

# Scenario's voor samenwerking tussen omgevingsdiensten in Noord Holland en Flevoland

Advies o.b.v. drie verkennende sessies met de directeuren van Noord Holland Noord, IJmond, Noordzeekanaalgebied en Flevoland & Gooi en Vechtstreek

Jan-Willem Kradolfer, Ronald Ulrich & Bas Knaapen

# Inhoud |

1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak
2. Analyse
3. Scenario's voor samenwerking
4. Advies



*De eerste drie hoofdstukken kunnen gebruikt worden als input voor het gesprek over de samenwerking tussen de omgevingsdiensten in het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de vier omgevingsdiensten. Daarbij kunnen de opdrachtgevers ervoor kiezen het advies van de Galan Groep (hoofdstuk 4) al dan niet mee te nemen*

# 1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak



# Aanleiding en vraagstelling |

- In de provincies Noord-Holland en Flevoland zijn er vier omgevingsdiensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van VTH. Tussen de omgevingsdiensten zijn er landelijk en binnen de provincies Noord-Holland en Flevoland aanzienlijke verschillen, die samenhangen met taken, regionale context, bestuurlijke aansturing en historische context. De vier omgevingsdiensten verschillen qua schaal, takenpakket, organisatie, cultuur en identiteit.
- In 2021 is het rapport verschenen van de commissie van Aartsen over het functioneren van het VTH-stelsel. Een belangrijk aandachtspunt in het rapport is robuustheid. Robuustheid gaat over de mate waarin de deelnemers in het stelsel in staat zijn de opgaven naar de toekomst toe zelfstandig uit te voeren en de mate waarin de organisaties in staat zijn continuïteit op de primaire taken te borgen. Naar aanleiding van het rapport van de commissie Van Aartsen is een interbestuurlijk programma ontwikkeld. Daarin zijn criteria geformuleerd om de mate van robuustheid te kwantificeren. Aan de hand van deze criteria hebben de omgevingsdiensten hun robuustheid beoordeeld. Zij dienen voor 1 april 2024 een plan van aanpak op te leveren waarin ze aangeven hoe zij robuust worden en blijven richting de toekomst. Veel afzonderlijke omgevingsdiensten zijn te klein om robuust te zijn en de opgaven zelfstandig aan te kunnen. Samenwerking lijkt hiermee noodzakelijk. Mede om die reden heeft de staatssecretaris in een brief aangegeven te verwachten dat de omgevingsdiensten op zoek gaan naar een geschikt schaalniveau.
- Om naar de toekomst effectief en doelmatig te blijven, continuïteit te kunnen borgen en in te kunnen spelen op de grote maatschappelijke opgaven, is vooruitkijken essentieel. In de verkenning is geredeneerd vanuit de (nieuwe) opgaven, die steeds minder lokaal en steeds meer regionaal en landelijk van aard zijn. Voorbeelden zijn energietransitie, waterstof, zzs/natuur/stikstof, water en bodem. Dat maakt versterking van de VTH-uitvoering urgent. Voor de uitvoering van de zogenaamde basistaken ligt het opdracht-kader bij gemeenten en provincie. Bij de uitwerking van antwoorden op grote maatschappelijke opgaven is aansluiting houden met de lokale- en regionale context daarom belangrijk. Hier zit een spanningsveld tussen 'nabijheid' en 'schaalvergroting' met het oog op professionaliteit.

De vraagstelling van deze verkenning luidt:

*Welke vorm(en) van samenwerking is (zijn) naar de toekomst toe het meest effectief, rekening houdend met de (nieuwe) opgaven waar de individuele omgevingsdiensten voor gesteld staan?*

# Aanpak |

De vier directeurs van de omgevingsdiensten in Noord Holland en Flevoland hebben in drie sessies, onder begeleiding van de Galan Groep, gesproken over samenwerkingsmogelijkheden in het licht van de genoemde (nieuwe) opgaven en de daaruit volgende urgentie van versterking van de VTH-uitvoering. Deze sessies waren achtereenvolgens gericht op divergeren, verdiepen en convergeren.



- 1. Divergeren:** Tijdens de eerste sessie zijn diverse perspectieven onderzocht voor het benaderen van de samenwerking. Er is gekeken naar samenwerking vanuit inhoudelijk en procesmatig oogpunt en vanuit een bestuurlijk perspectief. Hierbij vormden de genoemde opgaven het uitgangspunt. Daarnaast zijn er voorbeelden uit andere sectoren besproken en is de spanning tussen nabijheid en schaalvergroting onder de loep genomen.
- 2. Verdiepen:** In de tweede sessie is ingezoomd op deze perspectieven om een verdiepingsslag te maken. Daarbij zijn concrete kansen en aandachtspunten benoemd van verschillende dimensies van samenwerken en is besproken welke schaal het best past bij de diverse samenwerkingsdimensies en bij de verschillende opgaven.
- 3. Convergeren:** Vanuit deze verdieping formuleerden de directeurs eerst hun eigen visie op de verschillende samenwerkingsdimensies. Vanuit de eigen context werd vervolgens gekeken naar robuustheidscriteria, inhoudelijke samenwerkingsopgaven en de ideale schaalniveaus voor deze opgaven. Op basis daarvan zijn in de derde sessie verschillende samenwerkingsscenario's verkend.

