

AB-BESLUIT

Aan : Algemeen Bestuur OD NHN
Datum vergadering : 20-03-2024
Auteur : S. Chin
Onderwerp : Plan van Aanpak robuustheid IBP VTH
Agendapunt : 2.3
Bijlage(n) : 1
Portefeuille : L.Hj. Voskuil (portefeuille bestuurlijk)

Voorgesteld Besluit DB voor AB op 6-3-2024

- Vaststellen plan van aanpak robuustheid IBP VTH
- In te stemmen met de verzending van het plan van aanpak aan de staatssecretaris van I&W vóór 1 april 2024

Aanleiding

Tien jaar geleden ontstond de Omgevingsdienst NHN (toen nog Regionale Uitvoerings Dienst Noord-Holland Noord- RUD NHN) uit een fusie tussen drie bestaande milieudiensten, aangevuld met milieuambtenaren vanuit (nog) niet deelnemende gemeenten en de Provincie. Het voornaamste doel van de oprichting van de 29 RUD's in Nederland was de kwetsbaarheid in de uitvoering van milieutaken verminderen en de kwaliteit van de uitvoering borgen. In de loop der jaren zijn daar nieuwe uitdagingen bijgekomen.

Zeven jaar na de oprichting kregen de omgevingsdiensten in Nederland te maken met het rapport van de commissie Van Aartsen. Dit rapport richtte zich op de stevigheid van, en de samenwerking tussen, de verschillende diensten in het VTH-domein, meer specifiek gericht op de omgevingsdiensten. Daarmee legde de commissie bloot dat de organisaties in het stelsel in het heden de opgedragen taken ternauwernood aan kunnen. Daarmee is de toekomstbestendigheid, het kunnen anticiperen op en meebewegen met de veelheid aan maatschappelijke uitdagingen in het fysieke (milieu-)domein, een nog grotere uitdaging.

Als reactie op de aanbevelingen uit dit rapport werd in juli 2022 het interbestuurlijk programma VTH (IBP VTH) in het leven geroepen. Dit programma wordt gedragen door het Rijk, de VNG en het IPO, met Omgevingsdienst NL als agenda/adviserend lid. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is de stelselhouder van het interbestuurlijk programma VTH en daarmee penvoerder van het programma.

Het programma bestaat uit zes pijlers, het voorliggende besluit valt onder pijler 1 van het programma. Pijler 1 gaat over de robuustheid en financiering van omgevingsdiensten. In het programma is een toetsingskader geïntroduceerd voor de robuustheid van omgevingsdiensten. Hoewel onze dienstverlening over het algemeen positief wordt gewaardeerd, is vastgesteld dat onze omgevingsdienst niet voldoet aan de vastgestelde robuustheidscriteria. Dit beeld wordt bevestigd door vergelijkbare aandachtspunten uit de in mei 2023 uitgevoerde visitatie.

In het kader van het IBP VTH dient de omgevingsdienst uiterlijk 1 april 2026 te voldoen aan de robuustheidscriteria. Daartoe heeft de staatssecretaris de OD NHN de opdracht gegeven om uiterlijk 1 april 2024 een door het AB vastgesteld plan van aanpak in te dienen.

Wat levert het voldoen aan de robuustheidscriteria op voor onze gemeenten en de provincie?

Het voldoen aan de robuustheidscriteria van het IBP VTH biedt verschillende voordelen voor zowel gemeenten als provincies:

