 0,1 mln.).

Van belang is om te realiseren dat meer kwaliteit tegen dezelfde of in 2014 zelfs al iets lagere kosten ook een efficiënte inzet van provinciale middelen is. In dit verband is het onder meer van belang dat de afgelopen jaren aan de verdere professionalisering van de uitvoering van de provinciale taken is gewerkt en ook de bestuurlijke kaderstelling is aangepast aan de vereisten van nieuwe wet- en regelgeving en relevante inzichten uit onderzoeken naar de veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam (vergelijk conclusie 1).

6.2.4 Kwaliteit informatievoorziening en samenwerking

Conclusie 10: informatievoorziening door Omgevingsdiensten is georganiseerd, maar verantwoording is een verbeterpunt

Wij concluderen dat de informatievoorziening door Omgevingsdiensten is georganiseerd. Jaarlijks stelt elk van de Omgevingsdiensten een werkplan op voor de uitvoering van de provinciale taken. Maandelijks is er een werkoverleg van gedeputeerde Janssen met de directeurs van de Omgevingsdiensten, eens per kwartaal neemt ook het Openbaar Ministerie deel. En er zijn diverse overleggen over de uitvoering van de provinciale taken: trimesteroverleg, directeurenoverleg, regiegroep, accounthoudersoverleg en ad hoc overleg. Het is evenwel lastig om de toegevoegde waarde van elk van de overleggen over de uitvoering van de provinciale taken te bepalen.

Wij concluderen verder dat de verantwoording over de uitvoering van de provinciale taken desondanks een verbeterpunt is. Niet voor niets komt 'rapportage en evaluatie' ook als verbeterpunt in de zelfevaluaties van elk van de Omgevingsdienst naar voren. Ondanks uniforme formats bevatten de trimesterrapportages nog niet altijd de gewenste informatie. En de feedback vanuit de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving naar beleid wordt door zowel de Omgevingsdiensten als een aantal professionals binnen de provincie soms als ad hoc ervaren.

Door Provinciale Staten wordt de informatie, zoals de begrotingen van de Omgevingsdiensten, deels als abstract en omvangrijk ervaren. Tegelijkertijd erkennen de leden van Provinciale Staten dat zij de informatie wel tot zich kunnen nemen. Wat evenwel wordt gemist is een samenvattend voortgangsoverzicht, met beleids- en uitvoeringsinformatie en financiële informatie.

Conclusie 11: informatie- en kennisuitwisseling tussen Omgevingsdiensten staat aan het begin

Wij concluderen dat de informatie- en kennisuitwisseling tussen de Omgevingsdiensten nog aan het begin staat. De informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten over de uitvoering van geconcentreerde taken – die juist hoge eisen stelt aan de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten – is in de praktijk minimaal georganiseerd. Voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties is het nog niet altijd duidelijk welke Omgevingsdienst een geconcentreerde taak uitvoert en hoe zich dat verhoudt tot het ene loket in de regio. Ook collegiale toetsing of het vergelijken van prestaties tussen de Omgevingsdiensten vindt nog niet of nauwelijks plaats.

Voor de 'groene wetgeving' is de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten extra van belang, omdat vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds bij twee Omgevingsdiensten zijn belegd. Uit een reactie op het conceptrapport blijkt dat voor de 'groene wetgeving' de informatie-uitwisseling intussen gestructureerd is georganiseerd.

Wat betreft de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland heeft het directeurenoverleg in november 2013 ingestemd met een voorstel, waarvan het bijbehorende uitvoeringsplan voorziet in het opzetten van een digitaal portaal voor Zuid-Holland en het verder ontwikkelen van (bestaande) netwerken naar een hoger niveau, minimaal het niveau van planmatige kennisontwikkeling.

Omdat afstemming wordt gezocht met landelijke initiatieven is de daadwerkelijke uitvoering van het voorstel voor een kennisinfrastructuur in Zuid-Holland vertraagd. De onderscheiden vervolgstappen zijn nog niet gezet. In de praktijk is voor de geconcentreerde taken bij de oprichting van de Omgevingsdiensten in feite al de keuze gemaakt voor het niveau van geconcentreerde expertise/taakuitvoering. De inschatting is dat de (overige) bestaande netwerken functioneren op het niveau van informele netwerken.

Conclusie 12: provincie en Omgevingsdiensten werken constructief samen aan betere kwaliteit

Wij concluderen dat de provincie en de Omgevingsdiensten in het algemeen constructief samenwerken aan betere kwaliteit. Aanvankelijk hebben zowel de provincie (opdrachtgever) als de Omgevingsdiensten (opdrachtnemer) moeten leren samenwerken. Tussen de provincie en de Omgevingsdiensten is evenwel sprake van een constructieve relatie. Mensen weten elkaar te vinden.

Kanttekening is dat de Omgevingsdiensten ervaren dat de provincie soms handelt alsof zij de enige deelnemer is. Ook wat betreft haar rol als deelnemer heeft de provincie meer aandacht voor wat zij noemt haar rol als eigenaar dan voor de samenwerking met gemeenten (gelijkwaardige deelnemers in de Omgevingsdienst als openbaar lichaam), al neemt die aandacht wel toe.