## 2. Analyse



# Opgave en context per individuele OD |



## Omgevingsdienst Noord Holland Noord (NHN)

In de komende jaren ligt de focus op het op orde brengen van de basis, zodat NHN in de toekomst een bredere blik kan werpen op de robuustheid van VTH-taken, innovatie en datagedreven werken. De omgevingsdienst wil vooral inzicht krijgen in hoe anderen toekomstige uitdagingen aanpakken, maar heeft zelf nog beperkte kennis te bieden. Momenteel werkt de dienst in het algemeen slechts op beperkte schaal en op sommige inhoudelijke dossiers intensief samen met andere omgevingsdiensten. Bovendien ziet NHN een specifieke uitdaging in de milieu- en natuurtaken, waar meerdere uitvoerders actief zijn voor één opdrachtgever (de provincie), een situatie die verre van ideaal is.



## Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV)

OFGV is redelijk robuust en is vooral op zoek naar meer efficiëntie. Er worden verschillende samenwerkingsmogelijkheden verkend, waarvan de Noord-Hollandse omgevingsdiensten er een is. OFGV ziet meerwaarde in samenwerking op milieu/natuurtaken, waarbij naast de Noord-Hollandse omgevingsdiensten voor OFGV ook naastgelegen omgevingsdiensten zouden moeten worden betrokken.



## Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG)

NZKG is robuust en op diverse fronten toekomstbestendig. De omgevingsdienst investeert in innovatie en datagedreven werken. Voor samenwerkingen richt NZKG zich vooral op Seveso+ en andere omgevingsdiensten die vergelijkbare robuustheid en expertise bieden. Vanuit NZKG-perspectief is het wenselijk dat andere omgevingsdiensten in Noord-Holland opschalen. Op dit moment is het onduidelijk of en hoeveel meerwaarde samenwerkingen met andere omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland bieden voor NZKG gezien de voorsprong die NZKG heeft op de andere diensten. Bij een gelijk krachtenveld binnen Noord-Holland zou een samenwerking aanzienlijk relevanter worden.



## Omgevingsdienst IJmond

IJmond is vanwege de kleine schaal niet structureel voorbereid op de toekomst. IJmond heeft een bedekte opgave, zowel qua thema's als beleidsmatig. Inhoudelijk is IJmond redelijk in staat om aan de robuustheidscriteria te voldoen, doordat veel opgaven, zoals innovatie, worden gefinancierd met incidentele subsidies. Doordat deze inkomsten niet structureel zijn is IJmond niet robuust. IJmond zoekt samenwerking om gezamenlijk opgaven aan te pakken en robuuster te zijn.



# Drie dimensies van samenwerking |

Om de gewenste vorm van samenwerking vast te stellen, moeten drie dimensies gecombineerd worden: a. robuustheid, b. toekomstige opgaven, c. daarbij passende schaalniveaus voor samenwerking. De omgevingsdiensten moeten in het eerste kwartaal van 2024 bewijzen dat ze robuust kunnen opereren in de toekomst. Dit moeten ze aantonen met zes criteria. Een essentiële voorwaarde om aan deze criteria te voldoen, is de overdracht van het basistakenpakket (indien nog niet gerealiseerd) en het volledige mandaat.

Bovendien worden alle omgevingsdiensten geconfronteerd met inhoudelijke opgaven die de grenzen van individuele diensten overstijgen en innovatie en gespecialiseerde expertise vereisen. Vanuit het perspectief van zowel de robuustheidscriteria als de toekomstige opgaven is het cruciaal om een passend schaalniveau te bepalen, variërend van individuele omgevingsdiensten tot samenwerking binnen het kader van Omgevingsdiensten NL. Hierbij rijst de vraag voor welke robuustheidscriteria en toekomstige opgaven samenwerking tussen enkele of alle omgevingsdiensten binnen Noord-Holland en Flevoland passend is.

## Toekomstige opgaven

- A. Gezamenlijke U&H-strategie
- B. Datagedreven werken (business intelligence; AADV – altijd actuele digitale vergunning) en Kunstmatige Intelligentie (AI)
- C. Milieucriminaliteit
- D. Ketentoezicht
- E. Energietransitie
- F. ZZS (stikstof e.d.)
- G. Circulaire economie
- H. Water- en bodemsturend
- I. (EU) Wet- en regelgeving
- J. Natuurbescherming
- K. Implementatie Omgevingswet

## Robuustheidscriteria

- A. Minimale omvang van €15 miljoen en 80% van medewerkers in het primaire proces in dienst van de organisatie
- B. Dienst voldoet aan geldende VTH kwaliteitscriteria
- C. Voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie
- D. Voldoende weerstandsvermogen (financiële buffers)
- E. Business intelligence en opleidingsbudget
- F. Samenhang takenpakket en werkgebied

## Schaalniveaus

- A. Individuele OD
- B. Samenwerking tussen enkele OD's binnen Noord-Holland en Flevoland (niet allemaal)
- C. Samenwerking tussen alle OD's binnen Noord-Holland en Flevoland
- D. Seveso+ (landelijke samenwerking rijksinstanties, inspecties en OD's)
- E. Omgevingsdiensten NL
- F. OpenWave Community (overal en direct toegang tot actuele gegevens)



# Analyse samenwerkingsdimensies |

De tabellen op de volgende pagina's geven aan hoe de vier omgevingsdiensten hun eigen robuustheidscriteria en toekomstige opgaven beoordelen en welk schaalniveau zij geschikt achten om aan de robuustheidscriteria te voldoen en toekomstige opgaven aan te kunnen. Deze pagina beschrijft een aantal uitkomsten van deze verkenning.

