Praatplaat Samenwerking gemeenten – Omgevingsdiensten: invoering Omgevingswet

De uitdaging van de invoering van de Omgevingswet is: hoe komen we van abstracte doelstellingen tot concrete implementatie? Over de uitgangspunten en doelen[1] van de Omgevingswet lijkt inmiddels brede overeenstemming te bestaan. Hoe kan iemand daar ook tegen zijn? Immers minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, dat wil iedereen wel. Maar, hoe maak je van die nieuwe wet een vernieuwd en werkend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving?

Gemeenten en Omgevingsdiensten lijken daar nog geen antwoord op te hebben. Sterker nog, veelal hebben ze geen goed beeld van wat de impact zal zijn. Meer samenwerking tussen gemeenten en Omgevingsdiensten zou hier verlichting kunnen bieden. Die samenwerking komt nog moeizaam op gang.

Praatplaat Samenwerking gemeenten – Omgevingsdiensten

De praatplaat is een hulpmiddel om aan de hand van een aantal thema's (de 'bollen') een dialoog tussen gemeenten en hun Omgevingsdienst op gang te brengen over de kansen en belemmeringen van hun samenwerking. Zo krijgen zij inzicht in de drijfveren voor samenwerking.

Hoe werkt het?

- Verspreid het bollenschema en de thema's met vragen aan de deelnemers.
- U kunt ervoor kiezen alle thema's met elkaar te bespreken, maar ook een keuze om enkele thema's uit te diepen.
- Bij elk thema ('bol') staat een aantal vragen om met elkaar te bespreken.
- De 'bollen' zijn in een volgorde geplaatst van meer abstract en op bestuurlijk niveau, naar meer concreet en op uitvoeringsniveau.

1 Zie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/uitgangspunten-doel/

Reflectie op samenwerking gemeenten – Omgevingsdiensten

vanuit het onderzoeksperspectief in relatie met de Praatplaat

Geeske Wildeman (Level 5) en Jan Paffen (Public Incentive) onderzochten in opdracht van de VNG de samenwerking tussen gemeenten en hun Omgevingsdiensten in het licht van de aanstaande Omgevingswet. Deze praatplaat is daar onder meer een resultante van.

"In mei en juni hebben we een aantal gesprekken gevoerd met bestuurders en ambtenaren van gemeenten en Omgevingsdiensten. Doel was te inventariseren in hoeverre ze gezamenlijk bezig zijn met de voorbereiding op de Omgevingswet. Dat bleek tegen te vallen. Soms nog niet zo bezig en zeker niet gezamenlijk. Ergens wel wetend dat een grote transitie/hervorming als de Omgevingswet over de grenzen van de gemeente heengaat. Het doet een beroep op de kwaliteiten om samen te werken en te investeren met andere gemeenten en de Omgevingsdienst. Het vraagt ook om veranderende werkwijzen en een verandering in cultuur en gedrag. Dat zijn per definitie lastige processen voor gemeentelijke organisaties. Het brengt ons bij drie uitdagingen die we uit die gesprekken afleiden:

Eerste uitdaging: NIET WACHTEN

De eerste uitdaging van de invoering van de Omgevingswet is hoe te komen van abstracte doelstellingen en nog veel onzekerheden tot concrete implementatie. Uit onze inventarisatie blijkt dat veel ambtenaren en bestuurders wachten. Maar dat is helemaal niet nodig. Het gaat niet om de invoering van een wet. Het gaat om een *transitie*. Een transitie die in 2012 is begonnen en in 2029 wellicht afgerond kan worden. Je kunt gaan zitten wachten met de armen over elkaar omdat het verhaal je nog niet helemaal duidelijk is, maar je kunt ook *besturen*. Over de uitgangspunten en doelen[2] van de Omgevingswet is immers brede overeenstemming. Wie dat wil voor zijn inwoners en ondernemers heeft helemaal geen invoeringsdatum nodig en ook geen Koninklijk Besluit. Die neemt de gedachte van de wet als uitgangspunt en gaat met zijn ambtenaren nadenken hoe die te bereiken. Die stapt in de transitie niet als een project maar als een beweging; een omwenteling misschien wel. 100% duidelijkheid komt er toch nooit. Zo'n omvangrijke wet met zoveel facetten blijft ingewikkeld en complex. Die bestuurder gebruikt de aankondiging van de Omgevingswet om samen met buurgemeenten en Omgevingsdienst een vernieuwd en werkend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving te bouwen. Want als hij of zij niet zelf begint, komt de druk vanzelf van inwoners en bedrijven.