6.3 Aanbevelingen verdere ontwikkeling Omgevingsdiensten

6.3.1 Koester wat goed gaat

Provincie en
Omgevingsdiensten

Aanbeveling 0: koester wat goed gaat!

Aanbeveling 0 is te koesteren wat goed gaat! De oprichting van de vijf Omgevingsdiensten is een belangrijke verandering in de uitvoering van (vooral) het milieubeleid die voortvarend is opgepakt. Zuid-Holland is een van de eerste provincies met een functionerend, provinciedekkend stelsel van vijf Omgevingsdiensten. Veel gaat goed. Dat is een compliment aan professionals, directie/management, bestuur en politiek.

6.3.2 Basis op orde

Voor de verdere ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten is het van belang dat de basis – een provinciedekkend stelsel van Omgevingsdiensten met een werkbaar takenpakket – op orde blijft. De volgende twee aanbevelingen hebben daarop betrekking:

Provincie

Aanbeveling 1: blij anticiperend regie voeren op de positie van Omgevingsdienst West-Holland

Onze eerste aanbeveling is anticiperend op een eventuele uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn regie te blijven voeren op de positie van Omgevingsdienst West-Holland. De uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn waarbij ook de provinciale bedrijven op het grondgebied van deze gemeente overgaan naar Omgevingsdienst Midden-Holland – beschouwd als het meest waarschijnlijke scenario – schaadt de robuustheid van Omgevingsdienst West-Holland en vormt daarmee een bedreiging voor de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken.

Bij het anticiperend regie voeren op de positie van Omgevingsdienst West-Holland kunnen de drie elementen die met betrekking tot de schaalgrootte van de Omgevingsdiensten meer in het algemeen van belang zijn als referentiekader dienen⁵⁶):

⁵⁶) Bij samenwerking of een fusie spelen veel zaken een rol, niet in de laatste plaats de wil om er samen een succes van te maken.

1. *Territoriale congruentie van Omgevingsdiensten met veiligheidsregio's*; voor Omgevingsdienst Midden-Holland en Omgevingsdienst West-Holland is daarvan nu geen sprake. Na een eventuele fusie tussen deze twee Omgevingsdiensten zou wel sprake zijn van territoriale congruentie met Veiligheidsregio Hollands-Midden.
2. *(Minimaal) voldoen aan landelijke kwaliteitseisen*; de uittreding van gemeente Alphen aan den Rijn schaadt de robuustheid van Omgevingsdienst West-Holland. Samenwerking of een fusie met een andere Omgevingsdienst is nodig om voor milieu aan de landelijke *Kwaliteitscriteria 2.1* te blijven voldoen.
3. *Efficiënte inzet van middelen*; op dit moment zijn er nog geen gegevens beschikbaar die een vergelijking van de tarieven van de Omgevingsdiensten nu mogelijk maken. Meer in het algemeen is het voor organisaties als de Omgevingsdiensten nogal eens zoeken naar de balans tussen efficiëncydoelstellingen en de verschillende wensen van evenzoveel opdrachtgevers. Andere aspecten die onder meer een rol spelen zijn de bestuurlijke en ambtelijke lasten, de organisatie van de Omgevingsdiensten en de mate van flexibiliteit.

Provincie en
Omgevingsdiensten

Aanbeveling 2: besteed extra aandacht aan de geconcentreerde taken en maak daarna de balans op
Onze tweede aanbeveling is het komende half jaar extra aandacht te besteden aan de geconcentreerde taken. Daarbij gaat het om:

- *Informatie-uitwisseling over geconcentreerde taken*

Het optimaal organiseren van de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten over de uitvoering van de geconcentreerde taken. De Omgevingsdiensten kunnen de informatie-uitwisseling organiseren en moeten de informatie daadwerkelijk uitwisselen. De provincie moet de hoge eisen aan de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten de aandacht geven die ze verdienen en kan het organiseren van de informatie-uitwisseling faciliteren.

- *Inhoudelijk kader voor extra (advies)taken*

Het verhelderen van de inhoudelijke kaderstelling en verduidelijken van de opdrachtverlening door de provincie voor de extra (advies)taken, grotendeels ook geconcentreerde taken. In het bijzonder gaat het om de extra (advies)taken beoordeling voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen, milieueffectrapportage, milieuvadvis ruimtelijke plannen waaronder 2^e lijnsadvisering geluid, vergunningverlening slootdempingen, toezicht en handhaving stiltegebieden en beschermingsgebieden voor grondwater. De provincie kan dit in overleg met de Omgevingsdiensten doen.

Onze tweede aanbeveling is ook om vervolgens in het voorjaar van 2015 de balans op te maken en ook Provinciale Staten te informeren of er na een half jaar sprake is van een adequate kaderstelling en opdrachtverlening, een adequate informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten en één loket in de regio voor bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.