1. NZKG onderscheidt zich van de andere drie omgevingsdiensten door zijn robuustheid en de ontwikkeling op het gebied van innovatie en Business Intelligence (BI). De dienst streeft naar samenwerking met partners die bijdragen aan het versterken van deze positie, met een focus op toekomstige uitdagingen. NZKG kiest voor thematische samenwerking, met name binnen Seveso+ verband. Hoewel samenwerking binnen Omgevingsdiensten NL ideaal zou zijn, voldoet Omgevingsdiensten NL nog niet aan de verwachte rol. NZKG ziet op sommige vlakken de meerwaarde van samenwerken met de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland, maar verwacht voornamelijk kennis en middelen in te brengen. De dienst ziet de grootste meerwaarde in een sterkere regionale partner om ook kennis te verkrijgen (betere balans tussen halen en brengen).
2. De omgevingsdiensten IJmond, NHN en OFGV delen een vergelijkbare behoefte aan samenwerking om aan robuustheidscriteria te voldoen en toekomstige opgaven aan te kunnen gaan. Echter, samenwerking binnen Noord-Holland en Flevoland is niet altijd het juiste niveau. Voor BI en datagedreven uitvoering geven deze diensten de voorkeur aan landelijke samenwerking. Omdat Omgevingsdiensten NL momenteel onvoldoende capaciteit heeft, overwegen IJmond, NHN en OFGV om deze gebieden eerst regionaal op te pakken en op basis daarvan samen op te trekken met omgevingsdiensten die al verder zijn op dit gebied, zoals NZKG.
3. NHN en IJmond zien zeker mogelijkheden voor toekomstige samenwerking. OFGV ziet het belang van samenwerking met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten, maar kijkt ook naar mogelijkheden voor samenwerking met nabijgelegen andere omgevingsdiensten. Daarbij speelt ook een rol dat OFGV als enige omgevingsdienst te maken heeft met de provincie Flevoland, terwijl de andere drie omgevingsdiensten in de vorm van de provincie Noord-Holland te maken hebben met een gezamenlijke opdrachtgever, wat een extra stimulans vormt voor samenwerking op het gebied van taken die de grenzen van de verschillende diensten overschrijden, zoals bij milieu- en natuurtaken. NZKG, NHN en IJmond zien de meerwaarde van samenwerking om de robuustheidscriteria voor taken en werkgebieden die de territoriale grenzen overstijgen te versterken. Daarnaast vinden OFGV, NHN en IJmond samenwerking op het gebied van Business Intelligence, innovatie en kwaliteitscriteria waardevol. Voor toekomstige uitdagingen vullen NHN en IJmond elkaar goed aan.

# Analyse samenwerking: robuustheid

Robuustheidscriteria		Omvang	Kwaliteits-criteria	Innovatie	Weerstand	BI en opleiding	Taken en werkgebied
Voldoet de OD aan de criteria? (--, -, ?, +, ++)	NHN	+	?	--	++	-	+
	IJmond	-	+	-/+	+	++	++
	OFGV	+	?	+	+	-/+	+
	NZKG	+	+	+	+	+	+
Meerwaarde samenwerking (--, -, ?, +, ++)	NHN	+	+	++	--	++	+
	IJmond	-	++	++	?	+	++
	OFGV	-	+	+	-	-	-
	NZKG	-	?	+	?	+	++
Voorkeur voor schaalniveau*	NHN	A	B/C	B/C/E	A	B/C/E	B/C
	IJmond	B	B/C	B	A	B/E/F	B
	OFGV	A	B/C	E/C/B	A	Opleiding: E BI: B/C/E	A
	NZKG	A	E/D	E/D	A	E/D	B

#### Schaalniveaus\*:

- A. Individuele OD
- B. Samenwerking tussen enkele OD's binnen NH/Flevoland (Niet allemaal)
- C. Samenwerking tussen alle OD's binnen NH/Flevoland
- D. Seveso+
- E. Omgevingsdiensten NL
- F. OpenWave Community

# Analyse samenwerking: toekomstige opgaven

Samenwerkingsopgaven		U&H-strategie	Data-gedreven (BI & KI)	Milieu-criminaliteit	Keten-toezicht	Energie-transitie	ZZS	Circulaire economie	Water-en bodem-sturend	(EU) wet-en regel-geving	Implemen-tatie Omgevings-wet	Natuur-bescher-ming
Is OD voor toekomstige opgaven toegerust? (-, -, ?, +, ++)	NHN	+	-	+	?	-	+	-	+	+	+	++
	IJmond	+	-/+	++	+	++	+	+	+	+	+	?
	OFVG**	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	?
	NZKG	++	++	-/+	-/+	?	?	++	+	+	++	?
Meerwaarde samenwerking (-, -, ?, +, ++)	NHN	+	+	+	?	++	+	++	++	++	+	++
	IJmond	++	++	++	++	?	+	?	+	+	+	++
	OFGV**	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	++
	NZKG	+	+	?	?	?	++	+	+	+	?	+
Voorkeur voor schaalniveau*	NHN	C	B/C	C	?	C	C	C	C	E	A/B	C
	IJmond	A/B	B/F	B/C	B/E	B	B/E	A/B/E	B/C	B/C	A/B	C
	OFGV**											
	NZKG	E	E	C/D	C/D	C/D	C/D	E	E	E	A/B	B/C

**\*Schaalniveaus:**

- A. Individuele OD
- B. Samenwerking tussen enkele OD's binnen NH/Flevoland (Niet allemaal)
- C. Samenwerking tussen alle OD's binnen NH/Flevoland
- D. Seveso+
- E. Omgevingsdiensten NL
- F. Open Wave Community

\*\*Scores OFGV zijn ingevuld door de Galan Groep o.b.v. door OFGV aangeleverde inzichten. (De voorkeuren voor het schaalniveau zijn door OFGV onvoldoende scherp gemaakt om hier verder in te vullen.)