Tweede uitdaging: MAAK MEERWAARDE VAN GEZAMENLIJKE VOORBEREIDING CONCREET

Er zit spanning op het vergezicht van de invoering van de Omgevingswet en het echt goed kunnen inschatten wat dit gaat betekenen voor de gemeentelijke organisatie en werkwijze. Impactanalyses zijn lastig te maken. Belangen van de ketenpartners lopen op lokaal niveau vaak uiteen en dus wordt er niet echt samengewerkt. Vaak is er niet eens sprake van kennisuitwisseling. Iedereen klungelt alleen. De tweede uitdaging is dus om te beseffen dat samenwerking in de voorbereiding op de Omgevingswet meerwaarde heeft.

Wat is de meerwaarde voor samenwerking voor een individuele gemeente eigenlijk? Die Omgevingswet wordt ook gezien als een hoop kosten en organisatie-uitdagingen. De bestuurlijke urgentie is nog steeds laag en een goede voorbereiding vraagt eigenlijk juist nu al investeringen. Gezamenlijke investeringen met de ketenpartners in systemen, personeel, kennis en kunde etc. De werking van een gemeentelijke organisatie helpt niet hierbij. Bestuurlijke urgentie, het meenemen van de raad, wellicht het overhevelen van taken naar de OD, nu al geld vrijmaken op de begroting… Dit alles werkt vaak eerder belemmerend voor samenwerking. Waar zijn die best practices dat de ketenpartners elkaar gaan opzoeken en gaan zoeken naar kansen en mogelijkheden? Het is eerder agree to disagree…. Dus essentieel wordt om de meerwaarde voor de samenwerking in een keten concreet te maken.

2 Zie: https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/uitgangspunten-doel/

Derde uitdaging: BESEF DE VOORDELEN VAN BEPERKTE BELEIDSVRIJHEID

Een ander dilemma is de vrijheid voor de verschillende gemeenten om de transitie naar de Omgevingswet zelf in te vullen. Iedere gemeente heeft heel veel ruimte om zelf te bepalen waar welke taken worden uitgevoerd, hoe ze het omgevingsbeleid vaststellen, of er wel of niet wordt afgestemd met de buurgemeenten. Die (beleids)vrijheid is belangrijk voor gemeenten. Dat brengt ons op de derde uitdaging: beperk je vrijheid ten behoeve van generieke werkwijzes en spelregels. Samenwerking een keten en zeker onder de nieuwe omgevingswet zou wel eens kunnen betekenen dat die vrijheid moet worden beperkt. Immers die vrijheid staat haaks op een meer centraal en generiek ingeregeld VTH proces. De winst van een keten zit met name in meer generieke werkwijzen en spelregels. Het huidige stelsel van de OD's meestal in een Gemeenschappelijke Regeling geeft al aan dat het zoeken naar meerwaarde lastig is. Het huidige stelsel is zelf niet zonder discussie. Dus ruimte wordt benut om het individueel weer anders te doen. Dit alles helpt vaak de burger niet verder. Die wil graag dat ene loket en een transparante afhandeling die ook nog snel gaat.

Tot slot is het wellicht goed om de lessons learned van andere grote transities er nog een bij te pakken. Bijvoorbeeld de decentralisatie van de jeugdzorg. Er zijn vele parallellen te trekken en de kunst is om niet in dezelfde valkuilen te stappen. Gemeenten kunnen leren van het verleden. Dus ga in ieder geval het eerlijke gesprek aan. De Praatplaat kan die dialoog op gang brengen."

Bestuur
Bedrijfs-
voering
Visie-
vorming en
doel-
formulering
Hoe werkt u samen
aan de invoering van
de Omgevingswet?
Kansen en
belemmeringen
Infrastructuur
informatie-
voorziening
Samen-
werkings-
structuur
Taken
Omgeving-
wet

1 Wat is de gezamenlijke visie van de ketenpartners op de rol van de Omgevingsdienst binnen uw regio?
2 In hoeverre ziet u de Omgevingsdienst als een gezamenlijke professionele uitvoeringsorganisatie voor gemeenten waar zoveel mogelijk VTH taken zouden moeten worden belegd (verlengd openbaar bestuur)?
3 Welke verwachting is er rondom de taken, visie- planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving? Is er een gedeeld beeld waar deze taken moeten worden belegd en hoe de verantwoordelijkheden en bevoegdheden (in de keten) geregeld zouden moeten zijn?
4 Weet u als deelnemende gemeenten en gezamenlijke eigenaar van de Omgevingsdienst, van elkaar welke taken bij de Omgevingsdienst zijn belegd en wat iedere deelnemer hiervoor betaalt?
5 Is er afstemming tussen de gemeenten over taken die naar de Omgevingsdienst gaan?
6 Denkt u dat er winst te behalen is als meer taken van gemeenten bij de Omgevingsdienst komen? Waar zit dat dan in (schaalgrote, expertise opbouw etc.)?
7 Zijn de consequenties van die keuze besproken zodat u weet wat dat betekent voor uw eigen organisatie (welke kennis nog in huis, hoeveel fte e.d.)?
8 In hoeverre is de Omgevingsdienst naar mening geschikt om de door de gemeenten belegde taken uit te voeren?
9 In hoeverre kan de VNG u op dit thema faciliteren bij de invoering van de Omgevingswet?