Twee taken uit het takenpakket van de Omgevingsdiensten verdienen daarbij extra aandacht: de geconcentreerde taak 'groene wetgeving' en de extra (advies)taak beoordeling voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen. Voor de 'groene wetgeving' zijn vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds bij twee Omgevingsdiensten belegd. Uit de evaluatie volgen evenwel geen overtuigende argumenten om voor de 'groene wetgeving' verder te gaan dan een functionele scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Wat niet wil zeggen dat de gemaakte keuze niet werkbaar zou kunnen zijn. De keuze stelt evenwel extra eisen aan de informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdiensten, bovenop de toch al hoge eisen aan de informatie-uitwisseling over geconcentreerde taken. Een eenvoudiger alternatief kan worden overwogen: vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de 'groene wetgeving' bij één Omgevingsdienst beleggen. Vanzelfsprekend met een functionele scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

Het beoordelen van voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen is qua omvang een beperkte taak. Bij de uitvoering van deze taak kan het evenwel spanningsvol zijn dat de Omgevingsdiensten zowel voor de provincie als voor gemeenten werken. Een eenvoudiger alternatief kan worden overwogen: de beoordeling voorontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen als provincie zelf uitvoeren (zoals de provincie ook de ontwerp bestemmingsplannen al zelf beoordeelt).

6.3.3 Gedeeld beeld Omgevingsdiensten

Van belang voor de verdere ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten is ook dat er een gedeeld beeld is op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten. De volgende twee aanbevelingen hebben daarop betrekking:

Provincie,
Omgevingsdiensten
en gemeenten

Aanbeveling 3: ontwikkel samen een gedeeld beeld op de Omgevingsdiensten

Onze derde aanbeveling is samen met de Omgevingsdiensten en gemeenten een gedeeld beeld op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten te ontwikkelen, met aandacht voor:

- de typering van kwalitatief hoogwaardige Omgevingsdiensten
- de samenwerking tussen provincie en gemeenten (de Omgevingsdiensten als openbaar lichaam)
- dat wat de provincie en de Omgevingsdiensten over en weer van elkaar verwachten, inclusief de verbinding tussen de inhoudelijke en financiële kaderstelling
- de visie op de sturing van de Omgevingsdiensten, inclusief de uitvoeringsvrijheid en de grenzen aan het takenpakket van Omgevingsdiensten
- de vertaling van landelijke ontwikkelingen – bijvoorbeeld de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), de Omgevingswet en de Programmatistische Aanpak Stikstof – naar de Omgevingsdiensten.

Een dergelijk gedeeld beeld op (de verdere ontwikkeling van) de Omgevingsdiensten maakt ook het handelen van de provincie zowel bestuurlijk als ambtelijk nog meer transparant en voorspelbaar.

Provincie en
gemeenten

Aanbeveling 4: kom samen met gemeenten tot betere afstemming van beleids- c.q. uitvoeringskaders

Onze vierde aanbeveling is samen met gemeenten te komen tot betere afstemming van het provinciale en de verschillende gemeentelijke beleids- c.q. uitvoeringskaders op elkaar. Dat is een collectieve verantwoordelijkheid van alle deelnemers in elk van de Omgevingsdiensten. De provincie kan evenwel heel concreet beginnen de ronde die de provincie nu maakt langs de grotere gemeenten om te komen tot betere afstemming, uit te breiden naar de kleinere gemeenten.

6.3.4 Optimale ondersteuning uitvoering provinciale taken

Voor een steeds verdere professionalisering van vergunningverlening, toezicht en handhaving is het van belang dat de ondersteuning optimaal is. Halfweg blijkt dat de ondersteuning op enkele onderdelen beter kan. De volgende drie aanbevelingen hebben daarop betrekking:

Omgevingsdiensten
en provincie

Aanbeveling 5: maak werk van de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland

Onze vijfde aanbeveling is om werk te maken van het daadwerkelijk tot stand brengen van de kennisinfrastructuur in Zuid-Holland. Kennis is essentieel voor een uitvoering van de provinciale taken van hoge kwaliteit (toezichthouders hebben per definitie een kennisachterstand ten opzichte van het bedrijf). Op onderdelen (zoals het opzetten van een digitaal portaal) kan het verstandig zijn aansluiting te zoeken met landelijke initiatieven, als het gaat om het verder ontwikkelen van (bestaande) netwerken naar een hoger niveau kan een goede samenwerking tussen de Omgevingsdiensten in Zuid-Holland nu al het verschil maken.

De Omgevingsdiensten kunnen, bijvoorbeeld via een gezamenlijke taskforce, het initiatief nemen om de vervolgstappen te zetten. De provincie kan het tot stand brengen van de kennisinfrastructuur faciliteren en de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten stimuleren (alleen al door de samenwerking tussen de Omgevingsdiensten een terugkerend agendapunt in het trimesteroverleg te laten zijn).