- *Efficiënte taakuitvoering*: de robuustheidscriteria zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat de VTH-processen efficiënt en effectief worden uitgevoerd. Gemeenten en provincies zullen profiteren van gestroomlijnde werkprocessen en een verbeterde taakuitvoering, waardoor middelen effectiever worden ingezet.
- *Kwaliteitsverbetering*: Het voldoen aan de ontwikkelde kwaliteitscriteria en blijvend investeren in opleidingen resulteert in een hogere standaard van dienstverlening, naleving van wet- en regelgeving en een verhoogd vertrouwen van burgers en bedrijven in het functioneren van de overheid.
- *Uniformiteit en samenwerking*: het IBP VTH streeft naar uniformiteit in de uitvoering van VTH-taken over verschillende bestuurslagen heen. Het voldoen aan robuustheidscriteria bevordert samenwerking en coördinatie tussen gemeenten en provincies, wat essentieel is voor een consistente aanpak en een effectieve uitvoering van taken.
- *Risicobeheersing*: de robuustheidscriteria die gericht zijn op data en informatiegestuurd werken kunnen helpen bij het identificeren en beheersen van risico's in VTH-processen. Gemeenten en provincies zullen profiteren van een betere risicobeheersing, wat kan leiden tot een vermindering van incidenten en mogelijke sancties.
- *Transparantie en verantwoording*: Het voldoen aan de criteria van het IBP VTH draagt bij aan transparantie in de besluitvorming en de uitvoering van taken. Dit versterkt de verantwoordingsstructuur en vergemakkelijkt de verantwoording naar zowel het publiek als andere overheidsorganen.
- *Doelmatigheid*: het voldoen aan de criteria draagt bij aan een doelmatige inzet van middelen.

Het voldoen aan de robuustheidscriteria draagt daarmee bij aan een effectieve en consistente uitvoering van VTH-taken, wat essentieel is voor een goed functionerende overheid.

Achtergrond

Het ingevulde toetsingskader IBP VTH van oktober 2023 en de aanbevelingen uit de visitatie van mei 2023 tonen een duidelijke overlap en samenhang in hun uitkomsten. Deze bevindingen vormen de essentiële pijlers voor het opstellen van het plan van aanpak. Door de synergie tussen beide evaluaties te benutten, kunnen we gericht stappen zetten om de robuustheid van de uitvoering van de VTH taken te verbeteren.

Inhoudelijk advies van DB aan AB

Op 18 oktober 2023 is het ingevulde Toetsingskader robuustheid besproken in het AB. Gevolgd door een beeldvormend AB overleg op 13 december 2023 en oordeelsvormend overleg op 15 januari 2024. Uit het oordeelsvormende AB-overleg van 15 januari blijkt dat zowel onze opdrachtgevers als de omgevingsdienst in de dynamiek van de hedendaagse bestuurlijke uitdagingen voor bredere opgaven staan dan ooit tevoren.

Naast de maatschappelijke opgaven op het vlak van o.a. milieu, energie, klimaat en duurzaamheid hebben opdrachtgevers en de omgevingsdienst de komende jaren ook te maken met de verdere invoering en implementatie van de Omgevingswet. Dit alles in een tijdperk waarin de opdrachtgevers voor financiële uitdagingen staan en er sprake is van een aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt. Het anticiperen op toekomstige opgaven zoals opgenomen in de U&H strategie 2004-2027 vergt daarom een strategische benadering, waarbij het essentieel is om samen met de opdrachtgevers een evenwicht te vinden tussen wat haalbaar, financieel realistisch en maatschappelijk nog verantwoord is. Deze uitdaging is verre van eenvoudig, gezien de vele variabelen die in overweging moeten worden genomen.

Om deze reden is het noodzakelijk om de ontwikkeling van de omgevingsdienst naar een robuuste organisatie in nauwe samenwerking met alle betrokken partijen te realiseren. Daarom is in het plan van aanpak bewust gekozen voor een benadering die zowel een korte-, middellange- en langere-termijn perspectief omvat.

Korte termijn aanpak

Op de korte termijn richten we ons op het voldoen aan de robuustheidscriteria en het aanpakken van de urgente vraagstukken. Dit met het oog op het creëren van een solide basis voor toekomstige ontwikkelingen.