1 Kunt u aangeven hoeveel de invoering van de Omgevingswet ongeveer gaat kosten met het oog op veranderingen in de organisatie/bedrijfsvoering? Bespreekt u dit met andere gemeenten in uw regio? En als u de kosten nog niet weet, wat is de reden?
2 Heeft u met de invoeringskosten van de Omgevingswet al rekening gehouden in uw begroting? Is het college/de raad hierover geïnformeerd?
3 In hoeverre zijn er gesprekken met andere gemeenten (ketenpartners) gaande over mogelijke kostendeling, gezamenlijke investeringen of gezamenlijke inkoop?
4 In hoeverre is er sprake van een gezamenlijk ICT-plan van aanpak om straks in te stappen in het DSO? Of gezamenlijke inkoop?
5 Houdt u in uw ICT-structuur rekening met aanpassen van werkprocessen en voorbereiding op aansluiting in het DSO? Of gezamenlijke inkoop? Bespreekt u dit met uw ketenpartners? Gebruikt u hierbij de klantreizen?
6 Weet u al meer over uw rol in de keten indien de Omgevingswet is ingevoerd? In hoeverre werkt u samen met de verschillende ketenpartners (gemeenten, Omgevingsdienst, veiligheidsregio), door zaakgericht werken, informatiedeling, kennis en kunde, personeelsbeleid etc?
7 Kunt u aangeven of u de beschikbare klantreizen bespreekt en toepast in uw regio of in uw gemeente en/of Omgevingsdienst?
8 In hoeverre werkt u samen met de ketenpartners in uw regio bij het ontwikkelen van zaakgericht werken (in de aanloop naar de inrichting van het DSO en nieuwe werkprocessen)?
9 Wat betekent de implementatie van de Omgevingswet voor uw personeel (kennisvergroting en andere aanpak (cultuur)?
10 Hoe kijken de verschillende ketenpartners in de regio naar de ontwikkeling en inzet van expertise en opleidingen?
11 In hoeverre hebben de gemeenten en de Omgevingsdienst in uw regio een strategisch personeelsplan voor de veranderingen door de invoering van de Omgevingswet (met name gericht op het voorbereiden, vormgeven en implementeren van beleid rondom de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel na wijziging van taken door de Omgevingswet)?
12 Is er al een (intern) opleidingsplan opgesteld dat tegemoet komt aan de beoogde nieuwe manier van werken. Zo ja wat staat hier op hoofdlijnen in beschreven? Hoe gaat u om met de ontwikkeling van de competenties van medewerkers?
13 In hoeverre kan de VNG u op dit thema faciliteren bij de invoering van de Omgevingswet?

1 Stemmen gemeenten binnen uw regio hun ICT beleid en Informatievoorzieningsbeleid op elkaar af? Is de Omgevingsdienst daar ook bij betrokken?
2 Heeft u met uw Omgevingsdienst en/of met andere gemeenten in uw regio en de provincie een gedeelde visie op informatievoorziening in het kader van de in te voeren Omgevingswet?
3 Heeft u met andere gemeenten en uw Omgevingsdienst afspraken gemaakt over het digitaal delen en opslaan van informatie?
4 Heeft u met andere gemeenten afspraken gemaakt welke software en welke applicaties straks leidend zijn en hoe uw eigen software daar al dan niet op kan aansluiten;
5 Is er een gedeeld beeld over de impact van de Omgevingswet op de informatievoorziening bij de partners en over de kansen en mogelijkheden die de Omgevingswet in het algemeen en het digitale stelsel in het bijzonder daarin voor de samenwerking biedt?
6 Is er een gezamenlijk programma afgesproken om deze technische inventarisatie en voorbereiding op te zetten (denk aan afspraken over generieke zaaktypes en zaaksystemen);
7 Zijn er binnen uw gemeenten en/of gezamenlijk met andere gemeenten, inventarisaties uitgevoerd omtrent de wijze waarop en hetgeen nodig is om aan te sluiten op het Digitale Stelsel Omgevingswet?
8 Zijn de kosten voor aansluiting op het DSO en de consequenties daarvan voor de informatievoorziening van de diverse gemeenten en de Omgevingsdienst in beeld?
9 Is er in de begroting geld gereserveerd
10 Heeft u alleen of gezamenlijk al een beeld of de digitale samenwerking in de keten zal leiden tot aanpassing van de samenwerkingsafspraken in uw regio?