Omgevingsdiensten
en provincie

Aanbeveling 6: rond de ontwikkeling van de kostprijsystematiek dit jaar af

Onze zesde aanbeveling is de ontwikkeling van de kostprijsystematiek dit jaar af te ronden. Niet alleen zou de bijdrage na afloop van de lumpsum periode van drie jaar worden gebaseerd op basis van een kostprijsystematiek. De kostprijsystematiek heeft ook een aantal voordelen: de Omgevingsdiensten krijgen betaald naar prestatie, de kosten tussen de Omgevingsdiensten zijn vergelijkbaar (harmonisatie) en de kostprijsystematiek stimuleert een scherpe analyse voor vergunningverlening, toezicht en handhaving te maken. De Omgevingsdiensten hebben bij het afronden van de kostprijsystematiek een belangrijke rol, omdat de kostprijsystematiek verbonden is met hun bedrijfsvoering. De provincie kan nadrukkelijker sturen op het tijdig afronden van de ontwikkeling van de kostensystematiek.

Provincie

Aanbeveling 7: optimaliseer de ambtelijke organisatie en overlegstructuur op de nieuwe periode

Onze zevende aanbeveling is de ambtelijke organisatie en overlegstructuur te optimaliseren op de nieuwe periode die aanbreekt nu de vijf Omgevingsdiensten zijn opgericht en de 'overgangsperiode' straks is verstreken. In ieder geval is van belang is om alle professionals die een rol spelen in het beleidsmatig opdrachtgeverschap beter te betrekken bij de praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de gemaakte afspraken te delen. Dat vraagt niet zozeer een strikt onderscheid als wel een nauwe samenwerking tussen de afdeling opdrachtgeverschap en het beleidsmatig opdrachtgeverschap (naast de ondersteuning eigenaarsrol verbonden partijen). Van belang is ook om ambtelijke drukte zoveel mogelijk te voorkomen. Vanuit dat oogpunt kan mogelijk worden geschrapt in het ambtelijk overleg over de uitvoering van de provinciale taken. In het bijzonder het directeurenoverleg, de regiegroep en het accounthoudersoverleg vertonen overlap in de punten die op de agenda staan.

6.3.5 Voortdurende verbetering (verantwoording) uitvoering provinciale taken

Op het gebied van kwaliteit wordt het verschil gemaakt in de uitvoering van het werk zelf. De laatste twee aanbevelingen hebben betrekking op de verdere professionalisering van vergunningverlening, toezicht en handhaving:

Omgevingsdiensten
en provincie

Aanbeveling 8: versterk de lerende aanpak voor het verbeteren van de uitvoering van provinciale taken

Onze achtste aanbeveling is de lerende aanpak voor het verbeteren van de uitvoering van de provinciale taken te versterken. Een verdere verbetering van de uitvoering van de provinciale taken blijft nodig en is mogelijk (zie figuur 3). Die krijgt vorm in dialoog tussen professionals die willen zoeken naar een voortdurende verbetering van de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Omgevingsdiensten kunnen het initiatief nemen. De provincie kan de lerende aanpak faciliteren; de implementatie van de *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017* is als het ware nooit klaar.

Een suggestie is om ook in het dagelijks bestuur van elk van de Omgevingsdiensten de voortdurende verbetering van de uitvoering van de taken voor vergunningverlening, handhaving en toezicht in een jaarlijks informeel overleg ('met de benen op tafel') te bespreken.



Figuur 3. Verbetermogelijkheden primair proces

Het voortdurend verbeteren van de uitvoering van de provinciale taken impliceert ook het verbeteren van de verantwoording over die uitvoering. Niet voor niets komt 'rapportage en evaluatie' ook als verbeterpunt in de zelfevaluaties van elk van de Omgevingsdiensten naar voren. Waar die nog niet op orde zijn, moeten de systemen op orde worden gebracht. De trimesterrapportages moeten daadwerkelijk de gewenste informatie bevatten. En de ambitie zou moeten zijn dat de Omgevingsdiensten hun prestaties graag vergelijken om te kijken waar en hoe het beter kan.

De kritische prestatie-indicatoren zijn betekenisvol als er niet alleen aandacht is voor de producten/diensten – percentages op tijd verleende vergunningen, actualiteitstoets lopende vergunningen, percentage toezicht en percentage handhaving – maar ook voor het proces van voortbrenging van deze producten/diensten⁵⁷). Het trimesteroverleg is dan zowel een gesprek over de prestaties uit het verleden, als een gesprek over de verbetermogelijkheden en prestaties in de toekomst (vergelijk De Bruijn, 2006).

Provincie

Aanbeveling 9: maak de betere kwaliteit zo goed mogelijk zichtbaar voor politiek en maatschappij

Onze negende aanbeveling is de betere kwaliteit zo goed mogelijk zichtbaar te maken voor politiek en maatschappij. Initiatieven om toezichts- en handhavingsinformatie openbaar te maken en het project om de positieve effecten van vergunningverlening beter inzichtelijk te maken, helpen daarbij. Dit betreft ook de betrokkenheid en informatievoorziening aan Provinciale Staten. Wat wordt gemist is een samenvattend voortgangsoverzicht, met beleids- en uitvoeringsinformatie – geeft de uitvoering aanleiding om het beleid aan te passen? – en financiële informatie. Op basis van onder meer de trimesterrapportages is het mogelijk in een dergelijk samenvattend overzicht te voorzien. Daarnaast is een suggestie om te denken in mogelijkheden naast de formele verantwoordingsrelaties (via het algemeen bestuur en het College van Gedeputeerde Staten). Provinciale Staten kan zelf het initiatief nemen voor een informeel verdiepingsprogramma met werkbezoeken aan Omgevingsdiensten, open dialogen over de kerntaak van de provincie, en dergelijke.