De vraagstukken zijn met name terug te voeren op de ontstaansgeschiedenis van de OD NHN. Deze wordt gekenmerkt door het zoveel mogelijk in standhouden van de individueel ingebrachte taken en beperking van de bedrijfsvoeringskosten. Dit heeft tot gevolg gehad dat slechts in beperkte mate optimalisatie en harmonisatie van diensten en processen heeft plaatsgevonden. Pas de laatste tijd is er ruimte gecreëerd voor de versterking van de bedrijfsvoering. Verdere ontwikkeling is echter nodig op dit vlak zoals ook blijkt uit het visitatierapport 2023. Hierbij spelen het inzetten van innovatie, datagestuurd werken en werven, behouden en voortdurend opleiden van personeel een belangrijke rol. Wat aansluit op de genormeerde robuustheidscriteria waaraan de OD in het kader van IBP VTH nog aan moet gaan voldoen.

Hiervoor zullen de nodige investeringen gedaan moeten worden. De investeringen zijn cruciaal om een moderne en efficiënte werkomgeving te creëren, die niet alleen in staat is om de huidige uitdagingen aan te gaan, maar ook flexibel genoeg is om zich aan te passen aan toekomstige ontwikkelingen op het vlak van milieu, natuur en wettelijke eisen.

De voorgestelde korte termijn aanpak, optimaliseren en harmoniseren van de dienstverlening en bedrijfsvoering, is randvoorwaardelijk voor de andere scenario's. Er is een solide basis nodig om mogelijk uitbreiding van het werkgebied en/of takenpakket aan te kunnen. Belangrijk hierbij is we de robuustheidscriteria niet alleen toepassen op de milieutaken, maar ook de provinciale plustaken. Deze maken een aanzienlijk deel uit van ons werk en zijn daarmee mede bepalend voor de algehele robuustheid van de dienst.

Ook zal een nadere samenwerking met de andere omgevingsdiensten binnen de regio worden verkend.

Met de investering in de optimalisatie wordt invulling gegeven aan de kritische prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld in het IBP VTH pijler 1. Voorbehoud hierbij is de toekenning van de middelen door gemeenteraden en Gedeputeerde Staten bij de begroting 2025.

Het middellange termijn scenario

Het middellange termijn scenario richt zich op het maximaliseren van onze effectiviteit door standaardisatie en het beter inspelen op de groeiende vraag naar expertise op het gebied van duurzaamheid en klimaat binnen ons werkgebied. De aanpak omvat:

Het samen met de opdrachtgevers komen tot een standaardisering van onze aanvullende milieutaken en structurele afname van het pakket. Momenteel ontbreekt een gestandaardiseerd aanbod van producten en diensten voor deze taken, wat extra werk met zich meebrengt voor uitvoering, registratie en verantwoording. Voordelen zijn efficiëntere inzet van capaciteit, verbeterde kwaliteit en bundeling van kennis voor betere continuïteit en synergieën tussen taken.

Daarnaast worden de mogelijkheden voor nieuwe adviesdiensten onderzocht, zoals duurzaamheid en klimaat gerelateerde adviesdiensten. Dit biedt voordelen door bundeling van kennis en informatie, vooral gezien de groeiende maatschappelijke vraag naar dergelijke diensten en de beperkte beschikbare capaciteit in de markt.

Het langere termijn perspectief

De langere termijn aanpak zal gericht zijn op het ontwikkelen van duurzame oplossingen die niet alleen de bredere opgaven van vandaag, maar ook die van morgen het hoofd kunnen bieden. Daarbij kan sprake zijn van bijvoorbeeld een uitbreiding van het werkgebied of volledige heroriëntatie op basis van de maatschappelijke opgaven. Hiervoor zullen scenario's bestuurlijk en ambtelijk verder uitgewerkt worden om de gewenste langere termijn koers te bepalen.

Planning

De korte termijn aanpak wordt als randvoorwaardelijk beschouwd voor een verdere ontwikkeling op middellange en lange termijn. In lijn met het besluit van het Algemeen Bestuur van 15 januari, is verzocht om in de komende periode deze scenario's verder uit te werken. Vanwege de noodzakelijke afstemming tussen ambtelijke en bestuurlijke niveaus, zal dit proces plaatsvinden gedurende 2024-2025. Dit stelt ons in staat om tegen het einde van 2025 weloverwogen keuzes te maken met betrekking tot de middellange- en langere termijn ontwikkelingsrichting van de omgevingsdienst.