# Van samenwerkingsdimensies naar scenario's |

Het rapport van de commissie Van Aartsen, samen met de robuustheidscriteria en gezamenlijke toekomstige opgaven, biedt een unieke kans en urgentie voor verdere samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland. Deze urgentie is onlangs versterkt door een brief van de staatssecretaris, die benadrukt dat de diensten het ideale schaalniveau voor samenwerking moeten vinden.

Uit de analyse van de samenwerkingsdimensie voor toekomstige opgaven blijkt dat de omgevingsdiensten met dezelfde vraagstukken worstelen. Verdere samenwerking en afstemming tussen de diensten zijn cruciaal voor ontwikkeling op deze opgaven. Een passend schaalniveau varieert per thema en dienst. Gekoppeld aan de robuustheidscriteria en de wens om bestaande budgetten efficiënter te gebruiken, is het logisch om naar meer synergie tussen de omgevingsdiensten te streven.

Voortbouwend op deze bevindingen zijn in het volgende hoofdstuk verschillende scenario's voor samenwerking beschreven, waarbij per scenario de voor- en nadelen op bestuurlijk en uitvoerend niveau zijn belicht.

Belangrijk is dat de intensieve gesprekken tussen de vier directeuren hebben geleid tot aanzienlijk meer onderling begrip en inzicht in elkaars uitdagingen om aan de maatschappelijke opgaven tegemoet te komen. Dit is op zichzelf al waardevol voor het bevorderen van samenwerking.

### 3. Scenario's voor samenwerking



# Mogelijke scenario's voor samenwerking |

Vanuit de robuustheidscriteria, de toekomstige opgaven en de gewenste schaalniveaus zijn er vier vormen van samenwerking in beeld gebracht, die met de directeuren zijn besproken. De scenario's kunnen worden gecombineerd en toegepast op enkele of alle vier de omgevingsdiensten. Zo zou je kunnen denken aan een fusie of federatie tussen twee van de vier omgevingsdiensten, of bijvoorbeeld een convenant tussen alle vier de diensten. Hieronder is per scenario de essentie ervan aangegeven (de uitwerking van een scenario vraagt enig maatwerk; in de sessies is hierover al enigszins gebrainstormd, wat als nadere toelichting in de volgende sheet tot uitdrukking komt).

## Scenario 1: Convenant

Afspraken over te behalen resultaten en taken en verantwoordelijkheden van partijen. Lichte vorm van samenwerking, waarbij autonomie het uitgangspunt blijft. De afspraken hebben betrekking op de uitvoering van specifieke omgevingstaken, leren van elkaar, innovatie en informatie-uitwisseling.

## Scenario 2: Expertisecentrum

Een organisatorische entiteit die is opgezet om kennis, vaardigheden en middelen te bundelen en te delen tussen verschillende organisaties of entiteiten. In het geval van omgevingsdiensten zou een gezamenlijk expertisecentrum b.v. betrekking kunnen hebben op specifieke vraagstukken rondom natuurtaken of ruimtelijke ordening, opgaven als energietransitie of innovatie.

## Scenario 3: Federatiemodel

Flexibele benadering die omgevingsdiensten in staat stelt om vanuit eigenheid niet vrijblijvend zowel bestuurlijk als operationeel samen te werken, terwijl toch enige autonomie en nabijheid behouden blijft. Het wordt vaak gebruikt in complexe omgevingen waarin samenwerking op regionaal of interorganisationeel (gemeentelijk) niveau nodig is om efficiënter en effectiever te kunnen opereren.

## Scenario 4: Fusie

Het samengaan van twee of meer afzonderlijke diensten tot één geïntegreerde entiteit. Taken, verantwoordelijkheden en personeel worden samengevoegd, resulterend in een gecoördineerde aanpak van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Een variant is een gedeeltelijke fusie of overdracht van specifieke taken

# Mogelijke scenario's voor samenwerking II

Vanuit de vorige sheet geven wij hieronder enige toelichting op én de betekenis van elk van de scenario's weer vanuit het perspectief van de OD's zelf, en maken wij een enkele opmerking over de bestuurlijke betekenis.

## Scenario 1: Convenant

Dit scenario leidt niet tot aanpassing van de organisatie of de governance van de omgevingsdiensten. De uitvoering van de afspraken vindt plaats door afstemming tussen de inzet van de verschillende omgevingsdiensten en door gezamenlijke activiteiten en werkgroepen. Het convenant wordt ondertekend door de besturen van de deelnemende omgevingsdiensten. Aanvullend op de reguliere governance vindt periodiek evaluatie van de uitvoering van het convenant plaats in opdracht van de besturen van de deelnemende omgevingsdiensten.

## Scenario 2: Expertisecentrum

Dit scenario leidt er toe dat de deelnemende omgevingsdiensten gezamenlijk een (virtuele) entiteit inrichten, waar bepaalde taken en bijbehorende formatie en budgetten worden ondergebracht. Het expertisecentrum is een "uitvoeringsorganisatie" van de deelnemende omgevingsdiensten en wordt aangestuurd door de directeuren van deze OD-en. Voor de governance heeft dit scenario geen gevolgen. De bestuurlijke aansturing vanuit de AB's en DB's blijft verlopen via de afzonderlijke omgevingsdiensten.