Een suggestie is ook om dit rapport in een gezamenlijke vergadering van de Commissie bestuur en middelen en de Commissie verkeer en milieu te bespreken.

⁵⁷) Het percentage actuele vergunningen is wellicht nog een betere kritische prestatie-indicator dan de actualiteitstoets voor lopende vergunningen.

Literatuurlijst

Basis lumpsum bijdragen

Bruijn, J.A. de (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector; tussen professie en verantwoording*, Den Haag: Lemma

Commissie herziening handhavingssysteem VROM-regelgeving (2008), *De tijd is rijp*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2014a), *Begroting 2015*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2014b), *Voortgangsrapportage T3 – 2013 (januari-december)*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2013a), *DCMR werkplan 2014; provincie Zuid-Holland (concept)*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2013b), *Verbeterplan implementatie VTH-kwaliteitscriteria DCMR*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2013c), *Voortgangsrapportage T3 – 2012 (januari-december)*

DCMR Milieudienst Rijnmond (2012), *Verbeterprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving*

Kaats, E.A.P. & W. Opheij (2012), *Leren samenwerken tussen organisaties; samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*, Deventer: Kluwer

KPMG (2013), *Definitief toetsdocument met bevindingen toets zelfevaluatie Kwaliteitscriteria 2.1*

KPMG (2010), *Bepalen van de inrichtingprincipes voor de opdrachtgeversorganisatie*

Landelijke Aanpak Toezicht risicobeheersing bedrijven (2013), *Landelijke handhavingstrategie Brzo 1999*

Landelijke handhavingstrategie; een passende interventie bij iedere bevinding

Motie vorming regionale uitvoeringsdiensten (Motie 200)

Omgevingsdienst Haaglanden (2014a), *Concept begroting 2015; meerjarenraming 2016-2018*

Omgevingsdienst Haaglanden (2014b), *Rapportage 2013; provincie Zuid-Holland (concept)*

Omgevingsdienst Haaglanden (2014c), *Werkplan 2014; provincie Zuid-Holland (concept)*

Omgevingsdienst Midden-Holland (2014a), *Programmabegroting 2015-2018*

Omgevingsdienst Midden-Holland (2014b), *Voortgangsrapportage januari-december 2013 (concept)*

Omgevingsdienst Midden-Holland (2013a), *Jaarprogramma 2014; provincie Zuid-Holland (concept)*

Omgevingsdienst Midden-Holland (2013b), *Verbeterplan implementatie VTH-kwaliteitscriteria milieutaken*

Omgevingsdienst West-Holland (2014a), *Begroting 2015, meerjarenraming 2016-2018*

Omgevingsdienst West-Holland (2014b), *Voortgangsrapportage 2013; trimester 3*

Omgevingsdienst West-Holland (2013a), *Werkplan 2014; provincie Zuid-Holland (concept)*

Omgevingsdienst West-Holland (2013b), *Verbeterplan implementatie VTH-kwaliteitscriteria Omgevingsdienst West-Holland*

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2014a), *Ontwerp programmabegroting 2015 Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid*

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2014b), *Jaarrapportage 2013; uitvoering taken provincie Zuid-Holland (concept)*

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2013a), *Jaarprogramma 2014; provincie Zuid-Holland*

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2013b), *Jaarrapportage 2013; uitvoering taken provincie Zuid-Holland (versie 1.5)*

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (2013c), *Verbeterplan implementatie VTH-kwaliteitscriteria OZHZ*

Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013), *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam; periode 2000-2012*

Package deal 'Mans/eindbeeld' en bevoegdheidsverdeling Wabo

Producten- en dienstencatalogus Omgevingsdiensten Zuid-Holland

Projectgroep centrale taken (2009), *Beschrijving centraal te organiseren taken milieu, bodem, handhaving en vergunning*