Alternatieven

Er zijn twee alternatieven te overwegen in het kader van de ontwikkeling naar een robuuste organisatie binnen het IBP VTH:

1. Het eerste alternatief is om af te zien van een gefaseerde aanpak. Dit betekent dat er niet eerst wordt gestreefd naar optimalisatie binnen het bestaande takenpakket en werkgebied, maar meteen wordt ingezet op een bredere ontwikkeling met uitbreiding van taken en/of werkgebied. Echter, dit wordt niet aangeraden vanwege de risico's die dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Het risico schuilt in het feit dat er verder wordt gebouwd op een suboptimale basis, wat de uitvoeringskracht kan compromitteren. En de kwetsbaarheid van de bedrijfsvoering verder vergroot.
2. Het tweede alternatief is om niets te doen, dat wil zeggen, niet te streven naar ontwikkeling naar een robuuste organisatie binnen het kader van het IBP VTH, en daarmee niet te voldoen aan de robuustheidscriteria. Dit gevolgen hiervan zijn:
 - a. De huidige problematiek met betrekking tot uitvoeringskracht wordt vergroot waaronder, het niet kunnen anticiperen op de krappe arbeidsmarkt, onvoldoende financiering/ capaciteit voor de verplichte opleiding kwaliteitscriteria VTH, onvoldoende capaciteit voor (de ontwikkeling van) data-gestuurd werken, in beperkte mate gerichte sturing op innovatieontwikkeling, etc..
 - b. Daarnaast kan het tot gevolg hebben dat de OD NHN achterblijft bij andere omgevingsdiensten die wel robuust zijn/worden, met als risico verlies aan bestuurskracht. Het niet voldoen aan de robuustheidscriteria kan de OD NHN in een kwetsbare positie brengen ten opzichte van vergelijkbare diensten die wel stappen ondernemen om aan deze criteria te voldoen.
 - c. Het niet voldoen aan de robuustheidscriteria kan leiden tot het ingrijpen door het Rijk, waardoor de gemeenten de eigen regie kwijtraken. Dit zou vorm kunnen krijgen in het verankeren van de robuustheidscriteria in een algemene maatregel van bestuur waardoor naleving verplicht wordt gesteld.

Gevolgen

Hieronder staan de diverse gevolgen van het plan van aanpak beschreven.

Financiële gevolgen

Zowel de korte-, middellange- en lange termijn ontwikkelingen zullen financiële effecten met zich meebrengen. Dit vormt dan ook een essentieel voorbehoud voor het realiseren van de ambities, gezien de diverse uitdagingen waarmee onze opdrachtgevers worden geconfronteerd. De financiële effecten worden per fase van ontwikkeling uitgewerkt en ter besluitvorming aangeboden via de reguliere P&C cyclus. Dit in het kader van de integrale afweging van de opdrachtgevers.

In het plan zijn de effecten van de eerste fase (scenario A1) van de ontwikkeling opgenomen, waaronder het voldoen aan de genormeerde IBP prestatie indicatoren en de benodigde maatregelen voor het optimaliseren en harmoniseren van de dienstverlening en bedrijfsvoering. Onderstaand is de raming van de structurele kosten opgenomen met als startjaar 2025. De geraamde kosten zullen betrokken worden bij de begroting 2025. Ten tijde van de kadernota waren de kosten nog niet inzichtelijk. Derhalve was in de kadernota 2025 een PM post opgenomen.