## Scenario 3: Federatiemodel

Er blijft sprake van autonome omgevingsdiensten met bestaande Governance. Er wordt een nieuw samenwerkingsverband gevormd voor gemeenschappelijke doelen en taken. Elke omgevingsdienst houdt controle over zijn eigen operaties en besluitvorming. Het overkoepelend orgaan (directieraad en federatiebestuur), is bedoeld voor coördinatie en beleidsvorming op hoog niveau. De belangrijkste wijziging betreft de governance en de (niet-vrijblijvende) aansturing van de omgevingsdiensten door het collectief van directeuren. Dit scenario kan samengaan met aanpassingen in de organisatie, b.v. door de vorming van één of meer gezamenlijke expertisecentra.

## Scenario 4: Fusie

Governance én organisatie worden aangepast; twee varianten worden onderscheiden: a. volledige fusie en b. gedeeltelijke fusie of overdracht van specifieke taken. Bij b.: bijv fusie tussen Noord-Hollandse OD-en t.a.v. provinciale taken (b.v. natuur-beheer) of bijv gemeentelijke VTH-taken tussen NHN en IJmond. Door aanpassing van AB en DB van de OD waar de taken naar worden overgeheveld blijft bestuurlijke invloed gewaarborgd. Bij a. een volledige fusie ontstaat een nieuwe organisatie met een eigen governance. Taken, formatie en budgetten worden overgeheveld van de huidige omgevingsdiensten naar de nieuw te vormen OD. De governance over de nieuwe OD wordt belegd bij een nieuw te vormen AB en DB.



# Varianten van samenwerking |

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voor- en nadelen per scenario vanuit bestuurlijk en uitvoeringsperspectief.

Samenwerkingsvarianten	Convenant	Gezamenlijke expertise centra	Federatie	Fusie
Voordelen bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laat (bestuurlijk) draagvlak voor samenwerking zien</li> <li>• Bestuurlijke ruimte</li> <li>• Behouden wat je hebt</li> <li>• Veilige eerste stap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen fusie nodig, wel intensieve samenwerking</li> <li>• Draagt bij aan robuustheid (innovatie, taken en werkgebied)</li> <li>• Draagt bij aan inspelen op complexe toekomstige opgaven (o.a. energietransitie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laat bestuurlijke daadkracht zien</li> <li>• Behoud van nabijheid</li> <li>• Behoud van eigen identiteit</li> <li>• Opschaalbaar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterkt robuustheid</li> <li>• Versterkt toerusting voor toekomstige opgaven</li> <li>• Meer bestuurskracht t.o.v. provincie en rijk</li> </ul>
Voordelen uitvoerend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behoud van vrijheid en autonomie</li> <li>• Versterken van (bestuurlijk) commitment t.o.v. huidige samenwerkingsagenda</li> <li>• Biedt ruimte om te leren van ervaringen en op basis daarvan vervolgstappen te zetten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspiratie en kennisdeling</li> <li>• Versterkt focus op professionaliteit</li> <li>• Bredere opleiding</li> <li>• Draagt bij aan robuustheid (innovatie, taken en werkgebied)</li> <li>• Draagt bij aan inspelen op complexe toekomstige opgaven (o.a. energietransitie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorbreekt vrijblijvendheid in samenwerking</li> <li>• Draagt bij aan level playing field</li> <li>• Draagt bij aan robuustheid (innovatie, taken en werkgebied)</li> <li>• Draagt bij aan inspelen op complexe toekomstige opgaven (o.a. energietransitie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterkt executiekracht en professionaliteit</li> <li>• Draagt bij aan robuustheid</li> <li>• Draagt bij aan inspelen op complexe toekomstige opgaven</li> <li>• Efficiency en kostenbesparing</li> <li>• Vergroot loopbaanmogelijkheden medewerkers</li> </ul>
Nadelen bestuurlijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je maakt de samenwerking bestuurlijk terwijl het ook ambtelijk kan blijven (samenwerkingsagenda)</li> <li>• Te inhoudelijk voor bestuurders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verlies van autonomie en nabijheid</li> <li>• Beperkt bestuurlijke invloed afzonderlijke gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke drukte</li> <li>• Minder invloed en zeggenschap afzonderlijke gemeenten</li> <li>• Minder politiek bestuurlijke legitimiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperking invloed en zeggenschap afzonderlijke gemeenten</li> <li>• Fusieproces kost veel tijd, energie en geld</li> </ul>
Nadelen uitvoerend	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meerwaarde t.o.v. samenwerkingsagenda beperkt</li> <li>• Meer afstemming</li> <li>• Meer verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperking van professionele ruimte van de afzonderlijke OD's</li> <li>• De partners per thema lopen uiteen</li> <li>• Omgevingsdiensten NL zou deze rol moeten vervullen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vraagt intensief stakeholder- en accountmanagement</li> <li>• Vereist extra afstemming op alle niveaus</li> <li>• Weegt de extra bestuurlijke drukte op tegen de meerwaarde op uitvoeringsniveau?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langdurig intern gericht proces</li> <li>• De meerwaarde voor de verschillende OD's loopt uiteen, afhankelijk van de mate van robuustheid</li> </ul>