Provincie Zuid-Holland (2014a), *Jaarstukken 2013*

Provincie Zuid-Holland (2014b), *Kadernota 2015-2018*

Twynstra Gudde

Provincie Zuid-Holland (2014c), *Najaarsnota 2014*
Provincie Zuid-Holland (2014d), *Opdracht DCMR werkplan 2014 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2014e), *Opdracht ODMH jaarprogramma 2014 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2014f), *Opdracht ODWH jaarprogramma 2014 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2014g), *Opdracht OZHZ werkplan 2014 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2014h), *Voorjaarsnota 2014*
Provincie Zuid-Holland (2013a), *Beleidsvisie duurzaamheid en milieu 2013-2017; een beter leefmilieu met minder hinder*
Provincie Zuid-Holland (2013b), *Evaluatie regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)*
Provincie Zuid-Holland (2013c), *Functioneren omgevingsdiensten*
Provincie Zuid-Holland (2013d), *Jaarstukken 2012*
Provincie Zuid-Holland (2013e), *Motie 200 actualisatie financiële consequenties en terugverdienperiode RUD-vorming*
Provincie Zuid-Holland (2013f), *Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2017; vertrouwen verdienen*
Provincie Zuid-Holland (2013g), *Opdracht DCMR werkplan 2013 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2013h), *Opdracht ODWH jaarprogramma 2013 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2013i), *Overdrachtdocument: project vorming RUD's*
Provincie Zuid-Holland (2013j), *Producten- en dienstencatalogus provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2013k), *Startbrief OD Haaglanden werkplan 2014 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2013l), *Startbrief werkplan OD Haaglanden 2013 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2013m, 25 april), *Toezegging rapportage RUD's*
Provincie Zuid-Holland (2012a), *Appendix bij de Nota vergunningen, toezicht en handhaving 2010-2013*
Provincie Zuid-Holland (2012b), *Opdracht DCMR werkplan 2012 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2012c), *Opdracht ODMH jaarprogramma 2013 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2012d), *Opdracht ODMH werkplan 2012 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2012e), *Opdracht ODWH werkplan 2012 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2012f), *Opdracht OZHZ jaarprogramma 2013 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2012g), *Opdracht OZHZ jaarprogramma 2012 provincie Zuid-Holland*
Provincie Zuid-Holland (2011a), *4^e afdelingsrapportage afdeling handhaving 2010*
Provincie Zuid-Holland (2011b), *4^e afdelingsrapportage afdeling vergunningen 2010*
Provincie Zuid-Holland (2010a), *Nota vergunningen, toezicht en handhaving 2010-2013*
Provincie Zuid-Holland (2010b), *4^e afdelingsrapportage afdeling handhaving 2009*
Provincie Zuid-Holland (2010c), *4^e afdelingsrapportage afdeling vergunningen 2009*
Provincie Zuid-Holland (2009a, 28 april), *Besluitenlijst van de vergadering van Gedeputeerde Staten van 28 april 2009*
Provincie Zuid-Holland (2009b), *Provinciaal kader regionale uitvoeringsdiensten*
Randstedelijke Rekenkamer (2013), *Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)*
SeinstravandeLaar (2014), *Robuustheidsonderzoek ODWH; een onderzoek naar de robuustheid van de Omgevingsdienst West-Holland*
Tweede Kamer (2009), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (29 383, nr. 130)*
Uitvoering met ambitie.nl (2012), *Kwaliteitscriteria 2.1; voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*
VROM-Inspectie (2007), *Onderzoek VROM-taken provincie Zuid-Holland*
Werkgroep Kennisinstructuur Zuid-Holland (2013), *Advies kennisinstructuur Zuid-Holland*

Lijst betrokken personen

Verkennde interviews

DCMR Milieudienst Rijnmond (12 maart 2014)

- Yolanda Defauwes-Thijssen, hoofd bedrijfsvoering
- Pia Eckstein, accountmanager
- Maarten de Hoog, hoofd haven en industrie
- Corjan Huijsmans, coördinator planning, control en financiën.

Omgevingsdienst Haaglanden (31 maart 2014)

- Leo Hopman, hoofd toetsing en vergunningverlening milieu
- Leo Klaassen, directeur
- Renate Noe, hoofd toezicht en handhaving milieu.

Omgevingsdienst Midden-Holland (26 maart 2014)

- Hans Douw, hoofd bedrijfsvoering/controller
- Henk Spruit, hoofd bedrijven en plaatsvervangend directeur
- Adi Wiersema, hoofd bouw- en woningtoezicht.

Omgevingsdienst West-Holland (18 maart 2014)

- Derk Eskes, directeur
- Paul Henzen, accountmanager
- Wim Jansen, interim-hoofd bodem
- Nienke Mier, hoofd omgevingsmanagement/leefmilieu en plaatsvervangend directeur
- Frans van Silfhout, hoofd bedrijfsbureau
- Ellen Topman, hoofd bedrijven.

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (26 maart 2014)

- Jaap Cats, hoofd toezicht en handhaving
- Abel Croughs, hoofd expertise en advies
- Edwin Numan, directiesecretaris
- Marcel Rietberg, hoofd vergunningen en meldingen.

Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk (12 maart 2014)

- Rik Janssen, gedeputeerde milieu.

Provincie Zuid-Holland, ambtelijk (11 maart 2014)

- Tom de Bruïne, senior beleidsmedewerker
- Yde Hamstra, coördinator beleidsmatig opdrachtgeverschap milieu
- Gerard de Jong, projectleider Natura 2000
- Albert Koffeman, projectleider ruimtelijke ordening
- Herman van Muyden, senior beleidsmedewerker
- Jos Wassens, senior beleidsmedewerker.

Twynstra Gudde

Provincie Zuid-Holland, ambtelijk (10 maart 2014)

- Tom, de Bruïne, senior beleidsmedewerker
- Eric Hermanns, senior financieel adviseur
- Monique Hozee, beleidsmedewerker
- Esther den Draak, senior financieel adviseur
- Jacqueline van Vliet, ambtelijk opdrachtgever/accounthouder
- Jos Wassens, senior beleidsmedewerker.

Verdiepende interviews

DCMR Milieudienst Rijnmond (19 mei 2014)

- Jochem Langeveld, coördinator vergunningen industrie
- Meryam Twisk, beleidsmedewerker toezicht en handhaving.