Plan van aanpak milieu taken		2025	2026
Criterium wendbaarheid	Uniformering gemeentelijke en provinciale begroting		PM
Criterium innovatie	Materieel vrijbestedbaar (2025 0,05% en vanaf 2026 1%) en capaciteit	155.000	260.000
Criterium efficiency en doelmatigheid	Informatiegestuurd werken data en BI capaciteit	445.000	445.000
	Opleidingsbudget 3% van de loonsom waarvan reeds 1,5% in de begroting	220.000	220.000
	Aantrekkelijk werkgeverschap	120.000	120.000
		940.000	1.045.000

Plan van aanpak provinciale plustaken		2025	2026
Criterium wendbaarheid	Uniformering gemeentelijke en provinciale begroting		PM
Criterium innovatie	Materieel vrijbestedbaar (2025 0,05% en vanaf 2026 1%) en capaciteit	70.000	140.000
Criterium efficiency en doelmatigheid	Informatiegestuurd werken data en BI capaciteit	290.000	290.000
	Opleidingsbudget 3% van de loonsom waarvan reeds 1,5% in de begroting	110.000	110.000
	Aantrekkelijk werkgeverschap	80.000	80.000
		550.000	620.000

De financiële effecten van de andere ontwikkelfasen zijn afhankelijk van de inhoudelijke opgaven en keuzes die in overleg met de opdrachtgevers worden gemaakt. Zoals het ontwikkelen van standaardpakketten voor de aanvullende taken, nieuw in te brengen ontwikkeltaken en mogelijke aanpassingen van het werkgebied. Hiervoor is in het plan een proces en planning opgenomen.

Juridische gevolgen

Het voorliggende besluit heeft geen juridische gevolgen. Het niet voldoen aan de robuustheidscriteria kan wel gevolgen hebben. Zie punt bij Alternatieven punt 2.c.

Personele gevolgen

In het plan zijn de personele gevolgen opgenomen voor de voorgestelde maatregelen onder scenario 1. Dit betreft capaciteit voor innovatie, data analyse en business intelligence en coördinatie voor opleidingen in het kader van de verplichte kwaliteitscriteria VTH. De capaciteit is nodig voor het adequaat ondersteunen van de uitvoerende medewerkers en het waarborgen van de kwaliteit in de uitvoering van taken.

Communicatieve gevolgen

Na vaststelling wordt het plan van aanpak vóór 1 april 2024 aangeboden aan het ministerie van Infrastructuur en waterstaat.

Overige gevolgen

-

Risico's

Een risico is dat geen of onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de benodigde maatregelen als gevolg van de financiële uitdagingen waar de opdrachtgevers voor staan. Dit zal tot gevolg hebben dat niet aan de criteria wordt voldaan en de OD NHN niet robuust genoeg zal zijn. Dit zou de bestaande problematiek met betrekking tot de uitvoeringskracht vergroten. Daarnaast zou het tot gevolg hebben dat de OD NHN achterblijft bij andere omgevingsdiensten die wel robuust worden, met als risico verlies aan bestuurskracht. Het niet voldoen aan de robuustheidscriteria kan de OD NHN in een kwetsbare positie brengen ten opzichte van vergelijkbare diensten die wel stappen ondernemen om aan deze criteria te voldoen.

Vervolgprocedure

1. Na vaststelling van het plan door het AB wordt deze vóór 1 april 2024 verzonden naar de staatssecretaris van I&W.
2. De financiële consequenties zullen betrokken worden bij de reguliere P&C cyclus, waaronder bij de begroting 2025.
3. Ter voorbereiding op de begroting 2025 kan desgewenst ondersteuning aan opdrachtgevers geboden worden voor het informeren van colleges, directeuren en gemeentesecretarissen over de ontwikkeling van de omgevingsdienst en het IBP VTH.
4. De uitrol van het plan van aanpak wordt zichtbaar gemaakt worden in de reguliere P&C cyclus.

Bijlagen

1. Plan van aanpak robuustheid OD NHN
2. Eindrapportage Galan Groep OD Noord-Holland en Flevoland

Besluit AB op 20-3-2024

Conform voorstel.

Ondertekening

De voorzitter,

De secretaris,

L.Hj. Voskuil

Q.M. Foppe