# Vervolgproces |

- De meerwaarde van de verschillende samenwerkingsscenario's voor de 4 omgevingsdiensten varieert, afhankelijk van de mate van robuustheid en de mate waarin zij zijn toegerust voor de toekomstige opgaven. Aan de hand van de drie dimensies van samenwerking (robuustheid, toekomstige opgaven en passend schaalniveau), de analyses en de samenwerkingsscenario's kunnen de omgevingsdiensten in een dialoog in het DB en het AB hun positie bepalen ten opzichte van samenwerking. Op basis daarvan kunnen ze een strategie en een risicoanalyse opstellen. Door deze aanpak worden niet alleen de opvattingen, maar ook de onderliggende motieven, overwegingen en risico's expliciet gemaakt. Bovendien ontstaat hiermee een gedeelde taal en een gedeelde aanpak om te komen tot afweging en uitwisseling van argumenten.
- Op basis van de strategische posities van de vier omgevingsdiensten kan vervolgens een dialoog tussen de omgevingsdiensten plaatsvinden over de samenwerkingsscenario's, resulterend in gezamenlijke conclusies over de gewenste vorm van samenwerking.
- In het volgende hoofdstuk geven wij op basis van de gesprekken met de directeuren van de vier omgevingsdiensten ons advies over de vier samenwerkingsscenario's. De directeuren kunnen er al of niet voor kiezen dit advies te betrekken bij de bestuurlijke dialoog met hun DB's en AB's over de vormgeving van de samenwerking.

## 4. Advies



# Inleiding advies |

In dit laatste hoofdstuk geven we op basis van de uitkomsten van de gesprekken met de directeurs van de vier omgevingsdiensten ons advies over de samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland. Het advies bestaat uit twee onderdelen:

- Een potentiële invulling van de vier scenario's voor de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland, inclusief een afweging van voor- en nadelen en een conclusie over de meerwaarde en kansrijkheid per scenario voor deze vier omgevingsdiensten.
- Een inhoudelijk advies over de vormgeving van de samenwerking tussen de vier omgevingsdiensten en de vervolgstappen.

Dit advies reflecteert de inzichten verkregen uit gesprekken met de directeurs en de uitkomsten van de analyses van de specifieke context van de vier omgevingsdiensten, de meerwaarde van samenwerking, en de voor- en nadelen van de scenario's. Hoewel geïnformeerd door deze discussies en analyses, is de uiteindelijke inhoud van het advies geheel de verantwoordelijkheid van de Galan Groep.

# Convenant |

## Hoe kunnen de omgevingsdiensten dit vorm geven?

Een samenwerkingsconvenant tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland omvat een aantal opgaven en ambities die gezamenlijk worden opgepakt, afspraken over de manier waarop daarbij wordt samengewerkt en te bereiken concrete resultaten. De elementen uit het convenant moeten aansluiten bij de doelstellingen en operationele behoeften van de individuele omgevingsdiensten. Te denken valt aan ambities en opgaven op het gebied van toekomstige opgaven zoals milieubeheer of VTH-strategie of aan samenwerking bij innovatie of BI. Ook kunnen er in het convenant afspraken worden gemaakt rondom het delen van middelen (personeel, technologie of data), een gezamenlijk opleidingsprogramma en/of een gezamenlijke risicoanalyse.

Welke partijen aan een dergelijk convenant zouden moeten deelnemen, hangt af van de opgaven, de meerwaarde van samenwerking op deze opgaven voor de afzonderlijke omgevingsdiensten en de bestuurlijke context. Daarbij neemt de meerwaarde toe als meer partijen deelnemen.

### Conclusie

We raden af om een convenant te kiezen als voorkeursscenario. Het is maar een kleine stap voorwaarts vanuit de huidige samenwerkingsagenda en zal minimale invloed hebben op de robuustheidscriteria. Bovendien is voor zowel NZKG (vanwege de balans tussen halen en brengen) als voor OFGV (vanwege de vraag wat de meest geëigende samenwerkingspartners zijn) de meerwaarde en/of kansrijkheid twijfelachtig.



### Voordelen

Een convenant gaat verder dan de huidige samenwerkingsovereenkomst en zou specifiek gericht kunnen worden op een aantal toekomstige opgaven en robuustheidscriteria (m.n. taken en werkgebied en innovatie). De bestaande ambtelijke samenwerking wordt bestuurlijk geborgd. Autonomie en nabijheid blijven behouden, evenals de bestuurlijke invloed op de eigen omgevingsdienst. Het vormt een stap om - ook bestuurlijk - ervaring op te doen met samenwerking.



### Nadelen

Op dit moment hebben de omgevingsdiensten al een samenwerkingsagenda. De vraag is in hoeverre een convenant een wezenlijke stap is en serieus bijdraagt aan het voldoen aan de robuustheidscriteria of het inspelen op de toekomstige opgaven. Bovendien is het de vraag of - afhankelijk van de inhoud van het convenant - dit voor elk van de vier omgevingsdiensten de meest geëigende partijen zijn om een convenant mee af te sluiten. Met name voor NZKG (dat zich meer op de Seveso+-partners richt) en OFGV (dat zich meer op Utrecht en Overijssel richt) is dat twijfelachtig. Een ander nadeel is dat een convenant redelijk vrijblijvend is en dat het risico bestaat dat afspraken uit het convenant door de waan van de dag een lage prioriteit krijgen.