'Efficiency' (17 juni 2014)

- Jan Roest, hoofd eenheid opdrachtgeverschap
- Anneke van der Plas, accounthouder
- Carla Zwetsloot, senior beleidsadviseur.

Gemeente Maassluis, bestuurlijk (5 juni 2014)

- Huub Eitjes, wethouder.

Gemeente Molenwaard, bestuurlijk (28 mei 2014)

- Dirk Heijkoop, wethouder.

'Geconcentreerde taken' (29 april 2014)

- Klaas Alblas, teamleider groen, geluid, lucht en externe veiligheid (Omgevingsdienst Haaglanden)
- Marcel Bovy, adviseur luchtvaart (provincie Zuid-Holland)
- Suzanne Eekhout, beleidsmedewerker luchtvaart (DCMR Milieudienst Rijnmond)
- Gerard de Jong, projectleider Natura 2000 (provincie Zuid-Holland)
- Coen Ladrak, teamleider handhaving groene wetten (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid).

'Kennisinfrastructuur' (29 april 2014)

- Tom de Bruïne, senior beleidsmedewerker
- Peter de Roode, senior beleidsmedewerker.

Omgevingsdienst Haaglanden (30 april 2014)

- Nick Bos, teamleider toezicht en handhaving
- Annerieke Klijnsma-te Winkel, teamleider toetsing en vergunningen.

Omgevingsdienst Midden-Holland (6 mei 2014)

- Theo Engel, teamleider vergunningverlening
- Gert van den Toren, teamleider specialistisch toezicht.

Omgevingsdienst West-Holland (28 april 2014)

- Nadja Helvensteijn, teamleider toezicht
- Jeroen Smits, hoofd reguleren.

Twynstra Gudde

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (28 april 2014)

- Willem Jan van der Ark, hoofd milieu en procesondersteuning
- Cees van Wouwe, senior adviseur toezicht en handhaving.

Provincie Zuid-Holland, politiek (9 april 2014)

- Martien Branderhorst, Statenlid PvdA
- Marco Heemskerk, Statenlid CDA
- Josine Meurs, Statenlid D66
- Peter Overwater, Statenlid VVD
- Berend Potjer, fractievertegenwoordiger GroenLinks
- Bart Privé, Statenlid PVV
- Eduard Schuringa, Statenlid VVD
- Servaas Stoop, Statenlid ChristenUnie en SGP.

Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk (8 mei 2014)

- Rik Janssen, gedeputeerde milieu.

Provincie Zuid-Holland, bestuurlijk (7 mei 2014)

- Rogier van der Sande, gedeputeerde middelen.

Provincie Zuid-Holland, ambtelijk (19 mei 2014)

- Henk van Deursen, accountmanager financieel juridische zaken
- Eric Hermanns, senior financieel adviseur
- Jacqueline van Vliet, ambtelijk opdrachtgever/acconthouder
- Aad Zoeteman, senior auditor.

Provincie Zuid-Holland, ambtelijk (6 mei 2014)

- Miranda Koot, hoofd bureau milieu
- Jan Roest, hoofd eenheid opdrachtgeverschap
- Gemma Smid-Marsman, directeur ruimte en mobiliteit.

Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (6 mei 2014)

- Peter Bareman, speerpuntmanager veiligheid, gezondheid en milieu.

Spiegelbijeenkomst⁵⁸⁾

- Klaas Alblas, Omgevingsdienst Haaglanden
- Tom de Bruine, provincie Zuid-Holland
- Jaap Cats, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
- Hans Douw, Omgevingsdienst Midden-Holland
- Erwin van Etten, provincie Zuid-Holland
- Yde Hamstra, provincie Zuid-Holland
- Eric Hermanns, provincie Zuid-Holland
- Leo Hopman, Omgevingsdienst Haaglanden
- Ellen Topman, Omgevingsdienst West-Holland
- Jacqueline van Vliet, provincie Zuid-Holland
- Adi Wiersema, Omgevingsdienst Midden-Holland.

⁵⁸⁾ Ook uitgenodigd voor de spiegelbijeenkomst waren Abel Croughs (Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid), Pia Eckstein (DCMR Milieudienst Rijnmond), Miranda Koot (provincie Zuid-Holland), Nienke Mier (Omgevingsdienst West-Holland) en Bert van der Sluijs (DCMR Milieudienst Rijnmond).