1 Hoe zou u de doelen van de Omgevingswet omschrijven?
2 Welke ambitie heeft uw gemeentebestuur bestuur bij de invoering van de Omgevingswet?
3 Hoe luidt de visie van uw gemeentebestuur op het implementatietraject van de Omgevingswet?
4 In hoeverre beschouwt u de samenwerking met andere gemeenten in de regio als een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van die visie/doelen?
5 In hoeverre stemt u uw visie en invoeringsdoelen af met de andere gemeenten in uw regio (overeenkomsten/verschillen)?
6 Hoe stemt u af met gemeenten buiten de regio van uw Omgevingsdienst? Zoekt u ook samenwerking met gemeenten buiten uw regio? Op welk vlak?
7 In hoeverre is er al gezamenlijk beleid geformuleerd of zijn visiedocumenten opgesteld tussen gemeenten en tussen gemeente en andere partners?
8 Heeft u al een impactanalyse voor uw gemeente gemaakt en deze ook gedeeld met andere gemeenten? Hoe heeft u de Omgevingswet vertaald naar de lokale situatie (keuzes en inrichting)?
9 Heeft u als gemeenten een gezamenlijk beeld van de rol van uw Omgevingsdienst en hoe deze organisatie het beste kan worden ingezet met het oog op de Omgevingswet?
10 In hoeverre kan de VNG u op dit thema faciliteren bij de invoering van de Omgevingswet?

1 Is er sprake van bestuurlijke overlegvormen tussen de gemeenten in uw regio specifiek over de invoering van de Omgevingswet? (toelichten)
2 Welke ambtelijke overleggen vinden er plaats met betrekking tot de voorbereiding op de Omgevingswet in uw regio (tussen gemeenten en de Omgevingsdienst)? Welk doel hebben deze overleggen?
3 Op welke wijze betrekken de deelnemende gemeenten de Omgevingsdienst bij de voorbereidingen op de invoering van de Omgevingswet?
4 Hoe is de samenwerking ingericht tussen gemeenten onderling, of tussen gemeenten en Omgevingsdienst (denk aan programmamanager, gezamenlijk programma, werkgroep, klankbordgroep e.d.)?
5 Wisselen de deelnemers in uw Omgevingsdienst kennis en kunde uit over de huidige takenpakketten (VTH) en de voorbereiding op de Omgevingswet? Zo ja, op welke wijze?
6 In hoeverre stelt u met de gemeenten en de Omgevingsdienst gezamenlijke toekomstvisies, implementatieplannen en/of impactanalyses op?
7 In hoeverre kan de VNG u op dit thema faciliteren bij de invoering van de Omgevingswet?

1 Wat weten bestuurders van gemeenten wat er op hun af komt met de invoering van de Omgevingswet?
2 Bestaat er naar uw mening (voldoende) bestuurlijke urgentie binnen uw gemeentelijke organisatie?
3 Op welke wijze zijn de gemeenten in uw regio met elkaar in gesprek over de invoering van de Omgevingswet? Zoeken bestuurders elkaar bijvoorbeeld op om (informeel en formeel) af te stemmen over de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet?
4 Is er sprake van een gemeenschappelijke visievorming tussen de gemeenten en de Omgevingsdienst in uw regio? Zo ja hoe wordt dat gefaciliteerd/opgezet (bijvoorbeeld door een vast agendapunt in de DB-overleggen van de Omgevingsdienst)?
5 In hoeverre betrekt het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst de Omgevingsdienst zelf betrokken bij visievorming op de invoering van de Omgevingswet?
6 Is er sprake van een gezamenlijke bestuurlijke agenda van de gemeenten in uw regio? Welke onderwerpen staan daar op?
7 Zijn er al rekenkameronderzoeken uitgevoerd rondom de aanstaande invoering van de Omgevingswet, bijvoorbeeld in de vorm van impact analyses? En gebruiken bestuurders deze voor het opstellen van een visie of een invoeringsplan?
8 In hoeverre kan de VNG u op dit thema faciliteren bij de invoering van de Omgevingswet?

Auteurs: Jan Paffen (Public Incentive) en Geeske Wildeman (Level 5) in opdracht van de VNG

September 2017