# Expertisecentra

## Hoe kunnen de omgevingsdiensten dit vorm geven?

Gezamenlijke expertisecentra zouden kunnen bijdragen aan het bundelen van expertise voor specialistische taken en aan innovatie en kennisontwikkeling t.b.v. de toekomstige opgaven. In expertisecentra kan bijvoorbeeld expertise over duurzaam grondgebruik en natuurbeheer gebundeld worden, kan samengewerkt worden aan procesoptimalisatie en kan een gezamenlijke aanpak ontwikkeld worden voor energietransitie of de stikstofproblematiek.

Een gezamenlijk expertisecentrum zou vooral meerwaarde hebben voor NHN, OFGV en IJmond om hen te helpen robuuster te worden en beter toegerust te zijn voor de toekomstige opgaven, doordat specialistische vraagstukken gezamenlijk kunnen worden opgepakt en schaarse expertise kan worden gebundeld. Ook voor NZKG kan deelname aan een expertisecentrum meerwaarde hebben, afhankelijk van de thematiek.

Een deel van de taken die bij een gezamenlijk expertisecentrum zouden worden belegd zou in principe ook kunnen worden uitgevoerd door Omgevingsdiensten NL. In de praktijk is dat slechts in beperkte mate het geval.

### Conclusie

Een expertisecentrum is een mogelijkheid om robuuster te worden. Met name IJmond en NHN die op dit moment zelf niet de capaciteit en middelen hebben om zich door te ontwikkelen op een aantal thema's zouden baat kunnen hebben bij een gezamenlijk expertisecentrum. Eventueel zou ook NZKG hierbij kunnen aansluiten.



### Voordelen

Een gezamenlijk expertisecentrum geeft de mogelijkheid om de kennis en (schaarse) expertise van de individuele omgevingsdiensten te bundelen. Dit is efficiënter, helpt de individuele omgevingsdiensten om robuuster te worden (innovatie en specialistische taken), draagt bij aan de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken zoals natuur en grondbeheer en stelt omgevingsdiensten beter in staat zich toe te rusten voor complexe toekomstige opgaven. Daarnaast kan een expertisecentrum worden ingezet voor procesoptimalisatie en het opleiden van werknemers.

### Nadelen

Een expertisecentrum staat verder weg van het bestuur en de aan de omgevingsdienst deelnemende gemeenten. Dit kan leiden tot legitimiteitsvraagstukken. Bovendien ontstaat een extra laag, doordat de omgevingsdiensten enerzijds opdrachtnemer zijn en anderzijds gezamenlijk opdrachtgever zijn van het expertisecentrum.

Daarnaast leidt een gezamenlijk expertisecentrum tot onderlinge afhankelijkheid en mogelijk tot kennisverlies binnen de eigen organisatie.

# Federatief model

## Hoe kunnen de omgevingsdiensten dit vorm geven?

Een federatief model tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland zou inhouden dat elke dienst zijn eigen autonomie behoudt, terwijl er tegelijkertijd een samenwerkingsverband wordt gevormd voor bepaalde gemeenschappelijke doelen en taken. Dit model biedt een balans tussen zelfstandigheid en samenwerking. Elke omgevingsdienst houdt controle over zijn eigen operaties en besluitvorming. Daarnaast is er een overkoepelend orgaan (directieraad en federatiebestuur), bedoeld voor coördinatie en beleidsvorming op hoog niveau.

Er kan ook een federatie worden gevormd tussen 2 of 3 van de omgevingsdiensten.

### Conclusie

Een federatief model biedt de omgevingsdiensten de mogelijkheid om robuuster te worden. Met name IJmond en NHN, die op dit moment zelf niet voldoende capaciteit en middelen hebben om zich door te ontwikkelen op een aantal thema's en in te spelen op de toekomstige opgaven, zouden baat kunnen hebben bij een federatief model. Het voordeel ten opzichte van een expertise centrum is de betrokkenheid van de besturen, en de blijvende nabijheid voor eigenaren én opdrachtgevers van de vier omgevingsdiensten. Het federatief model kan overigens goed gecombineerd worden met een expertisecentrum.



### Voordelen

Een federatie zorgt voor bestuurlijke betrokkenheid van de gezamenlijke bestuurlijke partijen. Doordat de autonomie en nabijheid behouden blijft is versterking van het accountmanagement essentieel en noodzakelijk. Doordat er één directieraad is, verbinden de directeuren zich aan besluitvorming voor allen, terwijl tegelijkertijd de eigen MT's de uitvoering managen. Een federatie aangaan is een duidelijk statement en kan bijdragen aan het robuuster worden van de individuele omgevingsdiensten Dit model kan gecombineerd worden met de vorming van een of meer expertisecentra.



### Nadelen

Een federatief model kan zorgen voor verlies van legitimiteit als de governance niet goed is ingeregeld. Vanuit het perspectief van de afzonderlijke bestuurlijke partijen kan het ervaren worden als verlies van invloed.



# Fusie |

## Hoe kunnen de omgevingsdiensten dit vorm geven?

Bij een fusie van de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland zou er sprake zijn van het samenvoegen van afzonderlijke entiteiten tot één enkele organisatie. Er komt een centraal bestuur en management, de organisatie en processen worden geïntegreerd en middelen (financiën, personeel, technologie en data) worden samengevoegd. Hier is een intensief fusietraject voor nodig.

Daarbij kunnen twee varianten worden onderscheiden: a. volledige fusie en b. gedeeltelijke fusie of overdracht van specifieke taken. Bij de tweede optie kan gedacht worden aan een fusie tussen Noord-Hollandse OD-en op het gebied van provinciale taken (b.v. natuurbeheer - gedeeltelijke fusie tussen NHN, NZK en evt. IJmond) of een fusie gericht op gemeentelijke VTH-taken tussen NHN en IJmond.