Twynstra Gudde

Bijlagen

Referentiekader

Referentiekader kwaliteit

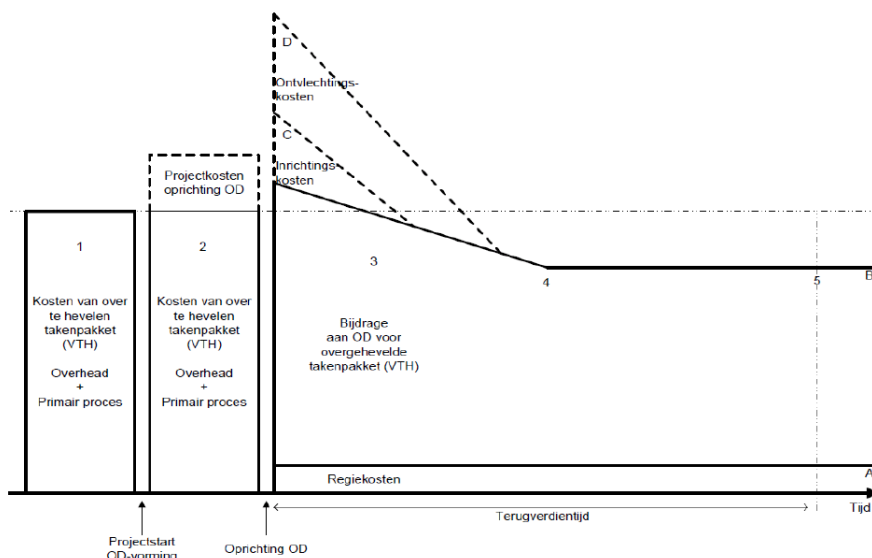
Het opgestelde referentiekader op het gebied van kwaliteit bestaat uit een aantal 'indicatoren' voor respectievelijk de kwaliteit van de kaderstelling en opdrachtverlening, de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale taken en de kwaliteit van de informatievoorziening en samenwerking (zie tabel 1). Bij elk van de 'indicatoren' hoort een aantal relevante aspecten/vragen.

Tabel 1. 'Indicatoren' op het gebied van kwaliteit

Kwaliteit kaderstelling en opdracht-verlening	Kwaliteit uitvoering provinciale taken	Kwaliteit informatievoorziening en samenwerking
Helderheid inhoudelijke en financiële kaders vergunningverlening, toezicht en handhaving	Ontwikkeling op geformuleerde kritische prestatie-indicatoren	Tijdige en complete informatievoorziening door Omgevingsdiensten
Helderheid inhoudelijke en financiële kaders extra (advies)taken	Ontwikkeling op mogelijke andere outputcriteria	Helderheid vraagarticulatie provincie
Helderheid kwaliteitseisen aan diensten en producten	Ontwikkeling op duurzaamheid en milieu	Actieve informatie- en kennisuitwisseling tussen Omgevingsdiensten onderling en met ketenpartners
Professioneel opdrachtgeverschap	Tevredenheid over dienstverlening	Succesvolle samenwerking
Eenduidig opdrachtgeverschap		

Referentiekader efficiency

In figuur 4 is het conceptueel kader uit de *Quick scan Omgevingsdiensten* van de Randstedelijke Rekenkamer weergegeven.



Figuur 4. Conceptueel kader kosten samenhangend met (oprichting) Omgevingsdiensten (Randstedelijke Rekenkamer, 2013)

Geconcentreerde taken

Tabel 1. Geconcentreerde taken, gebaseerd op *Producten- en dienstencatalogus provincie Zuid-Holland* (Provincie Zuid-Holland, 2013j)

Omgevingsdienst	Geconcentreerde taak
	<i>Vergunningverlening</i>
DCMR Milieudienst Rijnmond (andere Omgevingsdiensten dragen bij)	1.1 Omgevingsvergunning; vergunningen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aan Brzo- en IPCC-bedrijven
Omgevingsdienst Haaglanden	1.2 Ontgrondingenwet
Omgevingsdienst Midden-Holland	1.3 Wet milieubeheer en Verordening bescherming landschap en natuur Zuid-Holland (slootdempingen)
DCMR Milieudienst Rijnmond	1.4 Provinciale milieuverordening (stiltegebieden); ontheffingen in stiltegebieden en ontheffingen voor motorcross
Omgevingsdienst Haaglanden	1.7 Waterwet
DCMR Milieudienst Rijnmond	1.8 Luchtvaart
DCMR Milieudienst Rijnmond	1.9 Wet geluidhinder
Omgevingsdienst Haaglanden	1.10 Groene wetgeving
Omgevingsdienst Haaglanden	1.11 Provinciale milieuverordening (beschermingsgebieden voor grondwater)
	<i>Toezicht en handhaving</i>
Omgevingsdienst Midden-Holland	2.3 Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
DCMR Milieudienst Rijnmond	2.4 Provinciale milieuverordening (stiltegebieden)
Omgevingsdienst Haaglanden	2.4 Provinciale milieuverordening (beschermingsgebieden voor grondwater)
DCMR Milieudienst Rijnmond	2.5 Vuurwerkbesluit
Omgevingsdienst Haaglanden	2.7 Waterwet
DCMR Milieudienst Rijnmond	2.9 Luchtvaart
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	2.10 Groene wetgeving
	<i>Bodemsanering</i>
DCMR Milieudienst Rijnmond	3.6 Beheer locaties Wet bodembescherming
	<i>Leefkwaliteit, milieu en ruimte</i>
DCMR Milieudienst Rijnmond	4.1 Beleid luchtkwaliteit; beheer regionaal model, meetnet luchtkwaliteit Rijnmond, provinciale data in monitoringstool
DCMR Milieudienst Rijnmond	4.2 Geluidbeleid
Omgevingsdienst West-Holland	4.3 Milieuadvies ruimtelijke plannen; 2 ^e lijnsadvisering geluid