Er kan ook een (volledige of gedeeltelijke) fusie plaatsvinden tussen 2 of 3 van de 4 omgevingsdiensten.

### Conclusie

Een volledige fusie van de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland zou kunnen leiden tot een krachtige, uniforme organisatie met een potentieel aanzienlijke toename van efficiëntie en effectiviteit en versterkt zowel de robuustheid als de toerusting voor toekomstige opgaven. Een volledige fusie vereist een ingrijpend integratieproces, waarvan het de vraag is of de kosten in termen van tijd, capaciteit en geld opwegen tegen de opbrengsten. Daarbij komt dat de vier omgevingsdiensten sterk verschillen qua profiel en ontwikkelstadium, waardoor de meerwaarde van een volledige fusie en de termijn waarop die meerwaarde zou kunnen opleveren uiteenloopt. Daarom raden we op dit moment af de volledige fusie te kiezen als voorkeursscenario. Te overwegen is wel om de meerwaarde van en het draagvlak voor varianten van een gedeeltelijke fusie of taakoverdracht nader te verkennen.



### Voordelen

Een fusie draagt bij aan versterking van de robuustheid en aan efficiëntieverhoging. Voor grensoverschrijdende opgaven tussen de huidige individuele omgevingsdiensten kan een (gedeeltelijke) fusie uitkomst bieden. Door de schaalvergroting zijn de omgevingsdiensten beter toegerust voor de toekomstige opgaven. Ook kan een fusie zorgen voor een sterke positionering van omgevingsdiensten en daarmee tegenwicht bieden aan andere bestuursorganen.

### Nadelen

Een volledige fusie vereist een intensief en langdurig veranderproces, dat samen gaat met versterking van de interne oriëntatie. Risico is dat de lokale focus van de omgevingsdiensten vermindert. Bovendien neemt de invloed van de lokale besturen af, wat kan leiden tot weerstand vanwege het nabijheidsmotief. Tot slot leidt schaalvergroting vaak tot bureaucrativering.

Bij een gedeeltelijke fusie spelen deze nadelen een minder grote rol en kan de balans tussen voor- en nadelen anders uitvallen.

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusies

1. Op onderdelen draagt samenwerking bij aan het versterken van de robuustheid van met name NHN, OFGV en IJmond. Dit betreft vooral taken die territoria overstijgen, professionalisering en innovatie. De meerwaarde van samenwerking ligt vooral in de toerusting voor toekomstige opgaven. Daar ligt urgentie om stappen te zetten in een samenwerking tussen omgevingsdiensten.
2. Daarbij verschilt de mate waarin de vier omgevingsdiensten voor elkaar de meest geëigende samenwerkingspartners zijn. Voor een aantal taken en opgaven zou Omgevingsdiensten NL idealiter het passende schaalniveau voor samenwerking zijn, maar in de praktijk maakt Omgevingsdiensten NL deze rol (nog) niet waar. Voor NZKG ligt samenwerking met andere partijen (met name Seveso+ partners) meer voor de hand. OFGV ziet het belang van samenwerking met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten, maar kijkt ook naar mogelijkheden voor samenwerking met nabijgelegen andere omgevingsdiensten.
3. Voor de andere twee omgevingsdiensten (IJmond en NHN) lijkt de meerwaarde en urgentie van samenwerking groter te zijn, gezien hun schaal, ligging ten opzichte van elkaar en gezamenlijke opgaven. Dat pleit voor meer intensieve samenwerking.
4. Om de meerwaarde van de regionale samenwerking tussen omgevingsdiensten in Noord-Holland zo groot mogelijk te laten zijn, is het wenselijk om vormen van samenwerking te verkennen waarbij ook NZKG participeert. Daarbij kunnen de vorm en intensiteit van samenwerking tussen enerzijds NHN en IJmond en anderzijds NZKG uiteenlopen.

## Aanbevelingen

1. We adviseren een onderzoek te doen naar verdergaande samenwerking tussen de omgevingsdiensten NHN, IJmond en NZKG. Daarvoor zijn (combinaties van) drie opties te overwegen:
  - Een federatief model (op bestuurlijk en directieniveau)
  - Een gezamenlijk expertisecentrum (op uitvoeringsniveau)
  - Gedeeltelijke fusie of taakoverdracht.

Concreet zien we twee nader te onderzoeken opties:

- a. Een combinatie van een federatie tussen NHN en IJmond en een expertisecentrum van beide omgevingsdiensten met NZKG. Daarbij is te onderzoeken of NZKG ook wil aansluiten bij een (dan Noord-Hollandse) federatie en zo ja onder welke condities.
  - b. Gedeeltelijke fusie of taakoverdracht, taken, gericht op provinciale taken (b.v. natuurbeheer - gedeeltelijke fusie tussen NHN, NZK en evt. IJmond) of op de gemeentelijke VTH-taken tussen NHN en IJmond. Voor een volledige fusie tussen NHN en IJmond lijkt op dit moment onvoldoende urgentie en dagvlak te bestaan.
2. Voor OFGV adviseren we een nadere afweging te maken tussen samenwerking met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten en samenwerking met andere partners. Daarbij zien we participatie in een expertisecentrum met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten ook voor OFGV als een denkbare en eventueel te onderzoeken optie.